

LOS LÍMITES DE LA INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA. A PROPÓSITO DEL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 27/2009

Juan SILVA MEZA*

SUMARIO: I. *La inviolabilidad parlamentaria en la interpretación judicial.* II. *Los antecedentes del Amparo Directo en Revisión 27/2009.* III. *La tradición de proteger la expresión de los legisladores.* IV. *La imposición de restricciones a la expresión del legislador.* V. *El ámbito espacial y material de la inviolabilidad.*

La inviolabilidad parlamentaria conferida a diputados y senadores, tal como quedó plasmada en el artículo 61 constitucional, representa en nuestros días una de las condiciones básicas para el trabajo de los legisladores. Pero en ocasiones, su ámbito protector pareció desvirtuado por la actuación de algunos representantes populares, que en todas las épocas de nuestra historia legislativa, y bajo la consigna “a mí no me tocan; yo tengo fuero”, parecieron escudarse bajo este tratamiento constitucional diferenciado para obtener una protección constitucional divergente con el sentido para el cual fue ideado como instrumento jurídico.

La situación pareció subsistir mientras la justicia federal no había tenido oportunidad de pronunciarse de forma completa sobre aspectos que tocan la extensión del régimen de inviolabilidades de los parlamentarios. Llama la atención que un aspecto fundamental del funcionamiento de las asambleas legislativas no haya sido revisado de manera exhaustiva en los pasados 160 años, por sólo referir el motivo temporal que nos reúne a participar en esta obra colectiva relacionada con el bastión protector de derechos, representado por el juicio de amparo mexicano.

* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El presente trabajo tiene por objeto ampliar algunas de las consideraciones que sirvieron de base para la elaboración del proyecto de resolución derivado de la revisión de un juicio de amparo, donde el quejoso hizo valer argumentos relacionados con los límites de la inviolabilidad de los legisladores. Desde ahora aclaro que la intención de estas páginas no es la de presentar una versión distinta a la que será firme una vez que se publique el engrose correspondiente; tampoco pretendo polemizar o dar por válidos los argumentos que expuse frente a las diversas objeciones expuestas por mis pares a lo largo de la sesión donde se resolvió el asunto. Mi intención se limita a dejar en claro los motivos que me llevaron a defender una postura argumentativa que dista de restringir el ámbito de actuación constitucional y legalmente permitido a los legisladores, así como de encuadrarlo en su justa medida.

Si bien el proceso del que se derivó esta sentencia atrajo en su momento la atención de la prensa nacional, en virtud de que los interesados en el litigio eran personajes conocidos de la vida política nacional, el asunto es relevante porque ofreció al Tribunal Pleno la oportunidad de preguntarse, como pocas veces ha ocurrido en épocas recientes, sobre los linderos del mencionado régimen de inviolabilidad de los legisladores. Para efectuar esta tarea, me permitiré insistir sobre algunos de los aspectos que, en mi calidad de ministro ponente, puse a consideración del Tribunal Pleno de nuestra suprema Corte, con lo cual pretendo que quede clara la intención que se tuvo al establecer la imposición de límites objetivos a la expresión de los legisladores. Pero antes de exponer aquellos contenidos, debo subrayar que la tendencia dominante en esta materia parecía muy poco proclive a la posibilidad de restringir la expresión de los legisladores, al menos en el marco normativo dominante en nuestro país.

I. LA INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA EN LA INTERPRETACIÓN JUDICIAL

Detrás de valores tan fundamentales como la expresión pública de las ideas, que debe servir de constante entre diputados y senadores, las autoridades judiciales del país debieron aplicar de forma reiterada algunos criterios que quedaron plasmados en tesis jurisprudenciales de nuestra Suprema Corte, que se formularon al ritmo que el trabajo del Poder Legislativo empezó a adquirir una mayor notoriedad dentro de las decisiones políticas más importantes del país. Para muestra, referimos un primer criterio que sirvió para disuadir a las autoridades jurisdiccionales locales y federales,

que cumplieran su deber de no interferir indebidamente con el trabajo de los legisladores.

[L]a inviolabilidad es una garantía de orden público, que resulta indisponible para el legislador a la que no puede renunciar con el fin de que la persecución judicial se inicie y, por lo mismo, deberá ser invocada de oficio por el juzgador, cualquiera que sea la fase en que se encuentre el juicio, esto es, cuando se llama al terreno jurisdiccional a un legislador para que responda civilmente de los *daños y perjuicios causados por las opiniones que vertió* y de los hechos expuestos, *se deriva que aquéllos pudieron haber ocurrido bajo las circunstancias en que opera la inviolabilidad*, y desde ese momento debe el Juez dilucidar tal cuestión, pues *en el caso de que el examen sea positivo, ni siquiera debe admitirse la demanda [...]*.¹

Esta tesis recoge un contenido que se venía aplicando años atrás y de forma sistemática por autoridades judiciales y administrativas del país; parecía que nadie estaba dispuesto a correr el riesgo de interferir en las competencias soberanas del legislador, la lectura apuntada parecía difícil de revertir.

Como consecuencia al apego de este criterio jurisprudencial, los tribunales de las entidades federativas en nuestro país tuvieron que reiterar dicha lectura cada vez que una nueva oportunidad se presentaba. Pero, ciertamente, quedaban espacios por definir con precisión a este respecto. Uno de estos espacios se refería al ámbito físico o material en el que este régimen especial debía extenderse. Por su parte, para el ciudadano común se volvió prácticamente imposible imaginar que algún diputado o senador pudiera ser llamado a responder civil o penalmente por sus dichos o por sus actos. Una lectura tajante del artículo constitucional respectivo podía además servir como fundamento irrefutable.

Esta lectura parecía además en concordancia con jurisdicciones supranacionales que podían sin duda servir de parámetro de autoridad (el primero ilustrativo, el segundo vinculante) para nuestros tribunales nacionales.

Encontramos en este sentido que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al analizar el alcance del artículo 10 de la respectiva convención Europea de Derechos Humanos, venía sosteniendo reiteradamente que la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de la sociedad democrática y una de las condiciones básicas para su progreso y para la

¹ Amparo en revisión 2214/98. Ramón Sosamontes Herreramor y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel (énfasis agregado).

realización de cada individuo; y que no se aplica únicamente en relación con información o ideas que sean recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también respecto de aquellas que puedan ofender, alarmar o disturbar; ya que tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y la apertura ideológica sin las que no existe la sociedad democrática. De esta manera, dicho tribunal ha sostenido que en términos del artículo 10 señalado, las excepciones a la libertad de expresión deben ser analizadas estrictamente, y la necesidad de su restricción, debe establecerse de manera convincente.

A primera vista, en aquel continente existe un ámbito muy estrecho de restricción, y los límites de la crítica permisible se amplían más tratándose de cuestiones relacionadas con el gobierno, que en relación con un ciudadano o incluso un político, ya que en un sistema democrático, las acciones y omisiones del gobierno deben ser sometidas al escrutinio más severo, no únicamente por parte de las autoridades jurisdiccionales y legislativas, sino también por parte de la opinión pública.²

Tampoco el sistema interamericano parecía proclive a limitar las expresiones del legislador en cuanto a sus contenidos. Según la opinión consultiva sustentada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes pueden influir sobre la colectividad, puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no esté bien informada no es plenamente libre.³

Pero la tendencia que aparentaba estar vigente no coincidía del todo con la forma en que otras democracias habían interpretado el régimen de protección conferido a los parlamentarios. Y es que, aunque parezca paradójico, los postulados del modelo democrático han implicado que la evolución de las inmunidades de los representantes populares tiende a ver disminuido su

² Ver por ejemplo: Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Karatas vs. Turkey*, sentencia del 8 de julio de 1999, párrafos 48 y 50.

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Colegación Obligatoria de Periodistas* (artículos 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos), opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, solicitada por Costa Rica, párrafo 70.

ámbito de protección, pues la presión ejercida por la sociedad frente a la autoridad ha generado la necesidad de replantear el rol del individuo y el de sus representantes.

La responsabilidad de los funcionarios del más alto nivel parece reducir de manera sostenida los privilegios que tradicionalmente se les habían conferido.⁴ Tal efecto se debe a que el ciudadano se ha situado, gradualmente, en un plano de mayor cercanía frente a los órganos del Estado. En esta gama de percepciones sobre la posibilidad que detentan los legisladores para expresarse es que podemos situar la controversia que en esta oportunidad nos ocupa.

II. LOS ANTECEDENTES DEL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 27/2009

De la versión taquigráfica que registró la sesión del Tribunal Pleno de 22 de febrero de 2010, me permito extraer la exposición que hice de los antecedentes del caso, a efecto de explicar cuáles eran los motivos que asumieron los tribunales que se fueron pronunciando sobre estas cuestiones desde el momento en que surgió el litigio:

El cuatro de agosto de dos mil seis, el hoy quejoso ejerció 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 [...] 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 [...] absolvió al demandado por considerar

⁴ Como ejemplo, el Tribunal Constitucional español resolvió en una sentencia de 1981 que las Asambleas de las Comunidades Autónomas no podían extender el régimen de protección de los diputados y senadores al ámbito de sus representantes a nivel regional (STC 36/1981).

precedente la excepción de falta de legitimación pasiva en la causa opuesta [por el demandado] *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 dejara insubsistente la sentencia reclamada y 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. [Pero al dar cumplimiento a esta sentencia de amparo] la Sala [civil] 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 [ante el IFE]

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.

Contrario al sentido que se había venido confirmando en las subsecuentes jurisdicciones que conocieron del asunto antes de ser atraído por nuestro máximo tribunal, me permití sostener en el proyecto que la intervención del tercero perjudicado en el debate que se suscitó ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral no debía entenderse como constitutivo del desempeño de una función parlamentaria protegida en términos constitucionales por la inviolabilidad. En aquella oportunidad agregué:

[S]i 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 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.

Aunque en alguna época, la absoluta libertad del legislador pareció indiscutible, se debe también reconocer que se ha venido gestando una suerte de cambio de percepción respecto de la libertad de expresión de los legisladores (que va de la total protección a la restricción a determinados casos). La experiencia histórica aporta elementos importantes en nuestros días, o al menos sirvió de telón de fondo de la resolución materia del presente comentario.

III. LA TRADICIÓN DE PROTEGER LA EXPRESIÓN DE LOS LEGISLADORES

Como primera idea, derivada de prácticas parlamentarias pretéritas, la inviolabilidad tiene por objeto evitar la intromisión del Ejecutivo y del Judicial en la esfera de actuación del Legislativo. Su esencia, entendida en torno al legislador, se dirige a evitar intromisiones externas sobre el control interno de la asamblea.

Tradicionalmente se formularon dos explicaciones para atribuir significado histórico al trato especial que debía revestir la alta investidura de todo representante popular. Se registra primero la forma en la que los padres fundadores de la Constitución norteamericana entendieron que la soberanía debía radicar esencialmente en el pueblo y no en una asamblea representativa. En la lectura del movimiento de independencia norteamericana, se establecieron mecanismos concretos de redistribución de las competencias existentes, que hacia finales del siglo XVIII resultaban inéditos desde el punto de vista de la tradición emanada de la Corona inglesa.

Para la concepción británica, las decisiones del rey debían ser sometidas a la consideración del Parlamento, quien detentaba la última palabra de la voluntad popular. Los teóricos norteamericanos, en cambio, idearon una forma de transferir la decisión parlamentaria al pueblo, aunque para ello plantearon esquemas de reparto de poderes que fueron modelando aquel régimen en los años posteriores.⁵ De esta forma surgen arreglos institucionales como el federalismo, la separación de poderes y el gobierno limitado.

En esta nueva organización institucional (que al cabo de las independencias latinoamericanas fue permeando hacia el sur de las Rocallosas), ya no

⁵ Reed Amar, Akhil, *America's Constitution: a Biography*, New York, Random House, 2005, pp. 101-107.

sería un solo órgano (como en Inglaterra lo seguía siendo el Parlamento) quien detentaba todos los poderes representativos. En las colonias norteamericanas independizadas, poco a poco sería el pueblo quien decidía, sobre todos los aspectos de la vida pública, la manera en que el poder se iría distribuyendo, ya fuera entre el centro y la periferia; entre el Ejecutivo y el Legislativo o incluso se podría ejercer directamente. La misma operación ciertamente no se pudo llevar a cabo en las realidades institucionales de los países latinoamericanos con la misma celeridad, aunque tal intención existía al menos a nivel normativo. Lo cierto es que por virtud del modelo ideado por los anglosajones, los primeros retos del constitucionalismo se centraban en lograr un equilibrio entre la concentración de poderes y la debilidad de las asambleas representativas.

Puede entonces advertirse una división en dos planos dentro del mundo anglosajón. Pero no se trataba de planos excluyentes, sino complementarios; o al menos esto podía inferirse de la práctica durante las primeras épocas del desarrollo del constitucionalismo. Tanto en Inglaterra como en Estados Unidos, el trato diferenciado que se otorgó a los legisladores tenía por objeto garantizar que las asambleas permanecieran como foros creados para robustecer el debate político. Concretamente, las reglas adoptadas buscaban que ni el Poder Ejecutivo ni el Judicial pudieran sancionar a los legisladores por las alocuciones expresadas en la sede parlamentaria. Así había quedado establecido literalmente tanto en el *Bill of Rights* británico de 1689⁶ como en la Constitución norteamericana de 1787⁷.

Ahora bien, con el paso del tiempo, algunas diferencias sustanciales surgieron a ambos lados del Atlántico, respecto de la libertad de expresión de los parlamentarios, generando dos concepciones más o menos estables has-

⁶ Artículo IX. La libertad de discurso y los debates o procedimientos en el parlamento no deben ser sancionados ni cuestionados en una corte o lugar fuera del parlamento” [The freedom of speech, and debates or proceedings in parliament, ought not to be impeached or questioned in any court or place out of parliament”]. En términos actuales, esta disposición concierne las opiniones que se expresen ante la respectiva cámara, por más ofensiva o injuriosa que pueda resultar frente a los individuos, o aun en aquellos casos en los que de emitirse la opinión fuera del recinto de la cámara, constituiría un ilícito difamatorio inclusive desde el punto de vista criminal; sin embargo, en todo caso se ha puntualizado la obligación de los miembros del parlamento de ejercitar sus privilegios de manera responsable, en Erskine May, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London, Lexis Nexis UK, p. 95.

⁷ Artículo 1o. Sección 6 [...] por ningún discurso o debate en cualquiera de las Cámaras, no podrán ser cuestionados ([...] for any speech or debate in either House, they shall not be questioned).

ta el día de hoy. La tradición británica había proclamado el establecimiento de una absoluta libertad de expresión dentro del recinto parlamentario (que cubría incluso a aquellos que no fueran miembros del Parlamento). En cambio, derivado de la efervescencia independentista del nuevo continente, los antiguos colonos americanos planteaban la necesidad de extender la libertad de expresión hacia fuera de las asambleas representativas como forma de reafirmar que la soberanía radicaba esencialmente en el pueblo.

Mejor dicho por Madison, en 1794, en un discurso ante el Congreso: “si atendemos a la naturaleza del gobierno republicano, deberemos advertir que el poder de censura lo ejerce el pueblo sobre el gobierno y no el gobierno sobre el pueblo”.⁸

El primer efecto que se provocó en las trece colonias fue el de imponer límites al legislador, a efecto de que éste no interfiriera innecesariamente en las libertades individuales, con una posibilidad correlativa otorgada al ciudadano para criticar las acciones de los representantes populares y de los miembros del gobierno.

De los dos modelos descritos anteriormente, mientras los ingleses fortalecían la libertad de debate al interior de su asamblea parlamentaria, asignaban a la libertad de expresión fuera del recinto un grado de vulnerabilidad y restricción mucho mayor al que se vivía desde entonces en América.

Ahora bien, la total libertad que se otorgó en un inicio a los pobladores americanos para criticar las acciones del Congreso no permaneció intocada. Luego de estos primeros años, siguió un animado debate entre quienes, como convencidos depositarios de la soberanía popular, insistían en la necesidad de ampliar al máximo la posibilidad de criticar al gobierno, y quienes entendían que al igual que en Inglaterra, debía concebirse al Parlamento como la manifestación prístina de la voluntad colectiva. Entre los partidarios de la soberanía popular, donde encontramos a Jefferson y al propio Madison, este último afirmaba en 1798 que las elecciones americanas dependían de la igual libertad de examinar y discutir los méritos y deméritos de los respectivos candidatos. En su discurso añadía:

[N]o 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

⁸ “If we advert to the nature of Republican Government, we shall find that the censorial power is in the people over the Government, and not in the Government over the people”, Gales, Joseph (ed.), *The Debates and Proceedings in the Congress of the United States (Annals of the Congress of the United States)*, 1834, vol. 4, p. 934.

términos de igualdad durante las elecciones. Tal efecto se extendería aun más teniendo en cuenta que la absoluta libertad de los congresistas pueda operar dentro, pero también fuera del recinto.⁹

En aquellos años, la retórica madisoniana no pudo resistir al dominante argumento contra-mayoritario heredado desde las instituciones británicas a las Colonias norteamericanas, siendo hasta 1965¹⁰ cuando la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos volvió a plantear la disociación de niveles desiguales de la libertad de expresión.¹¹ Es entonces que se puede advertir que la expresión de diputados y senadores también es susceptible de ser restringida.

IV. LA IMPOSICIÓN DE RESTRICCIONES A LA EXPRESIÓN DEL LEGISLADOR

Si bien se pudo entender la necesidad de potenciar el libre discurso desde los años en que las democracias occidentales asimilaron fenómenos como el sufragio universal, la inviolabilidad legislativa no se ha previsto para ser conferida a representantes singulares de manera ilimitada.

Las asambleas legislativas siempre han dispuesto de límites (tanto internos como externos) para encuadrar el tipo de debate que se estima apegado a las reglas generales del sistema constitucional de cada país. De los límites internos, que evidentemente se centran en la actividad de los órganos parlamentarios, se pueden referir a título demostrativo las mociones de orden; la imposibilidad de usar lenguaje impropio e incluso la suspensión temporal de la función de algún diputado por conducirse inadecuadamente en el recinto. Evidentemente, las asambleas legislativas de los países democráticos han evitado llevar este control al plano de cada parlamentario que se encuentra fuera del recinto, aunque más por cuestiones prácticas.

Es pues en este plano externo que ningún actor (político o jurisdiccional) parecía atreverse a cuestionar la actuación de un diputado o senador. Una vez más en el contexto norteamericano, prevaleció la imposibilidad de imponer restricción alguna a la libertad de expresión. Esta situación quedó prácticamente igual hasta mediados del siglo XIX.

⁹ Elliot, Jonathan (ed.), *The Debates in the Several State Conventions on the Adoption of the Federal Constitution*, 1888, vol. 4, pp. 569, 575 y 576.

¹⁰ Véase en *New York Times v. Sullivan*, 376 U.S., 254, 273-276, 282-283.

¹¹ Una revisión del caso en Calvin Jr, Harry, "The New York time case: a note on the Central Meaning? Of the First Amendment", *Supreme Court Law Review*, 1964, p. 91.

Fue apenas en los años de la Guerra Civil cuando el Presidente Lincoln propuso al Congreso una ley de excepción que sancionaba con pena privativa de libertad a todo individuo que desconociera la existencia de la Unión de Estados, o a quien manifestara consideraciones pro-esclavistas.¹² Aunque la disposición no se aplicaba de la misma manera a los representantes populares, la ley contemplaba la expulsión como miembro del Congreso a aquellos parlamentarios que incurrieran en la hipótesis de la ley antes descrita.

Esta ley fue aplicada contra Clement Vallandigham, militante de la causa esclavista, proclive al uso constante de agresivas consignas racistas, y que un año antes había dejado de ser congresista, en ese momento llevaba a cabo su campaña para gobernador de Ohio. En un discurso pronunciado en Mont Vernon el 10. de mayo de 1863, criticaba la campaña militar emprendida por la federación y abiertamente abrazaba la causa de dar por terminada esa guerra.¹³ La condena, dictada casi de inmediato, el 7 de mayo, consistió en mantenerlo fuera de las líneas de combate mientras durara la guerra. La sanción impuesta se basaba en que su discurso se encuadraba en la declaración de sentimientos y opiniones desleales, encaminados a debilitar el poder del Gobierno Federal en sus esfuerzos de acallar la rebelión de los Estados del Sur.

Como consecuencia de esta resolución, y con base en la ley de Sedición, que así lo permitía, el Ejército federal norteamericano ordenó la detención de directores de periódicos considerados facciosos y el cierre de las redacciones de los mismos. Pero las reacciones sociales no se hicieron esperar, pues hubo manifestaciones por todo el país.¹⁴ Para muchos, esta medida representaba un ataque a las libertades públicas. Para otros, la libertad de expresión no debía proteger *in extremis* conductas que pudiesen proyectarse en ataques dirigidos contra las instituciones.

La afectación causada al gobierno federal se traducía en las deserciones que discursos como el de Vallandigham podría acarrear al interior de las tropas federales. Mejor dicho por Lincoln:

¹² Kent Curtis, Michael, "Lincoln, Vallandigham and anti-war speech in the Civil War", *William & Mary Bill of Rights Journal*, núm. 7, 1998, p. 105.

¹³ "[A] wicked, cruel and unnecessary war; a war not being waged for the preservation of the Union; a war for the purpose of crushing out liberty and erecting a despotism; a war for the freedom of blacks and the enslavement of the whites. That if the administration had so wished, the war could have been honorably terminated months ago", *ibidem*, p. 109.

¹⁴ Smith, Steven D., "Radically Subversive Speech and the Authority of Law", *Michigan Law Review*, núm. 94, 1995, p. 348.

[S]ólo la fuerza militar puede suprimir la rebelión, y la fuerza militar requiere de tropas. Una larga experiencia ha demostrado que las fuerzas armadas no pueden mantenerse a menos que las deserciones se castiguen con la severidad de la pena capital. Pero, ¿debo matar a un joven soldado desertor, sin tocar ni un solo cabello del agitador que lo induce a desertar?¹⁵

No era para menos desconfiar de esta justificación: afirmar que la libertad de expresión podía restringirse cuando pudiera producir una “mala tendencia” de las prácticas sociales parecía acorde con la lectura que convenía al gobierno federal de la época. Con el tiempo, la percepción jurisdiccional de estas cuestiones fue cambiando en aquel país, a tal grado que a partir del segundo tercio del siglo XX, un orador podría pronunciarse sobre la bondad o maldad de una guerra, aunque quien debería ser castigado debía ser el soldado desertor, y no el instigador de esas conductas.¹⁶ De lo contrario, en tiempo de guerra el gobierno podría válidamente declarar proscrita toda posibilidad de crítica.

Me permito insistir en el contexto que rodeaba aquella resolución en concreto. Los Estados Unidos se encontraban en una época en que el gobierno estaba a punto de entrar en la Segunda Guerra; la defensa de los sentimientos nacionales representaba una prioridad nacional. Se produjo un caso en el que fueron expulsados unos menores de escuelas públicas que habían negado saludar a la bandera debido a que su religión (Testigos de Jehová) se los proscribía. La Corte Suprema confirmó las expulsiones.¹⁷ El juez Frankfurter, escribiendo para la Corte, concluía que el Estado puede válidamente considerar que el saludo a la bandera es un gesto promotor de la unidad nacional, y que siendo necesaria la unidad nacional para la supervivencia de la Unión, debía validarse una sanción de esa naturaleza.

Ahora bien, también es posible advertir la manera en que aquel tribunal justificó un cambio de criterio al cambiar el contexto. Tres años después de la resolución antes mencionada, al momento que las tropas norteamericanas estaban ya inscritas en la guerra, la jurisprudencia norteamericana consideró que la expulsión de un soldado, derivada del rechazo de saludo a la bandera iría en contra de la Primera Enmienda, equiparándolo a pretender ser obligado a expresarse y de no respetar la posibilidad de reservar sus opiniones al respecto.

¹⁵ Lincoln, Abraham, “To Erastus Coming and others” (12 June 1863), en Roy P., Basler (ed.), *Lincoln Speeches and Writings 1859-1865*, 1989, p. 454.

¹⁶ *Bridges v. California*, 314 U.S. 252, 278 (1941)

¹⁷ *Minersville School District v. Gobitis*, 310 U.S. 586, 599 (1940).

Si existe una estrella en nuestra constelación constitucional, ésta consiste en que ningún funcionario o representante, por modesto o encumbrado que parezca, pueda ser capaz de prescribir aquello que es lo deseable en política, el nacionalismo, la religión o cualquier otra cuestión de opinión o a obligar a los ciudadanos a confesar, por palabras o actos concretos, cuales son las creencias que profesan.¹⁸

En esta misma dirección de protección a la libertad de expresión, en épocas en que ocurría la guerra de Vietnam, la Corte Suprema norteamericana determinó que la Legislatura local de Georgia no podía impedir que un diputado recién electo asumiera su función, dado que había favorecido medidas contra el reclutamiento en los jóvenes. La Corte expresamente rechazó los alegatos del Estado de Georgia, donde el gobierno local pretendía hacer valer que a los legisladores se les debía exigir un mayor grado de lealtad de lo que se debía exigir a cualquier ciudadano: “el poder estatal no puede ser utilizado para restringir el derecho de los legisladores de disentir de una política local o nacional, ni exponerse a que una mayoría de sus colegas juzguen su lealtad frente a la Constitución”.¹⁹

De lo expuesto en este inciso y en el anterior, la práctica judicial norteamericana demuestra que aunque los representantes populares (especialmente, los miembros del Poder Legislativo) han visto reforzada la posibilidad de expresarse y desarrollar su trabajo individual de forma libre dentro del espacio físico de los parlamentos, también lo es que la actuación se ha tenido que replantear en cuanto a sus límites materiales. En un plano análogo, el régimen de inviolabilidad de los legisladores, tal como las desprendo del régimen constitucional mexicano o en la mayor parte de los regímenes políticos contemporáneos, tiene unos límites determinados, que se pueden encontrar si hacemos alusión a un espacio físico determinado, aunque también a uno material.

V. EL ÁMBITO ESPACIAL Y MATERIAL DE LA INVIOABILIDAD

Podemos constatar que en cada país existe un margen interpretativo distinto para definir hasta dónde se extiende la inviolabilidad que se confiere a los parlamentarios.²⁰ En términos genéricos del Estado constitucional de

¹⁸ *West Virginia Board of Education v. Barnette*, 319 U.S., 624 (1943)

¹⁹ *Bond v. Floyd*, 385 U.S.116 (1966)

²⁰ Comisión para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) el *Rapport sur le Régime des Immunités Parlementaires*, doc. no. 1996/CDL-INF (1996) 007-f consultable en

derecho, se entiende que un parlamentario no puede ser objeto de responsabilidad por las opiniones que expresa, ya sea oralmente o por escrito, o bien en la sede del parlamento, en una comisión parlamentaria o en razón de los actos o las misiones que le han sido expresamente encargados por el Parlamento.

No existe un acuerdo unánime sobre el espacio físico en que deba considerarse válida una protección adicional a la libertad de expresión de los legisladores. Mientras dijimos que en Inglaterra el criterio de delimitación es la sede física del Parlamento, en otros países, como en Bélgica, la doctrina estima excluyente del ejercicio de las funciones parlamentarias la expresión de opiniones en reuniones políticas de índole distinta al ámbito legislativo, como sería la intervención oral de un parlamentario fuera del recinto legislativo; esta regla se aplica incluso en el instante en que se transcribe en medios no autorizados o por sí mismo, lo dicho previamente en el hemisiclo.²¹ Pero por ejemplo, en Turquía se permite a los diputados reproducir en cualquier momento o lugar lo expresado en una sesión del parlamento sin que aquello le prive de su inviolabilidad.

En los regímenes parlamentarios, que durante años construyeron una jurisprudencia que pareciera ampliar cada vez más la libertad de expresión de los parlamentarios, encontramos que las declaraciones públicas de un diputado en espacios distintos al recinto parlamentario (como en los medios de comunicación) no siempre implicaron la cobertura de las inmunidades

En ocasiones, ha sido el propio legislador quien impone limitaciones a los actos protegidos por la inviolabilidad de los parlamentarios. En Francia, la legislación electoral ha determinado que el régimen especial de esta especie de inmunidad no cubre a los parlamentarios por discursos públicos emitidos fuera del recinto, como tampoco por las opiniones expresadas en artículos de prensa (artículo 144 del Código Electoral). En el plano jurisdiccional, la lista de las conductas que cubre la inmunidad suele quedar sujeta a interpretación. Por su parte, el Consejo Constitucional del mismo país declaró inconstitucional una ley en donde se establecía que si el Gobierno nombraba a algún parlamentario a que en su nombre acuda a alguna misión diplomática concreta, lo expresado en sus informes no se entendía dentro de los actos protegidos por la inmunidad parlamentaria.²² Para el parlamenta-

[http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF\(1996\)007-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF(1996)007-f.pdf), núms. 30-33, p. 7.

²¹ Verdussen, M., *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 621.

²² CC 89-262, de 7 de noviembre de 1989. En este país, donde la administración tiene una solidez paradigmática, se ha incluso opinado que como contraparte de la inmunidad, los

rismo de aquel continente, tampoco suele asumirse como actuación protegida por la inviolabilidad lo dicho por un representante popular en un programa de televisión, siendo incluso que estaba describiendo los detalles de los trabajos parlamentarios ocurridos horas antes (en un primer caso, se trataba del relato periodístico firmado por un diputado francés, donde narra el papel desempeñado ante una comisión de investigación,²³ y en otro, de las declaraciones difamatorias que un diputado italiano había externado en la sesión del día contra otro diputado, y que había repetido en un programa de televisión). Los comentarios emitidos en reuniones partidistas o con el electorado, así como encuentros privados o actividades periodísticas, suelen más bien quedar fuera del ámbito de las inmunidades de los parlamentarios.

Al analizar los elementos del amparo en revisión materia del presente comentario, mi ponencia ante el Pleno debió considerar que la intervención de un diputado federal dentro de un debate que se suscitó en el seno del Consejo General del Instituto Federal Electoral, no podía entenderse como parte del desempeño de una función parlamentaria protegida en términos constitucionales por la inviolabilidad.

Pero además, sostuve en el proyecto que las inviolabilidades tienen una frontera material que se define por el tipo de contenidos que pueden llegar a expresar. Este régimen jurídico especial conferido a los parlamentarios de forma diferenciada, no es ajena a tratar de evitar la formulación de comentarios ofensivos e injuriosos. No cabe duda que nuestro Tribunal Pleno no había sido llamado a pronunciarse sobre la presencia de injurias en el caso concreto, sino de la extensión del régimen especial con que se había protegido al tercero perjudicado en el juicio.

Por regla general, las injurias o señalamientos de carácter difamatorio se excluyen del campo de protección de la inviolabilidad. En estos casos, los parlamentarios de las democracias occidentales han sido sujetos de reparación del daño en el mismo plano que lo serían los ciudadanos. Ahora bien, cuando esa clase de declaraciones injuriosas se llegan a producir dentro del recinto parlamentario, existen sanciones de los órganos internos (como las

parlamentarios que son designados por el Gobierno a cumplir una “misión” deben observar un deber de reserva propio de la administración. Fue así como el diputado Michel Ornano, presidente de la Comisión de Finanzas, consideró en sesión pública como “inaceptables” los términos en que otro diputado, M. Martínez, redactó el reporte sobre presupuesto en materia educativa para 1986 (sesión de 3 de noviembre de 1986, RAN, p. 5696).

²³ Decisión de la Corte de Casación de 7 de marzo de 1988, TGI Paris, Guyard, 21 de marzo de 2000; G. Bergougnous, “Le Statut du Parlementaire”, *Revue du Droit Public*, núm. 200, 2001, p. 340

mesas directivas) que suelen aplicarse para evitar excesos en lo expresado por los diputados.

En efecto, la organización interna de los parlamentos parece bastarse a sí misma para corregir internamente tales excesos de la libertad de expresión bajo la lógica de una normalidad republicana. La cortesía de los parlamentarios les lleva a dialogar de forma civilizada, incluso cuando se debaten opiniones controvertidas.

Las mesas directivas de algunos parlamentos, como del británico, han sido reforzadas con funciones materialmente jurisdiccionales con las cuales se pueden llevar a cabo investigaciones susceptibles de desembocar en sanciones de carácter penal contra los propios parlamentarios. En Alemania, la Comisión electoral, de inmunidades y de reglamento del Bundestag puede retirar la inmunidad a algún parlamentario que encuadre un caso de “difamación anticonstitucional”, confiriendo al Ministerio Público la posibilidad de iniciar un proceso por vía penal o administrativa contra el parlamentario en cuestión.

*

Tras la sentencia del juicio de amparo en revisión que nos permitimos comentar en esta oportunidad, quiero añadir que el aparente cambio de sentido que desde ahora podría caracterizar a la inviolabilidad de los parlamentarios, debe ser entendido como resultado de una evolución normal de la jurisprudencia.

Como vimos, la sentencia surge al menos de dos situaciones que se anuncian como procesos separados, unos distantes de la actualidad y otros, más bien recientes: hago primero alusión a la voluntad constitucional heredada de la Revolución francesa, consistente en hacer efectivo el principio de igualdad de todos ante la ley; y en segundo lugar, al reposicionamiento del centro de gravedad del derecho internacional e interno, que se desplaza desde el Estado hacia el individuo (lo cual da muestra de un soberano que devuelve poder al individuo, que como sujeto de derechos amplía gradualmente su ámbito de actuación). Como queda de manifiesto en la doctrina autorizada en el tema,²⁴ la responsabilidad civil y penal a la que pueden estar sometidos los ciudadanos, los representantes populares y los funcionarios públicos tiende a acercarse paulatinamente.

Lo anterior no implica que se diluya ni que desaparezca la noción de Razón de Estado. La aludida disminución del grado de protección de los

²⁴ Giudicelli, Geneviève, “Justice pénale et décisions politiques”, *Revue de Science Criminelle et de droit pénal comparé*, núm. 2, juin 2003, pp. 247-249.

funcionarios y representantes populares frente al ámbito del ciudadano tampoco ha llegado al extremo de suprimir el régimen de dicha inviolabilidad. Las inmunidades que de éste se desprenden, se siguen justificando entonces por la necesidad institucional de proteger la actuación del Poder Ejecutivo y del Legislativo con el propósito de garantizar la continuidad de la construcción normativa del Estado. Pero según lo confirmó nuestra Suprema Corte, no se trata de protecciones absolutas.

