

ÍNDICE.

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 22 DE FEBRERO DE 2010.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
27/2009	AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN Promovido por Manuel Bartlett Díaz en contra de la sentencia de 12 de agosto de 2008, dictada en el expediente del toca de apelación 922/2007/5 y su ejecución, por la Decima Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y otra. (PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA).	3 A 71 y 72 INCLUSIVE

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

TRIBUNAL PLENO.

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES
22 DE FEBRERO DE 2010.**

ASISTENCIA:

**PRESIDENTE SEÑOR MINISTRO:
EN
FUNCIONES: SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.**

SEÑORES MINISTROS:

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.
OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.
JUAN N. SILVA MEZA.**

**AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:

 GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 10:50 HORAS)

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, SERGIO
SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO:** Sesiona la Suprema Corte de
Justicia de la Nación.

Señoras y señores Ministros, por razón de asuntos oficiales nuestro
Presidente el Ministro Ortiz Mayagoitia, no asistirá a la sesión del
día de hoy, razón por la cual, en términos del artículo 13 de la Ley
Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en razón de decanato
asumo la Presidencia. Señor secretario, dé cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro
Presidente.

Se somete a su consideración la aprobación del proyecto de acta relativa a la sesión pública número 22 ordinaria, celebrada el jueves dieciocho de febrero del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Está a la consideración de ustedes. Si no hay observación, se pregunta. Tiene la palabra el señor Ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente.

Nada más que creo que en la foja treinta y dos del acta debe ser unanimidad de diez votos, en virtud de que yo no participé en la votación, lo mismo que en la dos, por favor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Alguna observación adicional, señoras y señores Ministros.

No habiendo, se consulta a ustedes si se aprueba en votación económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE)** Aprobada.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo al:

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 27/2009. PROMOVIDO POR MANUEL BARTLETT DÍAZ EN CONTRA DE LA SENTENCIA DE 12 DE AGOSTO DE 2008, DICTADA EN EL EXPEDIENTE DEL TOCA DE APELACIÓN 922/2007/5 Y SU EJECUCIÓN, POR LA DÉCIMA SALA CIVIL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y OTRA.

Bajo la ponencia del señor Ministro Juan N. Silva Meza, y conforme a los puntos resolutivos que indican:

PRIMERO: SE REVOCA LA SENTENCIA RECURRIDA.

SEGUNDO: LA JUSTICIA DE LA UNIÓN AMPARA Y PROTEGE A MANUEL BARTLETT DÍAZ, EN CONTRA DE LAS AUTORIDADES Y ACTOS PRECISADOS EN EL RESULTANDO PRIMERO DE ESTA EJECUTORIA, PARA LOS EFECTOS SEÑALADOS EN LA PARTE FINAL DEL ÚLTIMO CONSIDERANDO DEL PRESENTE FALLO.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: La consulta está a su juicio señores Ministros. Tiene la palabra el señor Ministro ponente don Juan Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor Presidente.

Yo quisiera hacer uso de la palabra en principio para efectos de hacer la presentación del mismo, hago esta presentación ocupando algunos minutos a efecto de hacer recordatorio de algunas cuestiones y la precisión de los temas que en él se abordan.

De esta suerte, recuerdo, que este amparo directo en revisión se entregó en el mes de junio de dos mil nueve a la Secretaría General

de Acuerdos para ser sometido al conocimiento de este Tribunal Pleno, es un asunto que podemos, desde mi perspectiva calificar de importante y complejo.

Ahora, con el objeto de precisar la materia sobre la cual debe versar la resolución que se emita respecto del mismo, es conveniente exponer brevemente sus antecedentes.

El cuatro de agosto de dos mil seis, el hoy quejoso ejercitó la acción de reparación de daño moral en contra del ahora tercero perjudicado, fundando su acción en el hecho de que durante la sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral de treinta y uno de mayo de dos mil seis, en la que el demandado participó como representante del Partido Acción Nacional, confrontó al diputado representante de la Coalición Por el Bien de Todos, manifestando entre otras cosas, que el partido que representaba, este último, abrazaba al quejoso a quien calificó como el artífice del fraude electoral de mil novecientos ochenta y ocho, y también como el presunto asesino de un periodista a quien citó por nombre y apellido.

Tramitado el juicio, el Juez Décimo de lo Civil del Distrito Federal que conoció del asunto, dictó sentencia definitiva, absolviendo al demandado por considerar que el actor no demostró los elementos de su acción, tales como la afectación causada por las aseveraciones del demandado, ni la afectación en lo personal o en su esfera social o política, tampoco que las aseveraciones del demandado constituyeran hechos ilícitos, ni se demostró el dolo al emitir dichas manifestaciones; en cambio, había justificado sus excepciones de ausencia de dolo o malicia efectiva y de falta de acción. Esta sentencia fue apelada por el actor.

La Décima Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, al resolver dicha apelación aunque revocó la sentencia recurrida absolvió al demandado por considerar procedente la excepción de falta de legitimación pasiva en la causa por él opuesta al gozar de la inviolabilidad parlamentaria consagrada en el artículo 61 constitucional. Promovido entonces juicio de amparo directo por el quejoso, el Séptimo Tribunal Colegiado del Primer Circuito que conoció del mismo, dictó sentencia concediendo la protección constitucional por considerar que la inviolabilidad parlamentaria no cobraba eficacia por el simple hecho de que el demandado tuviera el cargo de diputado federal en la fecha en que se suscitaron los hechos en que se fundó la demanda, sino que era necesario que se demostrara que tales opiniones fueron emitidas por el demandado precisamente en desempeño de dicho encargo.

El amparo se concedió para el efecto de que la Sala responsable.

Primero: Dejara insubsistente la sentencia reclamada.

Segundo: En su lugar emitiera otra en la que determinara si las manifestaciones, materia del reclamo fueron realizadas en ejercicio de las funciones del demandado como diputado federal. Y. Tercero. Para que en forma fundada y motivada con libertad de jurisdicción resolviera lo que en derecho correspondiera.

En cumplimiento de dicha ejecutoria de amparo la Sala dictó nueva sentencia, en la que absolvió al demandado por considerar que carecía de legitimación pasiva en la causa.

Asimismo, la Sala responsable se pronunció en el sentido de que el demandado sí emitió las opiniones materia de la contienda en su carácter de diputado federal, entre otras cosas, porque no podían distinguirse las calidades de diputado federal y representante del

Partido Acción Nacional por estar íntimamente relacionadas en términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y para afirmarlo citó las consideraciones emitidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señalando que, en sus términos, la declaración surgida de un parlamentario debe juzgarse en función del contexto en que se produce sin importar las condiciones del lugar en que ello ocurra, y que lo mismo es dable sostener para determinar si se hace a título público o privado o en su defecto, como representante de un partido político en cuanto a diputado o en cuanto a miembro de la sociedad, ya que, no es la voluntad ni la persona del legislativo la que se protege como garantía de inmunidad parlamentaria consagrada por el artículo 61 constitucional, sino la institución a la que se encuentre integrado, esto es, al Poder Legislativo. Concluyendo que goza de la protección el diputado-senador, sólo en cuanto funge como parlamentario y correlativamente está impedido para despojarse de ella mientras cumple con esa función ciudadana. Dicha resolución constituye el acto reclamado.

El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito al que correspondió conocer del nuevo amparo lo admitió, tramitó y resolvió dictando sentencia el trece de noviembre de dos mil ocho, en la que negó el amparo solicitado.

Inconforme con la sentencia anterior, el quejoso interpuso recurso de revisión, el Tribunal Colegiado lo remitió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, manifestando que en el fallo se hizo una interpretación, entre otros, de los artículos 41, 61 y 73 constitucionales, ya que el tema de fondo fue el relativo a la aplicación de la inmunidad parlamentaria. Estos son los antecedentes de este asunto.

Ahora bien, en el proyecto y referidos los antecedentes de esta revisión, debo decir en principio que la procedencia de este recurso fue analizada con profusión de las páginas 8 a la 26 del proyecto, y desde nuestra perspectiva es suficiente para sustentar que el Tribunal Colegiado con base en los conceptos de violación realizó una interpretación directa de los artículos 41 y 61 constitucionales; en consecuencia, para su resolución es necesario que este Tribunal Pleno se pronuncie sobre el alcance y la inviolabilidad parlamentaria de senadores y diputados consagradas en el último precepto en cita y determine si en el caso el demandado en el juicio natural cuenta o no con legitimación pasiva en la causa por carecer o no de inmunidad parlamentaria.

Desde un primer punto de vista el proyecto considera fundado el agravio planteado en la revisión en el sentido de que los miembros integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral no tienen un privilegio derivado de la autonomía e independencia de dicho órgano, consistente en que sus opiniones no puedan ser materia de intervención por parte de los Poderes de la Unión, porque los únicos que tienen ese privilegio de la inviolabilidad, son los senadores y los diputados. En segundo lugar, el proyecto sostiene que la función parlamentaria protegida con inviolabilidad, no se actualiza en función del contenido político de la opinión que emita un diputado o senador en cualquier contexto, sino en atención al en que se encuentre y de las características de su actuación en el momento de emitir su opinión; situación que debe analizarse en cada caso, para poder afirmar si existe inviolabilidad parlamentaria respecto de la opinión que hubiere emitido el diputado o senador en cualquier sentido.

En el proyecto también se sostiene que particularmente, la intervención del tercero perjudicado en el debate político suscitado en el seno del Consejo General del Instituto Federal Electoral no

constituye el desempeño de una función parlamentaria protegida en términos constitucionales por la inviolabilidad, pues si bien es cierto un parlamentario se encuentra facultado para intervenir en cualquier debate político, ello no significa que dicha intervención constituye el desempeño de la labor parlamentaria, pues para ello tendría que determinarse, en todo caso, por el contexto y que se trate y por el foro en que se realice, si actúa en ejercicio de las atribuciones del órgano parlamentario o si interviene, como lo haría cualquier ciudadano.

En el caso concreto, en el que la participación del tercero perjudicado se llevó a cabo en el seno del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el proyecto se argumenta que se excluye esencialmente la labor parlamentaria y por ende, la inviolabilidad, pues dicho organismo es de ciudadanos y las opiniones que influyan con la toma de sus decisiones deben provenir esencialmente de ciudadanos, lo contrario generaría una inequidad entre tales ciudadanos.

En conclusión, el proyecto propone que son esencialmente fundados los agravios planteados en el sentido de que fue incorrecta la interpretación de los artículos 41 y 61 constitucionales realizada por el Tribunal Colegiado, ya que el tercero perjudicado durante su encargo como diputado federal estaba facultado para intervenir en el debate suscitado durante la sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral de que se trata por ocupar al mismo tiempo, el cargo de representante ante dicho Consejo del Partido Acción Nacional dentro de dicho organismo. Por ello, cualquier manifestación u opinión que hubiera expresado en dicha sesión debe considerarse emitida en su calidad de ciudadano, con la misma exención y con las mismas limitaciones de la libertad de expresión y de información que el resto de los consejeros y no como un parlamentario. Ello conduce a conceder el amparo al quejoso

para el efecto de que la Sala responsable deje insubsistente la sentencia reclamada, y en su lugar dicte otra en la que considere que en la especie el demandado cuenta con legitimación pasiva en la causa por carecer de inmunidad parlamentaria y con plenitud de jurisdicción resuelva el recurso de apelación que fue sometido a su consideración.

Agradezco a los señores Ministros, es la presentación del proyecto sometido a su consideración. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias a usted don Juan. Tiene la palabra el señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Gracias señor Presidente. Tengo muchas dudas acerca del sentido y de las consideraciones del proyecto.

Me parece que el proyecto pasa por una gran cantidad de temas que no son necesarios para resolver el caso y que en ello se van afirmando muchas situaciones que valdría reflexionar una a una. Por ejemplo: la propuesta e inclusión en varias ocasiones en temas que se inscriben en rubros de lógica y retórica para explicar tipos de debates, distintas formas de intervenir en un debate, se distingue entre debate político y debate parlamentario, la naturaleza de la función parlamentaria, libertad de expresión, acceso a la información, la naturaleza del IFE, sus funciones, su composición, incluso maneja como reminiscencia la participación actual del Poder Legislativo y partidos políticos y una serie de temas que el proyecto considera vinculados con el caso, pero que a mi juicio escapan de la problemática del caso que me parece es mucho más ceñida y bastaría con la interpretación directa del artículo 61 constitucional.

El caso me parece es un caso claro de artículo 61 y convendría no sacarlo de sus cauces o no dar margen a que ello parezca suceder.

Por otra parte, me parece que no se termina de distinguir la inviolabilidad de opiniones a que alude el artículo 61 constitucional, en relación con la inmunidad o fuero que tutela el artículo 111 constitucional.

Ahora bien, en cuanto al fondo, hay dos cuestiones que me preocupan especialmente. Primera, lo relativo a la responsabilidad que puede fincarse a quienes integran el Consejo General del IFE, por las opiniones que puedan manifestar en las sesiones de tal órgano; y segundo, lo relativo a los criterios a que se alude en el proyecto para distinguir cuándo una opinión expresada por el diputado federal sería extensivo al senador, claro, se inscribe o no dentro de la tutela constitucional a que alude el artículo 61 constitucional.

Respecto al primer tema, me parece que es el Colegiado el que lo introduce cuando en su resolución aquí en revisión, hace referencia aunque a mi modo de ver como argumento no toral sino de refuerzo, luego entonces prescindible que esos debates no deben ser objeto de intervención por parte de los tres Poderes constituidos, porque se vulneraría la autonomía del IFE, porque hace vulnerables a los miembros de tal Consejo, por lo que manifiesta en estos debates atentaría contra la libertad de ejercicio del órgano, porque lo que se protege por la Constitución es que haya contextos de debates en los que con amplia libertad se expresen opiniones.

El proyecto se ocupa de manera importante sobre este tema que insisto no era el argumento central del Colegiado, esto de entrada me suscita dudas acerca de la pertinencia de aproximarse al caso

desde esta óptica, pero además, mi duda se ensancha porque en mi apreciación esta parte de la sentencia del Colegiado, no fue realmente combatida en vía de agravios por el quejoso recurrente. El quejoso recurrente consideró que el Colegiado no captó bien la forma de integración del Consejo General, que no distinguió entre consejeros y representantes de partidos políticos, e insiste, en que el tercero perjudicado no estaba protegido por el artículo 61 en razón de que estaba en el Consejo del IFE, en su calidad de ciudadano más no de diputado.

Con agravios de este contenido, me parece un poco complicado que el proyecto entre de lleno al estudio y concluya categóricamente que los miembros del Consejo del IFE son responsables de todo lo que digan en la sesión, que por lo demás es un tema de gran entidad constitucional que no está claramente resuelto en el texto constitucional.

Una lectura en tiempo presente de algunas disposiciones constitucionales, podría incluso llevar a una lectura contraria a ello; luego, el proyecto sigue aduciendo que como lo dice el recurrente, el Colegiado no distinguió entre consejeros y representantes del partido, yo creo que no es que el Colegiado haya errado, sino que habló en general del Consejo con independencia que tuviera distintos tipos de integrantes, pero insisto, éste sólo fue un último argumento del Colegiado con base en el que me parece solo continuó dando razones para sostener su posición acerca de la tutela constitucional de las manifestaciones que dieron lugar a esta disputa, y aquí lo importante no es cómo el Colegiado...al IFE, sino cómo consideró que habían sido emitidas las opiniones del tercero perjudicado.

Ahora bien, el segundo gran tema del proyecto que corre de la página 33 a las siguientes, me surge también algunas inquietudes.

En el estudio, el proyecto señala que tanto el Colegiado como el recurrente están mal al considerar que una opinión de un diputado federal goce o no de protección constitucional, depende del contenido de la opinión, sin embargo, a decir verdad, me parece que no es por ahí por donde iba el Colegiado, pero sí el recurrente, el Colegiado me parece más bien puso el acento en que todo era político, y al final lo electoral es político y lo político es esencial al diputado; en cambio el proyecto sostiene que el criterio definitorio de si tiene o no protección constitucional por ese tipo de manifestaciones, estriba en que si está actuando dentro de su cargo, con base en el contexto de actividad que esté desarrollando a cabo en ese preciso momento, porque se dice es una prerrogativa establecida en función del ejercicio de la función parlamentaria o sea del desempeño en el cargo de parlamentario es el bien jurídico sustancialmente tutelado por la inmunidad.

Luego el proyecto procede a explicar el proyecto con una serie de cosas vinculadas con el desarrollo de los debates, reglas lógicas de los mismos, racionalidad de los debates para con base en ello concluir que esto significa que uno o algunos de los interlocutores por su inviolabilidad, podrán introducir al debate ciertas opiniones o afirmaciones que están vedadas al resto de los interlocutores en términos de los límites de la libertad de expresión e información; de manera que las conclusiones a las que puede llegar en ese debate, quizás se encuentren marcadas por las opiniones aisladas que están fuera del alcance argumentativo de ciertos interlocutores y quizás alcanzarían conclusiones distintas de no existir esta desigualdad en la capacidad argumentativa, esto me parece hace que la propuesta sea un tanto complicada porque si primero se dijo que sería en función de desempeño del cargo y del contexto en que se hiciera que una manifestación de un diputado gozara o no de inmunidad que da el artículo 61 constitucional y luego se dice que de reconocer inmunidad se generaría una situación de desigualdad

en el debate entre los debatientes en razón de que uno sería inmune por sus opiniones y los otros no, entonces personalmente ya no me queda claro qué es lo que en términos de la propuesta rige la interpretación del artículo 61 constitucional.

Luego de señalado lo anterior, el proyecto continúa haciendo un estudio de la función parlamentaria, distinguiendo el debate parlamentario del debate político, para señalar que es dudoso que cuando un legislador participe en el debate político, lo haga en el desempeño de su función parlamentaria y luego agrega que en lo que no hay duda es que en la función parlamentaria está excluida del debate político que se origina en el Consejo General del IFE.

En esa tesitura me queda al final la duda de cuál es el elemento central que en términos de la propuesta rige el caso, me parece que podría interpretarse que el artículo 61 se interpreta en función de la función parlamentaria, valga la redundancia pero entonces ¿a qué viene el tema de la desigualdad entre los debatientes? Habría que clarificar esas cuestiones.

Salvo la mejor opinión de este Honorable Pleno creo que es muy difícil trazar la línea entre los debates políticos y las intervenciones de viva voz que manifieste un parlamentario dentro o fuera del recinto legislativo.

Por supuesto, si las expresiones por las que se le reconviene no estribaran sobre cuestiones políticas, no tendría duda de la exclusión de la protección constitucional, pero en la especie se está tratando de distinguir entre intervenciones en materia política y/o electoral de un diputado, que por naturaleza es un cargo político, el criterio que propone el proyecto para trazar esa línea, en función de la función parlamentaria no parece del todo claro en casos como éste porque la función parlamentaria difícilmente se puede

desasociar de la vida política de la Nación y de la posibilidad de opinar sobre cuestiones políticas de un diputado, éste en el Congreso en la Academia o en el foro electoral como el IFE, en esto lo parlamentario y lo político se confunden y difícilmente puede descafeinarse.

Entiendo lo que parece preocupar al proyecto en el sentido de que no podría reconocerse inmunidad a los dichos de solo unas personas que integren el Consejo General de IFE y no a otras, pero me parece que este problema lo trae el propio proyecto a colación, porque es el propio proyecto quien empieza por sostener algo que el recurrente no vino a preguntar que todos los miembros del IFE son responsables de lo que dicen y como sentó de antemano esta premisa es difícil después sostener que haya excepciones para ello.

Finalmente cabe agregar que no desconozco que hay una gran inquietud por circunscribir la inmunidad de los parlamentarios cada vez más y más, y creo que hay buenas razones para ello; sin embargo, éste no es un caso de inmunidad penal, fuero, rubro en el que se inscriben estas inquietudes de la sociedad contemporánea, eso sería respecto al artículo 111 que es otra cosa, este caso es una mera cuestión de opinión, de expresiones entre políticos, en el que me parece debe privilegiarse la libertad de expresar opiniones y no sujetar a procesos judiciales a los representantes políticos que se manifiesten y menos aún sujetarlos a criterios difíciles de aterrizar acerca de cuándo pueden libremente expresarse en asuntos políticos y cuándo aun siendo temas políticos sus expresiones podrán tener a su cargo responder judicialmente por expresiones políticas.

Lo anterior me lleva a compartir la resolución del Colegiado aquí en revisión y creo que un análisis sencillo más ceñido a los agravios

hechos valer por el recurrente podría llevar sin problema alguno a declararlos infundados y/o inoperantes y eventualmente llevarlo a confirmar la negativa del amparo. Pongo a su consideración estas reflexiones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: ¿Alguno de los señores Ministros desea externar su opinión?

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: La señora Ministra tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente. En el proyecto se considera que los agravios planteados son esencialmente fundados porque:

- a) Es incorrecto sostener que los miembros del Consejo General del Instituto Federal Electoral tienen un privilegio derivado de la autonomía e independencia del organismo, consistente en que sus opiniones no pueden ser materia de intervención por parte de los Poderes de la Unión, porque los únicos que tienen ese privilegio son los senadores y diputados; y
- b) Es incorrecto sostener que se actualiza la función parlamentaria protegida con inviolabilidad en función del contenido político de la opinión que emita en cualquier contexto, pues lo lógico y jurídicamente correcto es sostener que primero debe determinarse si se actualiza la función parlamentaria según el contexto de que se trate para después determinar si existe o no inviolabilidad parlamentaria; y

c) Es cierto que como parlamentario el tercero perjudicado se encuentra facultado para intervenir en cualquier debate político incluyendo el suscitado en el Consejo General del Instituto Federal Electoral; sin embargo, ello no significa que dicha intervención constituye el desempeño de una función parlamentaria ya que el contexto del caso concreto en función del foro, los interlocutores, se excluye esencialmente la labor parlamentaria.

En la opinión que nosotros traemos decimos que el proyecto efectivamente realiza un estudio exhaustivo atendiendo a la causa de pedir de la figura de la inmunidad de los consejeros electorales, pues afirma: el Colegiado sostuvo que no podían desvincularse en la persona del demandado las funciones de representante de partido y de parlamentario, resolviendo este punto en el sentido de no considerarla parte de la litis diciendo que ambas funciones tienen naturaleza diversa; de lo que sí se ocupa es de señalar que es errónea la interpretación del Tribunal sobre que existe un factor de privilegio respecto a los consejeros de dicho organismo, de idéntica naturaleza al que tienen los legisladores; dicho estudio, se afirma en el proyecto, sustentando o sustentado en la causa de pedir.

Al respecto, yo no comparto el estudio que se realiza en el proyecto sobre el tema, me parece que los agravios del recurrente se encaminan a desvirtuar que las afirmaciones vertidas por el demandado en el juicio principal fueron hechas en calidad diversa a la del legislador con inviolabilidad constitucional, por lo que me parece que dicho estudio no puede formar parte de las consideraciones de la sentencia; sin embargo, sí retomo un argumento expresado en esta parte del proyecto para sugerir el inicio de la discusión respecto al tema de la responsabilidad civil de todos, de todos los funcionarios públicos, en los términos que indica

el propio artículo 111 de la Constitución Federal y es el que se expresa en el párrafo segundo de la página 29 del proyecto.

Esta afirmación me lleva el punto de recordar que en nuestra sentencia del año dos mil, precedente que puntualmente cita el Ministro Silva Meza en su proyecto, se dijo que: esa inmunidad absoluta de que gozan los diputados y senadores federales, no constituye impedimento para demandarlos en la vía civil cuando realicen actos como particulares ajenos a su encargo o quehacer parlamentario de los que pudiera derivar una responsabilidad civil que a guisa de ejemplo, podría señalarse la celebración de contratos de arrendamiento, compraventa, mercantiles, a título personal entre otros, pues aun cuando lo celebren con esa investidura, no los exime de su cumplimiento, del que debe necesariamente responder por ellos y en esos supuestos pueden ser sometidos a la potestad jurisdiccional. Atendiendo a lo anterior, me parece que el proyecto se sustenta sobre una afirmación que deberíamos revisar; la de que cualquier funcionario tiene legitimación pasiva para ser parte en un procedimiento judicial por responsabilidad civil, excepto aquellos que gozan de inviolabilidad, página treinta y dos.

No comparto la idea de que la inviolabilidad parlamentaria significa impunidad e irresponsabilidad por lo que se dice en el ejercicio público de un cargo; como bien se afirma en el proyecto, el ámbito constitucional de responsabilidad es generalizado y diverso en sus variantes de civil, administrativa y penal; sin embargo, considero que determinar si una opinión es vertida en funciones de parlamentario o no, conforme al contenido de la opinión expresada, dista mucho de este sistema constitucional de responsabilidades como bien se señala en el proyecto; nada más cierto que considerar que la emisión de una opinión sólo por la naturaleza de su contenido sea un detonador que produce o excluye el ejercicio de la

función parlamentaria, pero disiento de la propuesta que nos somete a consideración el Ministro Silva, en tanto considera que es a partir del contexto en el que la opinión se emite que debe considerarse o no como expresada en el ejercicio del derecho a la inviolabilidad parlamentaria; me parece que son otras las razones que nos deben llevar a concluir que es posible seguir un juicio por responsabilidad civil derivada de un daño moral en contra de un legislador. Mis razones, que explico a continuación se fundan justamente en el sistema de responsabilidades constitucionales y en el principio democrático en el que no se puede concebir una función que se desempeñe en el ámbito de la irresponsabilidad absoluta.

El debate parlamentario como bien se afirma en el proyecto, no se basa en el derecho subjetivo de cada miembro parlamentario para manifestar libremente sus ideas, sino en una facultad inherente a un cargo público que al mismo tiempo es un deber derivado de la representación que le confiere el voto popular, de manera que más que un derecho o un deber, el debate parlamentario es una función de gobierno. Por tanto, como también se expresa en el proyecto y lo comparto plenamente, las intervenciones de todos los interlocutores en el debate parlamentario se encuentran indudablemente protegidas por la inviolabilidad parlamentaria en términos del artículo 61 constitucional; de ahí que considere acertado que en el proyecto se diga que un miembro del Congreso también puede participar en los debates políticos desarrollados fuera de éste y es más, como se afirma, dicha participación se considera de vital importancia para la vida democrática del Estado, pues cuando un miembro del parlamento somete sus posturas y proposiciones al ámbito del debate público, contribuye al enriquecimiento de los intercambios de información y por ende al enriquecimiento de estos.

Hasta este punto, estoy completamente de acuerdo con el proyecto y con el sentido que lo rige; sin embargo, no coincido con las conclusiones a las que arriba después de señalar lo anterior, pues considero que no es, como se concluye, el contexto en el que se vierten las opiniones, lo determinante para la procedencia de la responsabilidad, si no la calificativa que del mismo se pueda llegar a hacer y su ilicitud, pues no existe en la ley disposición alguna que condicione o impida la procedencia de la responsabilidad y la inviolabilidad del artículo 61, no puede entenderse como impunidad en la expresión de las ideas cuando esas se expresan, cierto, en el ejercicio de una función básica del parlamentario de participar en la formación del debate público, pues esta garantía sólo cubre de manera irrestricta, las funciones estrictamente relacionadas con el cargo público que desempeña; en consecuencia, no puede afirmarse que esta garantía se haga extensiva de manera irrestricta a otros ámbitos del quehacer público en el que el diputado o el senador participa, pues es solamente en el ejercicio estricto de sus funciones como se infiere de la lectura de la página sesenta y uno, segundo párrafo de la consulta del Ministro que puede serlo; favorecer una esfera de debate público es un deber de todos los ciudadanos, pero el participar en ella de manera que lo que importe no sean solamente los productos argumentativos sino también los procedimientos, generará un ámbito dialéctico que propicie un mejor debate público.

Se trata en conclusión, a mi juicio, de una garantía irrestricta en ciertos ámbitos, pero limitada en otros, lo que sustento en las razones siguientes:

El hecho de dañar moralmente a alguien, fue clasificado por el legislador como una especie de hecho ilícito, por tanto, para que exista la conducta por la que puede imputarse dicho daño, ese debe ser susceptible de caracterizarla como un hecho ilícito, o al menos

como un hecho en un sentido estricto, porque son aquellos en los que interviene la voluntad humana.

Además se debe acreditar de manera plena dicha ilicitud y descartando aquéllos que realicen sin la intención de lastimar, pues son requisitos indispensables para la concurrencia del daño moral, como lo señala el propio ordenamiento civil en el siguiente artículo.

Artículo 2116 del Código Civil Federal: “Al fijar el valor y deterioro de una cosa, no se atenderá al precio estimativo o de afecto a no ser que se pruebe que el responsable destruyó o deterioró la cosa con objeto de lastimar los sentimientos o afectos del dueño, el aumento que por estas causas se haga, se determinará conforme a lo dispuesto por el artículo 1916”.

Conforme al artículo precedente, en relación con el 1916 Bis, del mismo Código, queda claro que no se debe probar la intención de lastimar los afectos del dueño, por tanto, debe tener como consecuencia que un hecho ilícito e intencional produzca ese daño y que la intencionalidad se encuentre probada plenamente.

Ahora bien, si el daño moral es una especie de hecho jurídico voluntario calificado por el legislador como ilícito, luego entonces sólo estos pueden dar lugar al daño moral.

Como ya se dijo, el daño moral tiene dos requisitos: uno interno, afectación en sus sentimientos de codo, etcétera y otro externo, la consideración que tienen los demás sobre él.

Acorde en lo anterior y para los efectos de la responsabilidad civil derivada de la opinión que manifiesten diputados y senadores en el ejercicio de sus cargos en principio se establece en el artículo 61 de

la Constitución que jamás podrán ser reconvenidos por ellas, pero esto, como he dicho, no puede ser absoluto.

En ese sentido, al analizar qué quiso decir el Constituyente al utilizar el término reconvenición; me parece que no hizo referencia ni instrumento procesal, como hemos afirmado en nuestra sentencia del año dos mil, sino al uso de la palabra entendido como censura: reprender a alguien por lo que ha hecho o dicho.

Esta inviolabilidad de opinión consiste en un sistema de irresponsabilidad, y sin embargo, se puede deducir que ésta aplica únicamente en el ámbito penal, toda vez que en el artículo 111, antepenúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece lo siguiente:

Artículo 111. “En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia”.

Si bien es cierto, la acción de daño moral tiene como origen una *actio iniurani*, la cual era considerado anteriormente como un delito, ahora a dicha acción se le privó de su carácter punitivo para incluirlo en el ámbito estrictamente civil, por tanto dicha acción puede ser entablada contra cualquier servidor público, incluyendo diputados y senadores, sin ningún requisito previo, salvo que así se establezca en una ley. Por lo tanto, si no existe en el ámbito del Congreso un precepto que condicione la procedencia de la responsabilidad civil, por ende, no se debe considerar como un censura el que pueda proceder ésta, pues para que exista el daño moral debe existir un hecho que deba ser considerado como ilícito.

En específico, la opinión de las ideas tiene siempre esta característica sí, con la emisión de las mismas concurren los

requisitos exigidos para el daño moral, esto es que dolosamente se afecte el sentir interno de la persona o la consideración que de ella tienen todos los demás.

En consecuencia, considero que no es en las razones que el proyecto se funda, esto es, violación a las reglas del debate racionalmente sustentable por introducir en el seno de un Instituto como el IFE, argumentos como los vertidos por el demandado en el principal que debe concederse el amparo al recurrente, sino que sí debe concedérsele, pero fundado en las razones que he expuesto. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias a usted señora Ministra. Tiene la palabra el señor Ministro don Fernando Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente. Señoras y señores Ministros, este tema es de la mayor relevancia para el orden jurídico constitucional y de relación de los Poderes con todo su entorno, no nada más entre ellos.

Consecuentemente, yo también me voy a separar de una serie de consideraciones que voy a mencionar, porque serán la base de mi posicionamiento posteriormente.

Quiero señalar que para mí, el tema fundamental del que nos tenemos que hacer cargo, es cuál debe ser la interpretación hoy del primer párrafo del artículo 61 de la Constitución, me parece que ésta es la esencia del amparo que estamos revisando y consecuentemente yo me voy a centrar en eso, abstrayéndome de personas involucradas y de otras condiciones que pueden girar alrededor de este tema porque me parece que la definición de la

Corte abonará a la evolución de estas figuras que son fundamentales en un estado democrático de hoy.

Quiero ir haciendo referencia a una serie de puntos, insisto, concretos para ir sentando mi posición, me separo como lo he hecho en otras ocasiones de afirmaciones tajantes, por ejemplo, la formulada en la última parte de la hoja 28 y la primera parte de la 29 en donde se señala que los diputados y los senadores son los únicos funcionarios que gozan de una inmunidad constitucional, en relación a sus opiniones.

No, me parece que son los únicos que disfrutan de esta prerrogativa en términos del 61 constitucional, sin embargo, por poner un ejemplo, el Presidente de la República tiene una inmunidad mucho más amplia durante el término de su encargo, evidentemente no está concebido para él, la última, digamos, característica de la prerrogativa de diputados y senadores que es que no serán reconvenidos jamás, la protección del Presidente es durante su encargo, pero si dejamos el proyecto con estas afirmaciones tajantes, incurrimos en imprecisiones que después complican discusiones de otros asuntos.

En la página 32, se establece una diferencia entre las funciones parlamentarias versus las funciones del Consejo General del IFE, con el ánimo de concluir que en el Consejo General no se puede dar una discusión estrictamente de orden político y con características de discusión parlamentaria.

Yo me permito también separar de esta consideración en este momento porque es fundamental, que esto lo tengamos claro, ¿Por qué? Porque si ustedes se fijan de la página 32 a la 33 en donde se desarrolla este argumento, se dice: pero en ningún caso podría el

Instituto Federal Electoral erigirse en creador o intérprete de la Constitución o de la ley.

Por supuesto, en ambos casos es imprecisa la afirmación, en principio no tiene facultades legislativas; sin embargo, la Constitución lo dota de una facultad estrictamente legislativa al darle la facultad de expedir el estatuto del servicio profesional electoral que regula las relaciones del Instituto Federal Electoral con sus servidores, verdad, sin que haya una ley del Congreso de por medio.

Y en cuanto a la Constitución, bueno, basta ver en cuál es el objeto del Consejo General, para saber que tiene que interpretar la Constitución y las leyes, el Consejo General dice, decía el artículo 73, vigente en aquel entonces del caso que estamos viendo que no cambia con el hoy vigente: "El Consejo General es el órgano superior dirección responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto": y tiene una serie de facultades el Consejo no me voy a detener, verdad, en donde es evidente que tiene que interpretar la Constitución y la ley para el ejercicio de esas atribuciones entre otras la expedición de los reglamentos y como dije del estatuto del servicio profesional electoral.

También por ejemplo en las páginas 40 a 42 se señala, tomando una tesis de la cual yo me separo: "Que 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" y sobre esta base descansa también gran parte de la argumentación del Colegiado y de las resoluciones anteriores.

Yo me quiero separar de esto, porque no podemos hablar de una manera absoluta, y voy a señalar por qué: en primer lugar, este precepto, señoras y señores Ministros, no viene de la Constitución de cincuenta y siete, como en algunos precedentes se señala, viene desde mil ochocientos veinticuatro, tal cual existe hoy en día. Me voy a permitir leer la transcripción de tal Constitución de la obra de don Felipe Tena Ramírez, “Leyes Fundamentales de México”, en donde el artículo 42 de esa Constitución señalaba: “Lo diputados y senadores serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”. Consecuentemente como ven, es exactamente el mismo texto. Ahora, ¿por qué me separo? Desde el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de diciembre de mil ochocientos veinticuatro, hasta la fecha, en el Reglamento para el Gobierno Interior que sigue vigente parcialmente por la disposición transitoria de la Ley Orgánica del Congreso, se ha establecido la posibilidad de que esto no sea absoluto, y lo leo tal cual está actualmente en las disposiciones vigentes: “No se podrá reclamar el orden sino por medio del Presidente en los siguientes casos, estoy en el artículo 105 del Reglamento para el Gobierno Interior que se refiere a las discusiones, primero: para ilustrar la discusión con la lectura de un documento, cuando se infrinjan artículos de este Reglamento en cuyo caso deberá ser citado el artículo respectivo, cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación o cuando el orador se aparte del asunto a discusión”. “Artículo 107. No podrá llamarse al orden al orador que critique o censure a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones, pero en caso de injurias o calumnias, el interesado podrá reclamarlas en la misma sesión, cuando el orador haya terminado su discurso o en otra que se celebre el día inmediato. El Presidente instará al ofensor a que las retire o satisfaga al ofendido; si aquél no lo hiciere así, el Presidente mandará que las expresiones que hayan

causado la ofensa, se autoricen por la Secretaría insertándolas éstas en acta especial, para proceder a lo que hubiere lugar”. Estas disposiciones hoy en día están vigentes, y hablar como se hace, no de una protección absoluta, señores, hoy que en el Congreso se discute cuáles son las fuentes de su derecho, de su regulación y cuando en la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos se estableció por una reforma que se rigen por sus reglamentos, sería impedir que las Cámaras en sus reglamentos pudieran reglamentar lo que se llama el Estatuto de los Legisladores, reconocido en todas partes del mundo en donde hay facultades disciplinarias para ese tipo de faltas. Entonces, simplemente señalo como una cuestión que en mi opinión, además de que no se compadece con la realidad, es inexacta y llevaría a esto, ¿por qué? Porque sí tienen o pueden tener responsabilidades, ¿cómo se pueden exigir? Ese es otro problema.

En las páginas 43 a 47, las que siguen, considero que, igual que lo han comentado aquí, salen sobrando muchas de las consideraciones que se hacen, y lo que me interesa destacar es porque este tema, que también es esencial, me parece que se debe circunscribir al punto medular, que es ese artículo que protege a diputados y senadores y que debemos mantener, es claro, es categórico en una expresión: “en el ejercicio de su cargo”, el ejercicio del cargo de los parlamentarios no se reduce a la deliberación, y menos a la deliberación legislativa, en los legisladores hoy en día se les reconoce a los Congresos, a los Parlamentos y a los legisladores que realizan funciones propiamente legislativas, en donde evidentemente se da un tipo de deliberación, pero también dentro de las facultades deliberativas que se les conceden, está la deliberación política. Si ustedes ven, hoy en día en ambas Cámaras del Congreso de la Unión y en todos los Congresos locales, en el orden del día aparece un punto que se llama agenda política y se llega al extremo de reglamentar el

debate, lo que se llama un debate pactado para poder intervenir en esa agenda política y evidentemente esta agenda política no se circunscribe al recinto parlamentario, éste es el punto ¿qué es lo que se realiza conforme al cargo; se realizan tareas representativas, propiamente representativas?, los legisladores además de las labores que desempeñan por encargo directo de las Cámara, por su función ¡ojo! por su función desarrollan otro tipo de tareas, por supuesto las de control y fiscalización en donde se encuentran las de investigación conforme al artículo 93, las judiciales o las llamadas judiciales y “cuasi” judiciales y recuerden que esto es importante también porque me voy a referir a la autonomía e independencia del IFE y que los Poderes no intervienen, eso es falso. Los Consejeros están sujetos a responsabilidades y pueden ser sujetos a juicio político, entonces creo que también esta parte hay que cuidarla ¿no? y por supuesto hay otras: diplomacia parlamentaria, relaciones institucionales, en fin. Entonces me parece que circunscribirlo como está y en los términos en que está, tampoco lo podría compartir.

Posteriormente y todo esto atañe a las siguientes hojas. Me voy hasta la página cincuenta y dos del proyecto en donde se habla del debate racionalmente sustentable, bueno, honestamente me parece que esto no va de acuerdo con lo que es exactamente la función de los parlamentarios en el Parlamento; los parlamentarios en el Parlamento no se ciñen a ninguna regla de argumentación, de lógica, ellos van a defender los puntos de vista que les corresponde defender, entonces me parece que esto es innecesario y que no sólo eso, confunden mucho porque nos lleva a pretender que ese debate tiene que tener reglas y si no se dan las reglas ¿ya no fue debate o hay que descalificarlo?, creo que esto es muy delicado para señalar en dónde está el punto medular. Y bueno, esto tiene importancia para mí y lo subrayo porque es precisamente aquí uno de los puntos centrales.

Se concluye en esta parte ¿no?, diciendo: bueno, es que los Consejeros son una cosa, los representantes son otra, pero el colegiado dice que los representantes no se separan, los representantes de los partidos políticos no se separan cuando son legisladores de su función, de su cargo. Yo me voy a permitir discrepar de ese punto porque no puede ser. Además también de la aseveración que se hace de que participan como ciudadanos, también es absolutamente incorrecto en mi opinión señalarlo así.

El Instituto Federal Electoral tuvo una evolución hasta el momento actual en donde lo que se fue creando fue un órgano del Estado mexicano que realiza una función estatal, no es cierto que sean las funciones de los ciudadanos, los ciudadanos participan y para darle seguridad, certeza al ejercicio de esa función frente a una realidad nacional, se constituyó este órgano con esas características y evolucionó de un órgano en donde los representantes y Consejeros del Legislativo, representantes del partido participaban y votaban en las discusiones hasta lo que hemos llamado una ciudadanización en las decisiones del órgano; es decir, un grupo de servidores públicos al ingresar al IFE que son electos a través de un mecanismo que los desvincula, los desvincula objetivamente de cualquier otro interés que no sea el que le corresponde desarrollar al Instituto Federal Electoral, pero los consejeros del Legislativo, participan como los que representan al Poder Legislativo ante el Consejo General y su voz puede ser en cuestiones técnicas o en cuestiones políticas: a) Los representantes de los partidos políticos son eso y es una categoría especial para participar en el Consejo General del IFE, ese representante tiene que tener el nombramiento de un partido político con registro, y eso es lo que le da su credencial de entrada al Consejo General del IFE, no va como cualquier ciudadano, va representando los intereses de ese partido político, esa es su tarea en el Consejo General, y por supuesto puede participar en las

discusiones de orden político o de orden técnico que se generen al seno del Consejo General del IFE.

Hay muchos representantes y ha habido muchísimos representantes a lo largo de la historia del Instituto Federal Electoral, que no son legisladores, para ser Consejero, Consejero es el nombre que utiliza la Legislación Mexicana del Poder Legislativo ante el Consejo General del IFE, se requiere ser legislador, diputado o senador; para ser representante de un partido político lo que se requiere es que el partido político con registro lo designe, y me parece que este es otro tema fundamental para poder ubicar lo que queremos resolver. En la página ochenta y dos, se les connota también como miembros del servicio profesional electoral, este es un error técnico, porque si pudiéramos decir que hay alguien que representa a la ciudadanía, en el Consejo General son precisamente los Consejeros Electorales y no son miembros del servicio profesional electoral, los otros son Consejeros del Poder Legislativo que están ahí como representantes del Poder Legislativo y representantes de los partidos políticos que están ahí como representantes de los partidos políticos, no con otro cargo.

En la página ochenta y seis, ochenta y ocho, se dice, que el IFE realiza una función pública que está reservada exclusivamente a los ciudadanos, ya no lo voy a repetir, ya dije por qué no estoy de acuerdo con esto que se señala, es una función estatal que tiene características muy importantes en nuestro régimen constitucional, y por lo tanto va mucho más allá, aunque haya una participación esencial, fundamental de los ciudadanos en el desarrollo de sus funciones, particularmente el día de la jornada electoral en donde las casillas se tienen que integrar con ciudadanos.

Y esto de que se excluye de su actuación cualquier acto de liberación o decisión de naturaleza partidista con potestad en los

Poderes de la Unión, pues es obviamente insostenible, los representantes de los partidos políticos lo que van a hacer al seno del Consejo General, es a defender a su partido político, es a lo que van, es a representarlo y participar en las discusiones, pero su interés fundamental es el de representación del partido político, para eso están ahí.

Por lo tanto, al seno del Consejo General, por supuesto, se da frecuentemente discusiones de carácter político, y los Consejeros del Legislativo frecuentemente llevan las inquietudes del Legislativo. En ocasiones, y esto es parte de una evolución, pues los Consejeros del Poder Legislativo también defienden en el Consejo General los intereses del partido al que pertenecen, pero este es otro problema, este es un problema de hecho, jurídicamente lo que están haciendo es representar al Congreso en el seno del Consejo.

También, perdón señor ponente, pero a mí me gustaría mucho y ojalá se hiciera, que se depuraran algunas expresiones. A partir de la hoja sesenta y dos, cuando se está hablando de los debates y deliberaciones, se habla del mercado de las ideas, este es un concepto que se usa mucho en ciencia política y en otros, pero me parece que jurídicamente la Corte no lo debe utilizar; mercado en todas sus acepciones refiere a una transacción de bienes y servicios económica. Yo entiendo que esto se usa como un concepto para ilustrar lo que se quiere decir, pero me parece que en la resolución no pueden ir.

Ahora bien, con todo esto me centro en el punto medular para sostener mi posición. Aquí se da la situación de que un representante de partido político, no un ciudadano, un representante de partido político que concurre a una sesión del Consejo General del IFE realiza expresiones en contra de un tercero que pueden ser consideradas injuriosas, calumniosas,

ofensivas, etcétera; el tema es, conforme al artículo 61, en sus términos cabe decir que lo realizó dentro de sus funciones en ejercicio de su cargo, ése para mí es el tema fundamental en esto.

Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos; evidentemente pueden dar esa opinión, ¿se hizo en el ejercicio del cargo? A mí me parece que no por las razones expuestas. Consecuentemente, me parece que es importante que este Pleno empiece a discernir cuándo esta protección cubre la actuación de un servidor público que tiene el cargo de diputado o senador y cuándo no. Yo partiría del supuesto de que hay una presunción a favor de los legisladores sobre la protección constitucional, pero esta presunción no puede ser absoluta, impensable para mí que en cualquier circunstancia va estar protegida.

Yo no vería cómo podríamos después sostener que en otras circunstancias todavía más graves en el sentido de más claras las condiciones en donde no está actuando en ejercicio de su cargo, dijéramos que no está protegido, o que sí está protegido, en su caso.

Consecuentemente por estas razones señoras, señores Ministros separándome de las consideraciones del proyecto y por las razones que he expuesto, en principio estoy de acuerdo con el sentido del proyecto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias señor Ministro. Tiene la palabra la señora Ministra doña Margarita Beatriz Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente. Para manifestar en primer lugar de que yo coincido plenamente con

el sentido del proyecto que el señor Ministro Juan Silva Meza nos ha presentado hace unos momentos, pero también para manifestar respetuosamente que me separo de las consideraciones que sustentan el mismo. ¿Cuál es la razón fundamental? Creo que ha sido costumbre de mi parte en todos los asuntos en los que se hacen afirmaciones de tipo doctrinario y en abstracto en los temas que en un momento dado venimos tratando ha sido mi costumbre separarme de todo este estudio que se realiza de manera totalmente abstracta.

En el proyecto si nosotros vemos a partir del Considerando Cuarto, en realidad como lo ha señalado ya el señor Ministro Fernando Franco, se realiza un estudio de esta naturaleza, empezamos por analizar la inmunidad de los consejeros del Instituto Federal de manera totalmente abstracta, después nos vamos a otro tema que es determinación de la función parlamentaria con base en el contenido de la opinión expresada, luego tenemos la exclusión de la función parlamentaria, en ésta hay varios subtemas que están relacionados con las opiniones emitidas fuera del recinto parlamentario, el debate racionalmente sustentable, el debate político y la función parlamentaria y la exclusión de la función parlamentaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral; y luego ya hasta la página 86, es donde venimos a aterrizar todo esto para concluir que se debe de conceder el amparo; sin embargo, no encuentro que se haga cargo en sí de los argumentos que forman parte de los conceptos de agravio que son el motivo fundamental al cual nosotros tenemos que avocarnos, por esas razones decía que respetuosamente como ha sido mi costumbre en estos casos me separo de las consideraciones que sustentan este proyecto.

Sin embargo quiero manifestar que sí coincido plenamente con el sentido y las razones fundamentales son porque en realidad la interpretación del artículo 61, de la Constitución relacionado con la

inviolabilidad de las opiniones que manifiestan los legisladores, lo cierto es que está reducido de manera específica a aquellas opiniones que se externan como el propio artículo dice: en el desempeño de sus cargos. Y en el caso concreto, si bien es cierto que también se hace una interpretación del artículo 41, en función de, precisamente, cuál es el desempeño que se refiere al Instituto Federal Electoral en el cual participan los representantes de los partidos políticos. Lo cierto es que aquí pues no podemos decir que hay una violación al artículo 41, simplemente se está manifestando cómo se lleva a cabo esta función por parte del Instituto Federal Electoral. Sin embargo, creo yo que por lo que hace al artículo 61, la Primera Sala fue muy clara al emitir hace algunos años la tesis que se cita, incluso en el proyecto y que también fue parte de los agravios, de los conceptos de violación que conformaron la demanda, que se llama "INMUNIDAD LEGISLATIVO. OBJETO Y ALCANCES DE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL", y en el cual de alguna manera está pues prácticamente desglosando los elementos que constituyen las argumentaciones de este artículo y está determinando que las manifestaciones hayan sido realizadas por su autor en calidad de ciudadano fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como legislador y luego dice: son tres las características: que haya opiniones. Primero que se trate de diputados o de senadores. Segundo. Que haya opiniones, y Tercero. Que se manifiesten en el desempeño de su cargo, que es exactamente lo que el artículo 61 determina para efectos de gozar de esa inviolabilidad. Y lo concluye muy bien la Primera Sala diciendo: que la protección a los legisladores por estas opiniones se manifiestan exclusivamente en el desempeño de este encargo.

Si nosotros vemos la evolución que ha tenido el artículo 61 a lo largo de nuestras Constituciones, ya lo había mencionado el señor

Ministro Franco, pues es un artículo realmente muy antiguo que no ha sido privativo de la Constitución vigente, sino de otras anteriores y que en realidad lo que está enmarcando es esta seguridad que se le ha pretendido dar a los sistemas parlamentarios. Y si vemos las discusiones que generaron realmente la Constitución actual, pues nosotros estaríamos prácticamente corroborando lo que se dice en la tesis de la Primera Sala, que “efectivamente esta garantía para los representantes del pueblo es para que puedan proponer toda clase de modificaciones a las leyes existentes, pues si esa inviolabilidad no existiera cuando un diputado proponga que se reforme una ley y al efecto censure la existente, podría en algún caso tomársele como un trastornador del orden público y apologista de un delito”, dice alguna de estas discusiones, y entonces dice: “Además, que por esta razón son inviolables sus opiniones manifestadas en el desempeño de su cargo y que jamás podrán ser reconvenidos por ellos”, pero exclusivamente en el desempeño de su cargo, o sea, la función legislativa. En el caso concreto, como bien se ha marcado en el momento en que se señalaron los antecedentes por el señor Ministro Ponente, en realidad esto se está dando no dentro de la función legislativa del tercero perjudicado, sino que se está dando en una intervención que tiene como representante de un partido político ante el Instituto Federal Electoral que evidentemente es una función totalmente ajena y diferente a la función legislativa. Por tanto, pues no puede estar protegido por esa inviolabilidad a que se refiere el artículo 61 de la Constitución.

Sobre esas bases, yo considero que la concesión del amparo es correcta y por tanto, creo que la interpretación que se le debe de dar al artículo 61, es exactamente en la misma forma que ya lo ha realizado la Primera Sala en este precedente y que de alguna manera establece las características fundamentales para determinar cuándo es inviolable una opinión de los legisladores y en este caso

concreto creo que no se está precisamente en esa situación. Por esas razones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Perdón que la interrumpa señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Suspendo esta sesión por un par de minutos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí, cómo no señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias.

(SE SUSPENDE LA SESIÓN)

(SE REINICIA LA SESIÓN)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Se reanuda la **sesión** abruptamente interrumpida, sin expresión de causa, no sin causa. Continúe en uso de la palabra la señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Señor Presidente, nada más me faltaba decir gracias señor Presidente, pero no quise interrumpir la causa.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Muchas gracias, el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muchas gracias señor Presidente, yo también estoy de acuerdo con el proyecto, voy a

tratar de dar las razones de esto. En primer lugar yo creo que el estudio teórico que hace el Ministro Silva, es muy adecuada, creo que sí hay algunas imprecisiones, las han manifestado el Ministro Franco, la Ministra Luna Ramos en cuanto al carácter del ciudadano del IFE, y creo que esto fue una denominación o una moda que se dio para desvincular al órgano de la Secretaría de Gobernación en su momento, pero creo que no refleja de ninguna manera la realidad sino todos los órganos del Estado seríamos ciudadanos, o ninguno lo sería.

Creo que esas correcciones a las que se refería el señor Ministro Franco, son importantes introducir en el proyecto.

Sin embargo, a mí me parece muy bien las citas por ejemplo de Habermas, porque me parece que nos pone muy bien en el contexto de qué tipo de democracia estamos hablando, y qué cosas entiende la Suprema Corte de Justicia, son o constituyen a la democracia mexicana, yo en esa parte, me parece que el estudio es muy adecuado.

Por otro lado, me ahorro las cuestiones históricas, creo que también el Ministro Franco las detalló muy bien, y voy directamente al artículo 61, el artículo 61 dice, y lo vuelvo a repetir: "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 segundo párrafo dice: "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". Consecuentemente, este artículo 61 consigna tres cosas: en primer lugar esta garantía a la inviolabilidad como una manifestación de lo que se ha llamado prerrogativas parlamentarias; en segundo lugar, el fuero, y en tercer lugar una inviolabilidad del recinto que también está consignada en la Ley Orgánica.

La primera cuestión que quisiera comentarle al Ministro Silva, es ser más consistentes en el uso del lenguaje, porque yo creo que inviolabilidad es una cosa, está referida en el 61, y es precisamente el que no puedan ser reconvenidos por las expresiones que se emita, y una cosa muy distinta es la inmunidad, que éste sentido modernamente se confunde con lo que anteriormente se denominaba fuero, y actualmente tiene una connotación estrictamente procesal como la previa al artículo 111. Entonces, creo que si en el proyecto consistentemente le llamamos a la figura o a la prerrogativa del 61 inviolabilidad, y a la que tiene el 111, y la segunda parte, y la primera parte del segundo párrafo del 61, que le llamamos a esto inmunidad, fuero, inmunidad procesal o fuero del 111, creo que aclaramos mucho y constituimos mejor nuestras tesis, inclusive sobre la tan señalada tesis del año 2000 que resolvió la Primera Sala.

En segundo lugar, creo que el asunto toda vez que se trata de una prerrogativa y es una norma jurídica la debemos analizar en términos estrictamente normativos y aquí me parece que sí se pueden hacer algunas distinciones muy importantes en este sentido. En primer lugar creo que por lo que se refiere al ámbito personal de validez de esta norma jurídica pues se refiere evidentemente a diputados y senadores federales en el ejercicio de su cargo, no a los suplentes, no cuando hayan concluido sino en este mismo cargo y el temporal también se refiere al tipo de ejercicio, la que es más complicada de resolver aquí es la relativa al ámbito material de esta inviolabilidad, es decir qué condiciones tienen que darse en la conducta de los diputados o los senadores en el ejercicio de su cargo, para que respecto de ellos opere esta situación de inviolabilidad, y me parece que la cuestión es sumamente clara, ahí donde haya ejercicio del cargo y ¿cómo sabemos dónde hay ejercicio del cargo? Pues si estamos frente a un servidor público

sólo en aquellos elementos en donde tenga un respaldo normativo, porque las autoridades públicas sólo pueden hacer aquello que expresamente les permiten las leyes.

¿Cuáles son las manifestaciones del ejercicio del cargo, pues son muy variadas, pero todas están previstas en la Constitución, en la Ley Orgánica, en la Ley de Responsabilidades en el reglamento, etc., es decir ahí donde encontremos que la Constitución, la ley “x” o la ley “y” faculte a un diputado o senador federal para realizar una actividad esas son las acciones que me parece que están estricta y rigurosamente protegidas por esta inviolabilidad.

Hace un rato el Ministro Franco decía hay además de las estrictamente legislativas las de investigación, las judiciales, las administrativas, las diplomáticas, etc., si esas funciones tienen un respaldo normativo, me parece que ahí es donde existe la posibilidad de satisfacer a ese servidor público con las condiciones de la inviolabilidad, el diputado y el senador pueden hacer una gran cantidad de cosas pero si no tienen un respaldo normativo expreso no puede estar haciéndolo en el ejercicio de su cargo y consecuentemente no puede tener la posibilidad de gozar de este privilegio, porque es un privilegio para los diputados y los senadores que por lo demás yo estoy muy de acuerdo pero es un privilegio y como privilegio tiene que estar acotado precisamente en una sociedad democrática y en una sociedad deliberativa donde todos podemos decirnos diversas cosas y donde todos tenemos prohibido decirnos ciertas cosas precisamente para constituir las condiciones del debate.

De forma tal que si un diputado o senador sea dentro o fuera del recinto, porque éste también me parece que es un tema que no está precisamente aclarado en el asunto, pero se podría precisar dentro o fuera del recinto emite opiniones en el ejercicio de lo que

constituya normativamente el ejercicio, perdón por la redundancia, de sus funciones como diputado o como senador, que son aquellas previstas por la ley, gozará de la inmunidad y como consecuencia de eso no podrá ser reconvenido, cuestión que yo no creo que tenga que ver tanto como la reprensión sino con la posibilidad de establecer estos elementos.

Adicionalmente a esto, yo quisiera sugerirle al señor Ministro Silva Meza que en el proyecto incorporáramos algunos de los criterios que tuvimos en un asunto que se denominó comúnmente y popularmente de Acámbaro, ¿por qué razón? Porque en esos asuntos nosotros establecimos cuáles eran las condiciones de la libertad de expresión y del derecho a la información en las relaciones entre los privados y los sujetos que participan en la vida pública o que tienen cargos públicos y por supuesto esto es aplicable precisamente a este caso, en virtud de que las dos personas que están involucradas en el juicio de amparo, tuvieron en ese momento el carácter de servidores públicos, uno como diputado, otro como senador, otro como Secretario de Gobernación, otro como representante de un partido político, pero en fin, son sujetos de esta condición, porque también me parece que lo único que estamos resolviendo en este momento es la procedencia de la acción y en modo alguno las condiciones del debate y así como me parece muy bien Habermans en la primera parte del proceso también me parece importante y el señor Ministro ponente conoce muy bien estas tesis, establecer cuáles son las condiciones del debate y cuáles son las condiciones a que se someten o nos sometemos quienes estamos en el ejercicio de un cargo público, de una función pública, dentro de este juego precisamente democrático donde la Sala ha dicho que tenemos unos niveles de tolerancia menores, menores a los que tienen los ciudadanos a los cuales no tienen por qué recibir críticas o afirmaciones fuertes por decirlo de esta forma, porque precisamente han elegido una vida en la que no

son sujetos de estas críticas, creo que si en la parte final redondeáramos esto, el proyecto quedaría, me parece, mucho más redondeado si cabe esta expresión, porque empezamos con las deliberaciones de sociedad democrática y las llevamos hacia el final a los sujetos que participan en estas condiciones de juego político o rejuegos políticos y que han elegido, voluntariamente por supuesto, hacer de esa su forma de vida y por supuesto quedar sometidos a un nivel importante de crítica pública precisamente en temas de deliberación democrática. Yo con estas sugerencias voy a votar a favor del proyecto, creo que merecería la pena, insisto, hacer las correcciones a las que se referían el Ministro Franco y la Ministra Luna Ramos, de algunos problemas de ajuste, y si le pareciera bien al señor Ministro Silva Meza redondear las ideas con las condiciones, repito, ya no abstractas de la deliberación democrática por parte de los actores políticos, sino las condiciones concretas que esta Sala, o que esta Suprema Corte mejor, ha ido sosteniendo en este mismo sentido. Yo por lo demás estaré a favor de la concesión del amparo. Muchas gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra el señor Ministro don Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. Yo coincido plenamente con la postura y los razonamientos que ha invocado el señor Ministro Fernando Franco y esencialmente con la postura también del Ministro Cossío. Yo comparto el sentido del proyecto, pero me aparto de las consideraciones del proyecto; yo creo que más que matizar algunas afirmaciones, en mi opinión es elaborarlo desde otra perspectiva.

El proyecto parte en esencia de una idea de que en la función parlamentaria tenemos que analizar si está participando la voluntad soberana del pueblo, esto me parece que es un concepto muy

ambiguo que puede dejar fuera funciones legislativas, como ya dijo el Ministro Franco, que tienen que ver con nombramientos, que tienen que ver con investigación, que tienen que ver con aprobación o no de cuenta pública, que tienen que ver con representación e incluso hasta con autorizaciones a usar condecoraciones; entonces, con esto quedarían fuera estas actividades que son esenciales.

También me parece que primero hay que ceñir el debate al contenido del artículo 61. El artículo 61 dice claramente, ya se indicó aquí en varios momentos, de que lo que hay que analizar es si está en el ejercicio de sus funciones, es decir, el 61 dice: “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos”. No todo lo que haga un legislador está protegido por esta inviolabilidad parlamentaria.

Cuando la Constitución se refiere, por ejemplo a la responsabilidad del Presidente que ya se aludió también aquí, dice: “El Presidente durante el tiempo de su encargo no podrá ser acusado sino por delitos graves del orden común y traición a la Patria.” Durante el tiempo de su encargo, aquí no se habla del tiempo de su encargo, se habla del desempeño del cargo que es diferente y a mí me parece que también es muy puntual distinguir como ya se hizo aquí, entre inviolabilidad parlamentaria e inmunidad procesal mal llamada fuero, no tiene nada que ver una cosa con la otra.

La inviolabilidad parlamentaria tiene que ver con esta imposibilidad de reconvenir, de sancionar a un legislador por sus opiniones. ¿La inmunidad parlamentaria procesal o fuero, qué significa? Que para proceder penalmente en contra de los servidores públicos a los que alude la Constitución se tiene que levantar esta barrera procesal, son cosas completamente distintas y creo que hay que distinguirlas con nitidez porque me parece que de aquí se llevan algunas confusiones.

¿Cuál es para mí el punto medular de la argumentación? Saber si el servidor público, en este caso el legislador estaba actuando en desempeño de su cargo legislativo o no, ¿Y cuál es el razonamiento, el único jurídicamente relevante? Si el orden jurídico le otorga esas atribuciones. La Constitución, la Ley Orgánica, el reglamento, cualquier otra norma jurídica le otorga o no esas atribuciones, no tiene que ver el contenido del debate, no tienen que ver con quién está debatiendo y no tiene que ver el recinto: la inviolabilidad del recinto, ya lo dijo el Ministro Cossío, está en el segundo párrafo del 61 y es otra cosa, tiene que ver con si está desarrollando o no su función de legislador el servidor público, incluso en el mismo Consejo General del IFE, hay como también ya se explicó aquí, representantes del Poder Legislativo, en mi opinión lo que estos representantes del Poder Legislativo manifiesten, está protegido por la inviolabilidad parlamentaria, aunque tenga el mismo contenido que lo que diga otro legislador que fue representado a su partido; porque para ser representante de un partido, simplemente se necesita ser ciudadano mexicano y listo, no se requiere ningún otro requisito, quien acude a representar a su partido no está desempeñando el cargo de legislador; consecuentemente, no está protegido por inviolabilidad parlamentaria del 61. Ahora, si el 61 establece este matiz, esta limitación debe de tener algún sentido, es un privilegio que debe ser interpretado de manera estricta, porque vulnera el principio de igualdad y este principio de igualdad, excepcionalmente permite la Constitución un trato diferenciado para proteger la función, no para proteger al legislador como tal, se protege la función protegiendo en lo individual el desempeño del cargo de cada uno de los legisladores; pero a mí me parece, insisto, en que en el caso en que un legislador acude como representante de su partido al IFE, no está desempeñando su cargo; caso contrario, reitero, de un legislador que represente al Poder Legislativo; consecuentemente, no es el tipo de debate, no es con

quien esté debatiendo, no es el recinto, es si el orden jurídico le otorga esa atribución y está desarrollando esa atribución. Me parece que es el único criterio que da certidumbre a los legisladores de qué pueden hacer y no pueden hacer, que da certidumbre a los jueces y que racionaliza esta norma constitucional que de no acotarla, no nosotros, sino quien la acota es la Constitución, bueno pues podríamos dar lugar a una gran cantidad de abusos.

Por último, a mí me parece que no es, no nos tocaría a nosotros pronunciarnos en particular en este caso sobre la naturaleza de las afirmaciones, esto creo que tendrá que ser labor del Tribunal Colegiado si es que la votación de este Pleno decide que las afirmaciones, opiniones, etc., no estaban protegidas por esta inviolabilidad. Simplemente, creo que lo que nos toca a nosotros es determinar cuando un legislador quien quiera que sea, porque aquí lo que importa es el precedente, quien quiera que sea, acude a realizar una actividad que no esté respaldada con una atribución que le otorgue el orden jurídico, no está protegida por la inviolabilidad parlamentaria del 61.

En el caso concreto, a mí me parece que estas afirmaciones que dieron lugar al proceso que nos toca conocer, no estaban protegidas por la inviolabilidad parlamentaria. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra del señor Ministro Luis María Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES: Gracias señor Presidente.

Como se ha mencionado con la claridad y la exposición tan brillante que han hecho los señores Ministros como la de don Fernando Franco, yo creo que hay puntos muy específicos que se deben

atender para esta solución de este asunto; no obstante que por momentos, las afirmaciones de don Fernando me parecían que iban a ser en contra del proyecto, porque decía, pues es que finalmente es un funcionario, es un diputado, que acude con ese carácter al IFE. Sin embargo, bien puntualizó que en la frase que se ha leído en innumerables ocasiones ya del 61, que dice: “por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos”, creo que es muy importante que reflexionemos, porque lo hemos manejado de una manera sinónima con el ejercicio del cargo y esto creo que no es de menor importancia, porque si nosotros estamos viendo que el hecho de que ejerza el cargo de diputado, estamos pensando en una actitud, en una acción, en una conducta en la que durante el ejercicio del cargo está expresando unas ciertas opiniones, quizá pudiera pensarse para sostener el punto contrario, que basta con que sea diputado, o sea que esté desempeñando el cargo, porque el cargo no lo deja de desempeñar, no es diputado un rato y al rato ya no, él desempeña, como ya apuntaba don Arturo, que desempeña el cargo durante todo el tiempo; ese es el tiempo en el que está él desempeñando el cargo, que puede ser distinto en el momento mismo del ejercicio del cargo en el que se están expresando ciertas opiniones, en ejercicio del cargo.

Si fuera que se establezca sólo el concepto del desempeño del cargo como textualmente parece decir la Constitución, aunque no necesariamente deba interpretarse así, parecería que basta con ser diputado y estar durante el lapso que corresponde a esa función para que todo lo que diga, en el ámbito que diga, y en el recinto en que lo diga, es en el desempeño de su cargo, porque está en el desempeño de su cargo, que no es lo mismo que estar en el ejercicio del cargo y entonces hacer expresiones que lleven a ese ejercicio del cargo a expresiones de tipo político o autorizadas, como ya se dijo claramente, en la legislación que le corresponden

ejercer a los señores diputados en esas condiciones específicas de la ley.

Yo creo que, y siendo insistente con el señor Ministro ponente, creo que podría ser un punto importante que se aclarara en el proyecto para que se hiciera esa distinción y, la interpretación del término “desempeño del cargo” en el desempeño del cargo para que sepamos distinguir entre el sólo hecho de ser diputado y las acciones o actos concretos que demuestren el ejercicio del cargo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias señor Ministro. Don Sergio Valls Hernández Ministro, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor Presidente.

Este asunto no es menor, ha suscitado un muy interesante debate, para mí ha sido sumamente interesante, perdón por repetirlo, todo lo que he escuchado.

Vale la pena señalar que en nuestro país la inviolabilidad de diputados y senadores, por sus opiniones, se ha consagrado constitucionalmente como uno de los privilegios de los parlamentarios, privilegio que a grandes rasgos, diría yo, consiste en una protección procesal que los miembros del Congreso tienen incluso cuando ya terminaron su encargo, de no poder ser demandados o arrestados por sus opiniones; es decir, por la mera expresión de sus ideas, por lo que digan, escriban o realicen en el desempeño de su encargo o quehacer parlamentario a pesar de que estas manifestaciones pudiesen llegar a significar o a constituir una difamación, una calumnia, una injuria.

Por otra parte el 109, constitucional, en su fracción I, párrafo segundo, dispone que el Congreso y las legislaturas de los Estados, dentro de sus competencias establecerán las normas conducentes a prever las responsabilidades de los servidores públicos. La fracción I, señala que se impondrán mediante juicio político las sanciones indicadas en el 110 de la misma Carta Magna, incluyendo a diputados y senadores, pero hace una importante precisión destacando que no procede este juicio político con la mera expresión de las ideas.

A su vez el 111, constitucional, establece la declaratoria de procedencia para que se pueda incoar, proceder penalmente, entre otros, contra diputados y senadores, con la salvedad de que por demandas del orden civil no se requiere esta declaratoria.

En estas condiciones, de una interpretación sistemática de estos preceptos, tenemos que el texto de la Constitución, que en el texto existe un mecanismo de protección construido con el objetivo de permitir el libre desarrollo de las actividades, de todas las actividades de los parlamentarios.

Así, en principio el 61 tantas veces citado esta mañana, el 61 de la Constitución, establece que los parlamentarios podrán expresarse libremente, y a su vez, el 109, como ya lo dije, destaca que en ningún caso procede el juicio político por la expresión de ideas, luego para mí, es evidente que el diseño de nuestra Constitución es el de una gran amplitud en la protección. Es cierto, que pareciera que se encuentra limitada esta inviolabilidad del 61 estrictamente a las actividades parlamentarias.

Sin embargo, yo me hago la pregunta ¿Qué alcance tiene esa actividad? Si como lo ha dicho la Primera Sala, la tesis aquí citada,

¿Está limitado a las actividades relacionadas solamente con la actividad legislativa o es más amplia?

Desde mi punto de vista el objetivo del 61 constitucional, es proteger la función legislativa en su conjunto, pero esto no se consigue mediante el blindaje de la actividad solamente propiamente legislativa, para mí es mucho más que eso, la libertad con la cual se conduce un legislador en las Cámaras, se encuentra, desde mi punto de vista, indisolublemente vinculada a todo el resto de sus actividades públicas; es decir, guarda un derecho a expresarse sin presiones en cualquier ámbito donde se desenvuelva, dado que la investidura legislativa pues no la deja una vez que sale del recinto parlamentario, ese carácter lo acompaña, lo mantiene durante todo el tiempo que funja, durante el período que funja como diputado o como senador.

De tal forma, que la libertad de expresión tal como es reconocida en el proyecto que nos ocupa, es la misma que para todos los ciudadanos, pero con una nota distintiva, tiene una protección reforzada para los legisladores, y yo me pregunto ¿Para qué? ¿Con qué motivo? Pues en aras de velar por un valor constitucionalmente superior como es el de preservar los principios republicanos, democráticos, federales y particularmente representativos, esto es privilegiar el pluralismo político en un ambiente donde un legislador se encuentre libre, absolutamente libre de presiones o del temor a la represión política o judicial por las opiniones que exprese en cualquier ámbito y pueda conducirse sin temor a una persecución judicial con lo que se garantiza que ante sus dichos no rompe derecho, no atenta contra derecho alguno.

En mi concepto cuando el 61 precisa que la inviolabilidad es, abro comillas, "en el desempeño de su cargo", las cierro, no tiende a referirse, ya lo decía el Ministro Aguilar Morales, exclusivamente a

las actividades parlamentarias, sino al tiempo que el diputado o senador dure en el encargo de elección popular, reitero, en razón de que así con esa medida se garantiza que acuda a los recintos legislativos con toda libertad a fin de asumir con la máxima responsabilidad sus obligaciones legislativas, sin temor de ninguna clase.

La libertad del legislador se ha enfrentado a dos circunstancias, se enfrenta: La vinculación con su distrito, con sus electores y en un segundo término, la vinculación con su partido político que no tiene necesariamente a su interior una estructura y funcionamiento democrático, no siempre, pero que usualmente le impone una disciplina de voto.

Si esta inviolabilidad no existiera, entonces, cuando un diputado o un senador proponga que se haga una reforma de cualquier ley y al efecto llegare a censurar, como de hecho sucede, la ley en vigor, podrían sus enemigos, en algún caso, sus adversarios políticos tomarlo como transformador, como que esta subvirtiendo el orden público, el orden social en perjuicio de intereses contrarios y enderezar acciones en su contra. Así pues, la función legislativa para mí, requiere la más absoluta, la más completa libertad de los señores diputados y senadores para que esas circunstancias que sin lugar a dudas constituyen un distractor con el propósito de inhibir su función legislativa, no influyan en su decisión, ya que incluso podría dar lugar a que por virtud de esa coacción, su voto fuera sesgado; por tanto, la prerrogativa que concede la Constitución a los diputados y senadores, si bien no es personal, es decir su finalidad no es la de proteger a un miembro determinado del Congreso para su personal beneficio, sino que, consiste en la inviolabilidad de sus opiniones con la finalidad última de proteger la independencia y la autonomía del Poder Legislativo en su conjunto, en su funcionamiento, para que cada legislador, de una manera libre pueda elegir y pueda opinar como mejor le convenga, pueda

votar en respeto a la necesaria libertad en la formación de la voluntad de la Cámara, y por ende no se afecte su funcionalidad. Conviene recordar que el debate legislativo también se realiza en otros foros, no sólo en el seno de los recintos, en medios de comunicación, en congresos, en mesas redondas, con ciudadanos, o como en el caso en una sesión del Consejo General del IFE, por lo que para que un diputado o un senador pueda entablar una comunicación efectiva con la ciudadanía, es necesario que la protección sea absoluta, desde luego, debe ejercerse con responsabilidad, de forma seria y con amplia deliberación de las razones y planteamientos legislativos, incluso fuera de los recintos parlamentarios, esto en virtud de que la inviolabilidad parlamentaria es el instrumento constitucional que contribuye con el derecho de los ciudadanos a recibir información de los diputados o senadores que de otra forma no podrían conocer.

Finalmente, el diseño constitucionalmente previsto puede ser que nos guste o que no nos guste, podrá ser mejorable, podrá ser cuestionable, pero la inviolabilidad se encuentra constitucionalmente reconocida, seguramente en la praxis se ha llegado a distorsionar su fin por algunos representantes populares, y por tanto, para eliminarla, para acotarla, para modificarla, solamente se podrá realizar mediante los mecanismos que la propia Constitución prevé para hacer reformas. Con base en lo expuesto, estimo que la propuesta del proyecto es opuesta a la interpretación que debe darse al 61 constitucional, por ende, al reconocer la inviolabilidad parlamentaria integral de los diputados y senadores, es que considero que el amparo debe negarse bajo las premisas que me he permitido señalar. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias a usted señor Ministro. Quiero manifestarles a ustedes que para ser Presidente de la Corte, dirigiendo el debate y sabiendo las

tradiciones y cumpliéndolas, se necesita ser renunciante. Durante todo el interesante debate tuve que renunciar a externar mi opinión y haciendo un fraseo de lo que acostumbra decir el que se sienta por lo regular aquí, diré lo siguiente: me voy a posicionar respecto a este ubérrimo tema que desde luego no podemos agotar en una sesión como esta, pero constreñidos por el principio de eficacia que debemos guardar, habremos de resolver. Yo pienso lo siguiente: que el tema, desde luego, coincidiendo con todos ustedes, es un tema de alto grado de complejidad.

Aquí por ejemplo se citan las discusiones en el proyecto que analizamos de Madison sobre la Ley de Sedición de 1798, esto lo podemos ver en la página cincuenta y siete del proyecto. Viene diciendo: “No tiene sentido que quienes ya son congresistas y gozan de una absoluta libertad de expresión, puedan competir frente a otros individuos que dada la restricción legal sobre su libertad de expresión no podrían contender en términos de igualdad durante las elecciones, tal efecto se extendería aún más teniendo en cuenta que la absoluta libertad de los congresistas pueda operar dentro, pero también fuera del recinto”. Esto dice, esto dijo Madison en ocasión de la discusión en 1798, de la Ley sobre Sedición.

Todos recordaremos que en los Estados Unidos la reelección de congresistas está autorizada constitucionalmente, esto nos lleva a ver que en la disputa electoral, el que tiene total libertad de expresión, diga lo que diga en todo caso dentro o fuera de la sede parlamentaria, lleva una ventaja sobre quien no es legislador; y por tanto, la ley común puede afectar.

¿Qué es lo que decía Madison?, lo que decía Madison es: “¡Cuidado!, no debemos restringir la libertad de expresión, pero habrá que tener una previsión para este caso”. Palabras más,

palabras menos es lo que establecía, reconociendo que el derecho de los legisladores debería de ser un derecho de absoluta libertad de expresión, lo reitera en varias ocasiones, tengo el documento, es un documento muy largo que en su esencia establece lo que les he manifestado.

Pero luego, más bien un poco antes viene algo interesantísimo, en las páginas cincuenta y tres y cincuenta y cuatro, aquí se nos señala la Teoría General del Discurso Racional Práctico, atribuida a Robert Alexy un alemán con todo el “teutón” talante. Y se nos describe este principio y se nos dice que se trata del Principio de la Demostración Argumentativa, según el cual, cualquier afirmación sometida a debate debe ser susceptible de demostración racional; y que de este principio derivan tres principios especiales que se interrelacionan: el primero, denominado Principio de Igualdad y Atribución Argumentativa de los Interlocutores, que ordena que: “un interlocutor que pretende demostrar su afirmación, debe admitir que sus interlocutores se encuentren en idéntica postura para demostrar lo contrario”. El segundo, llamado Principio de Incoercibilidad, excluye que: “ese interlocutor que afirma, ejerza coerción sobre los demás o se deje coaccionar por ellos o por cualquier fuerza interna o externa del discurso”. Y el tercero denominado Principio de Universalidad, establece que: “el interlocutor que pretende demostrar su afirmación debe poder hacerlo no sólo frente a sus interlocutores, sino estar dispuesto a demostrarlo exactamente de la misma manera frente a cualquier opositor”.

Y luego de esto deriva una serie de reglas que a mí me parecen muy apreciables, muy apreciables en dónde, en un país ideal que no conozco hasta ahorita ninguno, ni el mismo alemán, y lo digo con todo respeto, en donde prime la racionalidad absoluta de la discusión fuera de toda pasión.

Pero resulta que la materia política es una materia pasional y que por menos que quieran aun muy inteligentes legisladores, no se puedan apartar de toda pasión

Entonces esta bella tesis del discurso racional, es un deber ser pero no un ser de las cosas en ningún lugar del mundo y menos por razón del desarrollo del civismo de los legisladores en el pueblo mexicano.

No tengo un inventario de lindezas que he oído de todos ellos, pero es para llenar los tomos del uno al diez, a veces indignante y a veces sonreír.

El diafragma aquí está muy abierto, es un diafragma enormemente abierto, la permisión hasta ahora ha sido, lo voy a decir sin ambages, total, se dicen lo que quieren, arriba o abajo de la tribuna; en la función exacta de legislar o en las otras funciones que corresponden a los legisladores, que son muchas, qué ejercen los legisladores, bueno, primigeniamente la política, su tema es la política, y cuando se refieren a otros políticos, radicalmente políticos como es la especie, pues a veces no lo hacen con comedimiento, y aquí nos podemos dar una paseada por derecho comparado, y vamos a ver qué dicen los españoles.

Los españoles en su Tribunal Constitucional, según se nos informa, han cerrado el diafragma al máximo, han dicho que el ejercicio de la función debe de ser referida a las cuestiones legislativas y en la tribuna, eso han dicho los españoles, pero resulta que los españoles tienen una Constitución en alguna medida diferente de la nuestra.

En el artículo 66 de la Constitución hay una afirmación normativa radical; “Las Cortes generales son inviolables”, y en el artículo 71 se dice: “Los diputados y senadores gozarán de inviolabilidad por las

opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones”, punto conclusivo de la idea.

La Constitución mexicana no dice eso, tiene un añadidjo especial, en primer lugar, pienso yo que aglutina los dos tramos normativos de los artículos que he mencionado de la Constitución española, en una sola norma, y dice lo siguiente: “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos, y jamás, insisto, jamás podrán ser reconvencidos por ellas”; y luego viene la norma que obliga al Presidente de cada Cámara, a velar por el respeto al fuero de los miembros de la misma, uno es “fuero” y el otro es “inviolabilidad de las opiniones”.

Pueden incidir en alguna mecánica similar protectora; cuando yo hablo de inviolabilidad de opiniones también se está diciendo que ningún fuero puede aceptar una reconvención por razón de las opiniones emitidas por un legislador; pero lo que dice la Constitución española, que pienso yo que no es aplicable como un buen símil a la Constitución mexicana, está contradicho por lo que ha dicho el Tribunal de Estrasburgo, y el Tribunal de Estrasburgo casualmente tiene tantos jueces como países han sido representados en el mismo, y es el que tiene que ver con los derechos humanos de los países de la comunidad; son cuarenta y tantos jueces. ¿Y qué es lo que han dicho éstos? Bueno, hay un caso que es representativo en la especie en donde pienso yo que con efectos obligatorios para la totalidad de los países de la Unión Europea, porque lo dice la Corte Europea de Derechos Humanos, resolviendo el expediente Jerusalén contra Austria, aquí el problema era “Miembro del Consejo Municipal de Viena disfruta de inmunidad parlamentaria limitada”. ¿Qué es lo que dice en una larguísima resolución? Sin embargo, la sesión del Consejo Municipal en la cual el demandante presentó su discurso fue uno de los consejos locales y no en el Land Parlament, no en el territorio

del parlamento. El regidor, aquel vienés se expresó peyorativamente fuera del terreno de donde hay parlamento entre los regidores en Viena, yo aquí quiero hacer un paréntesis para tratar de ilustrar un poco esto. Hace muchos años estuve en Inglaterra, en Londres, y por accidente asistí a una reunión de la Cámara de los Comunes, una anciana legisladora defendía un presupuesto de gastos extraordinarios, según recuerdo, para la policía británica, para los famosos bukis, y la anciana argumentaba con alguna hilatura que yo comprendía a medias sus puntos de vista y otros legisladores la injuriaron hasta el hartazgo, ahí, ¿por qué? porque estaban en el Land Parliament, fuera de eso hay limitaciones en el derecho inglés para la expresión de las ideas, pero esto afecta a todos y a todos relativamente, existen ciertas instituciones consuetudinarias en donde cualquier ciudadano, por ejemplo: si se retrepa en un barco puede llegar a High Park e injuriar a los nacidos y a los por nacer hasta el hartazgo y nadie le puede decir nada porque no está pisando el territorio; bueno, perdón por el paréntesis y la disquisición.

Sigue diciendo la resolución de Estrasburgo, en consecuencia, la Corte recuerda que, si bien la libertad de expresión es importante para todos lo es especialmente para un representante electo por el pueblo, él o ella representan al electorado, atiende sus preocupaciones y defiende sus intereses, de acuerdo con esto las interferencias con la libertad de expresión de un miembro de la oposición del parlamento, como es la demandante requieren la máxima atención por parte de la Corte y remiten a que se vea el asunto Calstens contra España, una sentencia el veintitrés de abril de mil novecientos noventa y dos. Sigue diciendo la resolución: La Corte recuerda que los límites de crítica aceptable son más amplios para los políticos que actúan en su capacidad de figura pública en relación con personas particulares, ya que los primeros se exponen inevitable y conscientemente al escrutinio verbal tanto de

periodistas como del público en general. Los políticos, continúa diciendo, deben mostrar un mayor grado de tolerancia especialmente cuando ellos mismos hagan declaraciones públicas susceptibles a la crítica. Muchas expresiones más, y luego dice: en lo que respecta a las declaraciones impugnadas por la demandante la Corte observa que tales declaraciones se realizaron en el curso de un debate político, en el Consejo Municipal de Viena, no es decisivo que el debate se produjera antes de la sesión del Consejo Municipal de Viena como Consejo local y no como land parlament, independientemente de si las declaraciones de la demandante fueron protegidas por la inmunidad parlamentaria, la Corte considera que fueron hechas en un foro semejante al parlamento en lo que respecta al interés público de proteger la libertad de expresión pública de los partidos; fuera del foro, del terreno, el territorio del parlamento, porque es un foro semejante. Eso dice Estrasburgo que aglutina a todos los países, repito, de la comunidad europea.

Yo me pregunto. ¿El precedente español estará o no sujeto, no lo sé, no tengo la respuesta, a ser privado por una autoridad supranacional de derechos humanos, como son las resoluciones del Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo? Lo dejo ahí, pero en todo caso marco lo siguiente: el Tribunal que aglutina todos los países, incluido Inglaterra; Inglaterra no estará en el acuerdo monetario, pero en todos los demás sí está a donde Rescualdo Mastrich y lo que resuelvan en Mastrich respecto a la moneda, el euro no le afectará a los ingleses, pero en todos los demás sí son afectados. Bueno, pues todos los países de la comunidad aceptan la holgura interpretativa, el diafragma abierto como en la práctica mexicana. Pero vamos pensando en lo siguiente: se dice y se repite muchas veces que los diputados representan a sus electores, bueno, bueno, bueno, yo pienso que esto no es tan estricto como parece ser. En este sistema, y hablo del sistema constitucional

partidista representan también a sus partidos y las leyes internas del Congreso reconocen la formación de grupos, de grupos partidistas. ¿Esto qué quiere decir? Que sin desconocer la soberanía del legislador cuando emite su voto también habrá que reconocer que hay comunidad de intereses y que representan frecuentemente a sus partidos, tan es así que explíqueme a los diputados plurinominales por favor, y a los senadores que son el tercero de cada Estado de la República, entonces ya la reflexión es otra. Llevemos esto al IFE, no son Consejeros, por supuesto que no lo son, pero es un territorio de política para hablar de política electoral en donde se decide acerca de quién ganó y quién perdió las elecciones y sin mengua de su autonomía, tan es así que no pueden votar los representantes de los partidos, pueden expresar sus ideas de políticas y de políticos. Mi pregunta es: ¿Aterrizándonos en la sociedad en que vivimos y en las costumbres parlamentarias en donde estamos, es el momento de salirnos del riel, de la inercia que se viene dando y tratar de ejemplificar a través de nuestras resoluciones? Porque yo no dejo de ver que las resoluciones de la Suprema Corte tienen un valor pedagógico, para ser muy sinceros yo pienso que todavía no llega ese momento, que nos falta culturizar a nuestros políticos y a nuestros partidos políticos, y con esto evitaremos, pienso yo que a la Corte se le atribuya una resolución mordaza, que va contra corriente de lo que dicen mayoritariamente los tribunales que aglutinan los países de la comunidad europea.

Estas son las razones fundamentales por las que no concuerdo con el proyecto, respetando mucho actores y demandados, partes en el juicio de que dimana esta problemática.

Por otro lado, no encontré cita directa alguna de Habermas en el proyecto, probablemente si esté, pero yo no la encontré. Muchas gracias por haberme escuchado.

Si no hay mayores observaciones, el señor Ministro Ponente tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor Presidente, creo que lo iba a someter a votación el asunto, antes quisiera hacer algún comentario, pues realmente muy breve y apretado en tanto que ha sido muy rica en sus contenidos cada una de las participaciones de mis compañeros, inclusive cuando este asunto fue turnado a nuestra ponencia, advertimos que más allá de que se tratara de un recurso en un amparo directo, en un amparo directo en revisión como lo llamamos, que tuviera como objeto por esta vía analizar algún artículo en relación con la improcedencia de otro proceso, pues fuera otro tema de esta envergadura que tuviera que conocer de él este Tribunal Pleno.

Lo ha confirmado esta mañana, en tanto que cada uno de ustedes ha expresado desde su perspectiva, de su interpretación qué era lo que se prestaba precisamente a este asunto que salía también de lo ordinario, que es en relación con una interpretación constitucional, un alcance que cada uno de nosotros daría en relación con este tema, y en ciertos momentos difícil de o poderse separar del tema concreto de la procedencia, mucho ligado con el fondo, muchos contenidos también vinculados con esta situación que a veces pareciera que éste no sería el lugar de anticipar esos pronunciamientos. Yo siento que en esta decisión, si esto fuera aprobado, vamos el sentido aprobado por una mayoría de este Tribunal Pleno, sí habría que tener muchísimo, muchísimo cuidado que en estas expresiones, porque muchas veces en estas expresiones hemos tocado alguna situación en relación con el fondo, hacer una separación de ese tipo.

Bien, ya en concreto con estas participaciones, sí yo estoy totalmente de acuerdo aunque tiene para nosotros una explicación de porqué se utilizó este método, y porqué tratamos de ser explícitos en este sentido. Estoy consciente, lo sabíamos que algunos de los compañeros, yo inclusive en algunas ocasiones he votado porque se prescindiera de algún considerando en especial que pareciera, distrae de muchas cuestiones, sabedor de eso de todas maneras aunque pretendimos que fuera de manera muy concreta, y que se pudiera vincular con el sentido de la propuesta que se tenía que hacer, se abordó de esa manera. De esta suerte también se ha dicho aquí, se hubiera abordado de otra manera, tal vez sería otra perspectiva y otra forma de entrar.

Esto, pues muestra precisamente la riqueza de la intervención de los miembros de un cuerpo colegiado, cada uno, inclusive ha llegado o puede llegar a una coincidencia en el tema de fondo para la concesión del amparo más de lo que aquí hemos oído, y algunos con matices, otro con otras recomendaciones, y algunos, alguno inclusive diciendo esto puede tener otro tratamiento y llegar hacia lo mismo, sin embargo, ya en la exposición me refiero concretamente a don Arturo Zaldívar, pues había temas y apartados del mismo tratamiento, que tal vez pudieran ser acotados en un determinado momento, en una suerte de engrose que merecería desde luego, el trabajo colegiado de una decisión construida por este Tribunal Pleno, si esto mereciera una votación mayoritaria; no es poco el tema, se ha dicho aquí, yo lo comparto, es que este Poder opine respecto de la participación esencial o el modo de desempeñarse en lo esencial de otro Poder, del Poder Legislativo, aquí yo en ese sentido recojo muchísimas, muchísimas de las expresiones de los compañeros y de sus sugerencias desde luego que van desde los que pudieran ser simples matices, algunos sí serán matices, recojo los señalados por el Ministro Franco de las páginas 22 y 28, sí está mal expresado en una lectura desde luego sí está mal expresado,

no se dice lo que pretendía yo decir y eso conduce a una percepción diferente, totalmente diferente en cuanto al órgano ciudadano, participaciones ciudadanas, desde luego que sí; ahora, en esta construcción decíamos, al aludir a inmunidad de los Consejeros en el Instituto Federal Electoral, la determinación de la función parlamentaria, el debate racionalmente sustentable, exacto es eminentemente teórico, no le pasa nada si se prescinde; a algunos les gustó a otros no, vamos, pero se prescinde de él definitivamente, se trató de darle una coherencia a esta situación, convengo con lo expresado por el Ministro Cossío, en el sentido de darle consistencia al uso de la terminología, esto es cierto, nos llevamos también por la propia doctrina, la doctrina habla indistintamente de inmunidades e inviolabilidad, sí tienen contenidos diferentes la inmunidad funcional, la inmunidad personal, pero ésta como sinónimo de inviolabilidad y la propia constitución y nuestro propio trabajo de tesis, habla de inmunidad y de inviolabilidad. ¡Momento! es éste dice el Ministro Cossío, para darle consistencia al uso adecuado de estos términos, esto es darle su estricto contenido, yo pues simplemente para agradecer todas estas cuestiones, tengo comentario vamos, que aquí se ha dicho también, esto pudiera seguirse discutiendo, pudiera seguirse viendo, pero en relación con este tema, digo yo sostendría el criterio propuesto en el proyecto y desde luego recogería aquí, mucho de lo que aquí se ha dicho, para efectos de que esta fuera una decisión bien construida por este Tribunal Pleno.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Como he recibido solicitudes de uso de la palabra, estamos en el acostumbrado receso y volvemos.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:05 HORAS.)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:25 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Se reanuda la sesión. Señor Ministro Gudiño Pelayo tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Señor Presidente, señores Ministros, yo he escuchado con mucha atención todas las intervenciones de todos, y bueno, separándome de todas las consideraciones del proyecto como lo expresé en el documento que leí, pues yo voy a cambiar el sentido de mi voto porque creo que no hay manera de salvar dentro de la técnica constitucional “que manifiesten en el desempeño de sus cargos”, está muy acotado; como lo decía el Ministro Zaldívar, es una norma restrictiva, prohibitiva, por lo tanto tiene que ser de aplicación estricta.

Entonces, yo como lo decía el Ministro Zaldívar únicamente estaré conforme con la interpretación del artículo 61 en esta parte que dice: “en el desempeño de su cargo” y me aparto de todas las demás consideraciones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: ¿Es todo señor Ministro?

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Es todo señor, breve y rápido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias. Tiene la palabra el señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente. En primer lugar tiene usted razón. Habermans no está citado expresamente; sin embargo, en la página 52, todas las ideas que utiliza el proyecto sobre el diálogo racional y las condiciones del

diálogo son derivadas de un libro de Habermans: “La Teoría de la Acción Comunicativa”, que después toma Alexy, y expresamente lo ha reconocido.

Entonces creo que por honestidad intelectual, si se va a mantener esta parte del proyecto, valdría la pena desarrollar estas ideas para después establecer el punto hacia el cual debiéramos llegar. Alexy, está dicho todas sus ideas, más no citado el nombre; entonces creo ese es un primer problema.

El segundo problema que a mí me preocupa es que pudiéramos llegar a introducir una distinción, no en el proyecto, pero sí en algunas de las opiniones que se han manifestado en contra, entre dos conceptos que me parece que sí es muy, muy importante diferenciar:

En la Constitución de Cádiz que todos conocemos, el artículo 128 decía: “Los diputados serán inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo ni caso ni por ninguna autoridad, podrán ser reconvenidos por ellas.”

Adicionalmente el artículo 168 dice: “La persona del rey es sagrada e inviolable y no está sujeta a responsabilidad.” A mí me parece que desde la Constitución de Cádiz, tomando antecedentes franceses, no norteamericanos ni ingleses, ésta es una construcción que hizo Mirabeau en la Asamblea Nacional Francesa en 1789, de ahí pasó a la Constitución de 91 a Francia, 93 de Francia, y después a Cádiz; nosotros creo que sí hemos ido distinguiendo entre una condición de una inmunidad o en una condición de una inviolabilidad absoluta y la condición que tenemos de una inviolabilidad por las opiniones que se manifiestan en el ejercicio del cargo.

La Constitución española que fue referida aquí, dice en su artículo 56-III: “La persona del rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad, sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64.” Como sabemos, la responsabilidad recae sobre los Ministros, y el artículo 71 que también se citó dice: “Por una parte, 66 perdón, las Cortes Generales son inviolables”, pero también el 71 dice: “Los diputados y senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.”

Es decir, creo que en la historia constitucional sí hay una diferenciación muy clara entre el problema de una inviolabilidad por función del cargo, y la inviolabilidad que se genera por las opiniones emitidas con motivo del ejercicio del cargo, creo que ésta es una distinción muy, muy importante; sostener que por tenerse el cargo se pueden decir cosas y se pueden hacer manifestaciones de ideas nada más por esa razón yo creo que es una afirmación a mi parecer sumamente peligrosa.

Por otro lado, este debate me parece, como todos los debates constitucionales importantes, que tenemos una condición de equilibrio; por un lado un debate democrático y en ese debate democrático la condición particular que tienen quienes participan en él, y por otro lado los derechos garantizados en el primer párrafo del artículo 6º, un derecho a la privacidad, un derecho al honor, un derecho a la imagen, como queramos irlos construyendo. Yo creo que los ciudadanos debemos permitir que los miembros de los cuerpos representativos se expresen con toda libertad, con absoluta libertad diría yo, dentro o fuera del recinto, con motivo del ejercicio de sus funciones, pero no más que eso, porque si no me parece que generaríamos una condición extraordinariamente inadecuada para una sociedad democrática y es que les generáramos la posibilidad de que a cuento de que nos representan y a cuento de

que están en el ejercicio de sus funciones, les generáramos una inmunidad de carácter personal que me parece que es sumamente complicada de aceptar. En tercer lugar, preguntarle al señor Ministro Silva porque no me quedó del todo claro, nada más como pregunta, si estas tesis que le hemos llamado el caso de Acámbaro se pondrían al final para redondear esta parte, porque si esto es así; entonces, lo que nosotros estamos diciendo es en este proyecto, única y exclusivamente que los diputados y senadores que actúen en funciones distintas al ejercicio del cargo de diputados o senadores, pueden ser procesados; pero también, estaríamos incluyendo lo que decía el Ministro Aguirre que es muy interesante, sobre el nivel de responsabilidad de los funcionarios públicos; es decir, lo que están diciendo las tesis de Acámbaro, es precisamente que nosotros como servidores públicos en nuestras relaciones con los privados o los servidores públicos en sus relaciones entre sí, están sujetos a reglas distintas a las que tienen que soportar los ciudadanos ordinarios por decirlo de esta forma o los no funcionarios públicos, para decirlo de forma menos grosera, simple y sencillamente que en el juego democrático porque ellos no han optado por participar en eso. Creo que si esta parte y lo confieso, no me quedó clara, se pusiera, esto resuelve el problema muy importante que decía también el Ministro Aguirre y que la Primera Sala lo sostuvo en estos asuntos de Acámbaro y finalmente, algo también importante que decía el Ministro Aguirre que es el valor pedagógico en las resoluciones, yo creo que justamente este valor es el que tiene el proyecto del Ministro Silva, empieza parteando de la idea de la democracia deliberativa de Habermans, pasa por todas sus actualizaciones en el caso de Alexy, después se va enfrentando con los distintos problemas, creo que va a incorporar toda esta cuestión que decíamos tanto el Ministro Zaldívar como yo en el sentido de que sólo son aquellas que ejerza con motivo de sus funciones y las funciones son aquellas que prevean las normas jurídicas punto, y finalmente las condiciones generales de la

responsabilidad que en su momento se pudiera llegar que es un tema distinto, que de momento ni siquiera tendremos porqué pronunciarlos, pero sí generar las condiciones constitutivas de esto y si esto fuera así; entonces, me parece que esta sentencia precisamente cumplirá esa función pedagógica tan importante a la que hacía alusión el Ministro Aguirre. En ese sentido, yo nada más quiero reiterarme en favor del proyecto y si hacer esa pregunta para saber cuál es mi condición de votación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra el señor Ministro Silva, ha pedido la palabra el señor Ministro Zaldívar, pero esto es una cuestión directa que considero importante.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Si, me resulta cita directa es una pregunta que hace el señor Ministro y generosamente dice que no le quedó claro, pero no le quedó claro porque no le había dado respuesta, no le había dado respuesta, que es en este sentido: desde luego, estas tesis las discutimos en la Sala, en este asunto que le llamamos genéricamente de Acámbaro, importante en función precisamente de esta participación de miembros en el Ayuntamiento, donde hay consideraciones que inclusive han venido a normar una línea vamos a decir, de criterio seguido en la Sala en relación con este tipo de cuestiones. Sí hay una responsabilidad de otro orden, en función de los servidores públicos, hay una protección a veces disminuida en relación con algunos derechos en función de este desempeño, y esto sí podría hacer la adaptación con muchísimo cuidado y sí lo quiero expresar, con muchísimo cuidado para no vincularlo con el fondo, porque creo que ese es el único riesgo que hay, para no desvincular del tema de procedencia y con esta situación hacer una vinculación precisamente en relación con esta situación de inmunidad o inviolabilidad o privilegio o prerrogativa o situación diferenciada también, para no caer en

estas situaciones también que se vienen discutiendo, si es prerrogativa, si es privilegio, etcétera, y aquí se ha citado por algunos de ustedes, no solamente aquí sino en otros tribunales en el mundo se viene discutiendo y es cierto, no es algo novedoso, viene desde Cádiz y está todo ese desarrollo y efectivamente por los franceses, por los españoles, por los alemanes, todo, en tanto que hay una inquietud muy grande en el correcto manejo de una inmunidad ¿por qué? porque constituye un régimen derogatorio de ordenamientos constitucionales y legales que regirían para otra persona.

Esta situación debe manejarse, como decía el Ministro Zaldívar, con mucho rigor, de aplicación estricta en tanto que es una situación de un privilegio, de una prerrogativa de excepción que lo desfasa del actuar normal de un ciudadano.

De esta suerte, sí ya como respuesta concreta al Ministro Cossío, sí efectivamente haremos, acudiremos a estos criterios de la Sala en estos asuntos relativos al tema Acámbaro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra el señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Muchas gracias señor Presidente.

Brevemente quiero hacer algunas consideraciones en relación con lo que se ha dicho de si vamos a cambiar o no el riel en materia de inviolabilidad parlamentaria; a mí me parece que el riel lo establece el artículo 61 constitucional, nosotros no estaríamos cambiando nada, simplemente interpretando de una manera adecuada, tanto literal, como teleológica y armónica este precepto, por las razones que ya se han invocado aquí.

Simplemente quiero responder alguna afirmación en el sentido de que pareciera que esta resolución de la Corte, si se da en ese sentido, iría en contra de los precedentes más avanzados de los tribunales de derecho comparado, e incluso de derecho regional internacional.

A mí me parece que no, si nosotros hacemos un análisis del derecho comparado, vemos que en Europa, por ejemplo: Alemania, Suecia, Suiza, Dinamarca y Portugal, tienen innumerables precedentes para constreñir esta inviolabilidad cuando hay injurias o calumnias que no tienen que ver exactamente con la función parlamentaria. Se ha apelado al tema de Estados Unidos; en Estados Unidos todavía más, en Estados Unidos tiene que verse cada caso concreto, y hay precedentes por lo menos de mil novecientos setenta y tres, de mil novecientos setenta y nueve y dos de mil novecientos ochenta y dos que tienen que ver con Nixon, en los cuales se tiene que analizar cada hipótesis si es injuriosa o no y si viene a cuento con la estructura parlamentaria o no.

El asunto de Calstens que se ha señalado aquí como un precedente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, me parece, con todo respeto, que está mal referido y que no abona en esta causa, era un caso de inmunidad, no un caso de inviolabilidad parlamentaria, esta persona era un diputado de Batasuna, que dijo que muchos de los asesinatos que se le atribuían a ETA realmente los hacían grupos de extrema derecha, y entonces aquí lo que se señaló es que no se podría, no se podía proceder en contra de este diputado porque el gobierno español no podía ser titular de un derecho mediante el cual no podía ser injuriado, esto era una cuestión del debate político, pero jamás el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos ha dicho que la inviolabilidad parlamentaria es absoluta, recientemente en Turquía lo acaba de reiterar, lo que dice es que se

tiene que hacer un test en cada caso concreto, pero de ninguna manera que es inviolable.

Entonces, este precedente, si es que fallamos en este sentido, lejos de estar contraria la corriente protectora de derechos fundamentales y de la función parlamentaria, iríamos justo en la corriente del derecho comparado contemporáneo.

Y una última consideración que me parece que quizás no sea menor. Hay que tener en cuenta que esta inviolabilidad parlamentaria no constituye un derecho fundamental del legislador, es una garantía institucional que se da para proteger la función parlamentaria, esencialmente del órgano legislativo e indirectamente de cada uno de sus integrantes, siempre y cuando estén desempeñando una función legislativa, que es aquélla, como hemos insistido aquí, que le otorga el orden jurídico.

Consecuentemente, a mí me parece que en el caso concreto es claro que no estaba protegido el legislador por esta inviolabilidad parlamentaria, y también que quede claro que nosotros no estamos ampliando ni restringiendo, simplemente éste ha sido el sentido del artículo.

Otra cuestión es que pocas veces se haya tenido que analizar, pero la Primera Sala ya lo hizo y me parece que lo hizo también de manera correcta. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra el señor Ministro don Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente, nada más para una precisión que me parece importante para ir abonando en qué sentido eventualmente el ponente puede engrosar el asunto, si es el caso, y tenga menos dificultades.

Yo me sumo a las consideraciones, ya inclusive el ponente había concedido que iba hacer ajustes conceptuales para precisar que en eso yo estoy totalmente de acuerdo, cuando yo ejemplifiqué con las funciones me referí al contenido material de las mismas para poder ilustrar evidentemente qué es lo que hacen los legisladores, que no es nada más el debate estrictamente parlamentario, el legislativo, pero yo creo que la sugerencia formulada por el Ministro Cossío y recogida por muchos de nosotros, es la que verdaderamente acota esta expresión de la Constitución, el ejercicio del CART tiene que estar sustentado en las facultades legales que tienen los legisladores, que pueden ser directas o pueden ser delegadas cuando a un legislador se le da una comisión especial dentro de las facultades que existen en los órganos de las Cámaras, está actuando también dentro de ese marco, entonces me parece que estos razonamientos van conduciendo lo que algunos compartimos, yo sigo pensando que el tema del debate y las consideraciones no son propiamente de este asunto y por eso seguiré separándome, pero yo diré que yo acepto el engrose del Ministro ponente, y en su caso, si es que se vota en el sentido que yo quiero, y en su caso haré voto concurrente. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor Ministro Presidente, bueno yo quería básicamente manifestar por qué en mi intervención introduzco el tema de la responsabilidad civil por daño moral, bueno porque esa es la demanda que entabla el actor en contra del demandado, es una demanda de un juicio ordinario civil por daño moral, es decir, por responsabilidad civil y por daño moral.

En ese caso, por eso me referí a el artículo 111 precisamente en el párrafo en que establece el 111: "en las demandas del orden civil

que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia alguna", es decir no se requiere esto.

Desde luego que los temas que estamos viendo y que analizando y que la Suprema Corte de Justicia se va a pronunciar en relación a la interpretación directa sobre todo del artículo 61 constitucional, está imbricado, está íntimamente vinculando con el tema de esta demanda de juicio ordinario civil por responsabilidad civil y por daño moral.

Y, desde luego, como dice el señor Ministro Cossío, pues démosle las condiciones al Tribunal Colegiado para que se pronuncie ya en el tema de la estricta legalidad y del juicio ordinario civil.

Pero yo quería hacer uso de la palabra para decir por qué me referí al 111, por qué me referí al, porque es una demanda civil por daño moral. Ahora el tema, desde luego, es importantísimo en materia de inviolabilidad parlamentaria y lo que diga esta Suprema Corte va construyendo, por supuesto, la teoría constitucional, como diría el Ministro Aguirre, didáctica. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias señora Ministra, antes de concluir haré un breve comentario, Suecia, Suiza, Alemania y Portugal no sé cómo han resuelto este asunto, pero sí sé cómo un tribunal supranacional que engloba estos países lo ha resuelto.

Herri Batasuna, qué pasó, bueno, tan hacía atrocidades que fue expulsado de la regularidad legal política de los partidos en España. Si no hay otra observación, ruego a los señores Ministros pronunciarse en votación nominal. Señor secretario proceda por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto modificado y por otorgar el amparo.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Yo voto con el sentido del proyecto, voto contra consideraciones, ha sido mi criterio apartarme de cuestiones doctrinarias, creo que puede hacerse una doctrina constitucional, pero cuando se contesta el argumento concreto en el concepto de violación referido o en el agravio correspondiente.

Y en cuanto al derecho comparado, pues yo creo que también puede ser ilustrativo pero para nosotros lo más importante es lo que dice nuestra Constitución que es la que estamos interpretando y analizando.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Voto con el sentido del proyecto y yo sólo reservo mi criterio en cuanto a consideraciones porque no conozco el engrose, podría eventualmente coincidir con él, entonces yo voto con el sentido del proyecto con reserva en las consideraciones y esperaré el engrose.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En los mismos términos que el señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En forma brevísima como votó la Ministra Margarita Luna Ramos.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En los mismos términos, a favor del sentido del proyecto, como dijo el Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: En contra, como lo expresé.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo estoy a favor de la concesión del amparo y haré voto concurrente en relación a la responsabilidad civil por daño moral.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Con el proyecto, con las modificaciones que me han sido sugeridas, que desde luego acepto

y agradezco y que tratarán de congeniar la discusión, o los términos de la discusión aquí llevada en esta sesión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES, AGUIRRE ANGUIANO: Yo estoy en contra del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de ocho votos a favor del proyecto modificado, con las salvedades de los señores Ministros Luna Ramos, Gudiño Pelayo y Sánchez Cordero, y el voto en contra de los señores Ministros Valls Hernández y Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias señor secretario.

EN CONSECUENCIA, EL ASUNTO QUEDA RESUELTO EN LA FORMA PROPUESTA.

Tiene la palabra el señor Ministro don Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Muy brevemente, nada más para suplicar a la Secretaría que haga constar la reserva que hicimos varios Ministros, para en su caso poder hacer voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Por favor señor secretario, tiene la palabra el señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: No, en los mismos términos que había, gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Tiene la palabra la señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente. Nada más para anunciar voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Muy bien, tiene la palabra el señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Para pedirle a la Ministra autorización, que me permita sumarme a su voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con mucho gusto señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Resuelto el asunto. Tiene la palabra el señor Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Para anunciar voto particular señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias señor Ministro. Yo también anuncio que haré un voto concurrente con el del señor Ministro Valls Hernández, si autoriza la especie.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Será un honor señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES: Gracias.
En consecuencia con lo anterior, se concluye la sesión.

(SE TERMINÓ LA SESIÓN A LAS 13:50 HORAS).