

INMUNIDAD PARLAMENTARIA EN MÉXICO: UN ANÁLISIS CRÍTICO DEL FUERO CONSTITUCIONAL*

PARLIAMENTARY IMMUNITY IN MEXICO:
A CRITICAL ANALYSIS OF
CONSTITUTIONAL PRIVILEGE

IMUNIDADE PARLAMENTÁRIA NO
MÉXICO: UMA ANÁLISE CRÍTICA
DO FORO CONSTITUCIONAL

MAURO ARTURO RIVERA-LEÓN**



Universidad de
La Sabana

- * El presente artículo fue realizado con apoyo del Instituto de Derecho Parlamentario. En particular, agradezco al doctor Ignacio Torres Muro su clara guía en torno a la inmunidad parlamentaria española, y sus correcciones y sugerencias sobre este trabajo.
- ** Abogado. Universidad de Sonora. mriviera@sociales.uson.mx

RECIBIDO: 2012-03-13, APROBADO: 2012-05-20

RESUMEN

El presente artículo tiene por objeto realizar un análisis crítico de la inmunidad parlamentaria en México. Se sostendrá que, basándose en los orígenes y las finalidades de tutela compositiva de la Cámara, existe un defectuoso entendimiento de la institución y errores en el planteamiento procesal de la declaración de procedencia, realizándose propuestas para su mejora o supresión.

PALABRAS CLAVE

Inmunidad parlamentaria, fuero constitucional, mandato representativo.

ABSTRACT

This article contains a critical analysis of parliamentary immunity in Mexico. Considering the origins and purpose of composite protection for the lower house of parliament, a misunderstanding of the institution exists and there are errors in the procedural approach to the manifestation of justification. Proposals are put forth to improve or eliminate this privilege.

KEY WORDS

Immunity, constitutional privilege, representative mandate

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo realizar uma análise crítica da imunidade parlamentar no México. Baseado nas origens e finalidades de tutela compositiva da Câmara, existe um defeituoso entendimento da instituição e erros na concepção processal da declaração de procedência, realizando-se propostas para sua melhora ou supressão.

PALAVRAS-CHAVE

Imunidade parlamentar, foro constitucional, mandato representativo.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN; 1. LA INMUNIDAD: DISCUSIÓN CONCEPTUAL Y DERECHO COMPARADO; 1.1 INMUNIDAD: LOS HOMBRES IMPRESCINDIBLES; 1.2 ANÁLISIS COMPARATIVO: EL CASO ESPAÑOL; 2. INMUNIDAD PARLAMENTARIA EN MÉXICO: CRÓNICA DE UN DESENCUENTRO; 2.1 FUERO: LA INMUNIDAD EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO; 2.2 NOTAS SOBRE SU CONFIGURACIÓN JURÍDICA; 2.3 CARACTERÍSTICAS DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA EN MÉXICO; 2.4 EL DEFECTUOSO ENTENDIMIENTO DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA: LA AUSENCIA DEL *FUMUS PERSECUTIONIS*; 2.5 EL ENTENDIMIENTO JURISDICCIONAL DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA EN MÉXICO; 2.6 INMUNIDADES Y MAYORÍAS; 2.6.1 NECESIDAD DE UNA DECISIÓN MAYORITARIA; 2.6.2 DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA Y MAYORÍA EN MÉXICO 2.7 ¿HACIA UNA SUPRESIÓN DEL FUERO CONSTITUCIONAL?: EL PAPEL DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA EN MÉXICO; 3. CONCLUSIONES; BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se encuentra estructurado de la siguiente manera: en la primera parte se presenta un marco conceptual para la discusión de la inmunidad parlamentaria y se analiza el caso español, tomándose con posterioridad como referencia comparativa. En la segunda parte se analizan los antecedentes de la inmunidad en el constitucionalismo mexicano y su configuración jurídica; se argumenta que el caso mexicano erróneamente omite la discusión del *fumus persecutionis* para centrarse únicamente en la probable comisión del ilícito. De igual forma, se realizan consideraciones en torno al carácter mayoritario de la declaración de procedencia y su relación con el juego de mayorías políticas en México. Se analiza la posible supresión del fuero constitucional argumentándose que, en el caso mexicano, puede presentar aún una utilidad si se privilegia su función tutelar de composición del cuerpo legislativo. En la tercera parte se ofrecen conclusiones propugnándose por el replanteamiento del fuero en su función exclusiva de garantía contra la persecución política o bien, la total supresión si el *fumus persecutionis* se mantiene como irrelevante para la declaración de procedencia.

1. LA INMUNIDAD: DISCUSIÓN CONCEPTUAL Y DERECHO COMPARADO

1.1 Inmunidad: los hombres imprescindibles

La inmunidad parlamentaria, como parte integrante de la arquitectura del estatuto de los parlamentarios, es una figura que causa debate y polémica¹ en todos los ordenamientos jurídicos. Esta polémica quizá se deba a la finalidad de tutela compositiva del órgano, en contraposición a la funcionalidad resguardada por la

¹ "Pocas instituciones hay que tengan un perfil tan discutido como la inmunidad parlamentaria". Andrés SÁNCHEZ MAGRO, "Reflexiones procesales sobre una institución contradictoria: el suplicatorio", en *Revista de Derecho Procesal* 3 (1996), p. 639.

inviolabilidad, institución que, salvo matices de su alcance y temporalidad, genera un debate mucho menor².

Bajo este entendido, la inmunidad (en su concepto restringido) supone una protección al parlamento (y solo extensivamente al parlamentario *uti singuli*), del empleo del proceso penal como mecanismo político de alteración de la voluntad de la Cámara, es decir que, *tali immunità, anche se immediatamente riferibili ai singoli parlamentari, sono in realtà strumentali alla garanzia dell' indipendenza del Parlamento*³. Bajo este entendido, la inmunidad parlamentaria no persigue la exención del delito del representante, sino solo la apoliticidad de la acusación⁴.

Por su parte, la inviolabilidad se manifiesta como garantía de la expresión y actuación política del parlamentario⁵. Ambos mecanismos, inviolabilidad e inmunidad, aparecen unidos en un binomio no siempre escindible. Se ha afirmado, incluso, que la inviolabilidad —y no la inmunidad— es la prerrogativa única inherente a la función parlamentaria, dado que sin libertad de expresar las opiniones en sede parlamentaria, toda la institución representativa carece de sentido⁶.

La función de tutela ante el aparente *fumus persecutionis* puede remontarse al origen mismo de la inmunidad parlamentaria. El álgido debate sobre el origen de la inmunidad ha versado entre el surgimiento español, inglés y francés de la propia figura. Se ha argumentado que las Siete Partidas de Alfonso X, o la *freedom from arrest or molestation*, constituyen antecedentes remotos de la inmunidad parlamentaria⁷.

Sin pretender entrar en debates históricos, lo que sí resulta innegable es que la inmunidad parlamentaria se configura con sus rasgos definitivos en la Asamblea Nacional francesa en 1790. En el año referido, por decreto de la Asamblea de 26 de junio se establece la facultad del cuerpo legislativo para decidir si conceder o no autorización para procesar a un parlamentario. Esta inmunidad será incorporada de forma íntegra al texto constitucional francés de 1791 (Capítulo I, Título III, sección V).

² Empero, como sostiene FERNÁNDEZ MIRANDA, "ambas garantías tienen un fundamento común y uniforme que es el mantenimiento de la independencia y libertad necesarias para que las Cámaras ejerzan eficazmente sus funciones"; Alfonso FERNÁNDEZ MIRANDA, "Comentarios al artículo 71: inviolabilidad e inmunidad parlamentarias", en Oscar ALZAGA VILLAMIL. *Constitución Española de 1978*, t. VI, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1989, p. 307.

³ Stefano Maria CICONETTI, *Diritto Parlamentare*, Torino, Giappichelli Editore, 2005, p. 91.

⁴ Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Editorial Nacional, 1984, p. 87.

⁵ José Antonio MARTÍN PALLÍN, "Inmunidades y privilegio de los parlamentarios", en *Relaciones entre el poder legislativo y el poder judicial*, España, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 2007, p. 36.

⁶ Plácido FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, *El juez natural de los parlamentarios*, Madrid, Civitas, 2000, p. 17.

⁷ Un debate que, en España, tiene como referente obligado a Fernández Miranda, véase: Alfonso FERNÁNDEZ MIRANDA, "Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentaria", en *Revista de la Facultad de Derecho: Universidad Complutense de Madrid* 10 (monográfico) (1986), pp. 175 y ss. FERNÁNDEZ MIRANDA se pronuncia como férreo defensor del origen francés de la inmunidad. Para el catedrático madrileño, la naturaleza de dádiva soberana que tanto el *freedom from arrest* como la figura española compartían, hacía necesaria una diferenciación con la verdadera garantía composicional de la Asamblea francesa. Sobre la diferenciación de los modelos de inmunidad: Ana GUDE FERNÁNDEZ, "La inmunidad parlamentaria en la doctrina constitucional", en *Dereito*, III, 1 (1994), pp. 265-267.

Las razones que llevaron a idear tan singular figura a la Asamblea Nacional eran claras: existía un fuerte recelo contra un Poder Judicial contrarrevolucionario, reaccionario y notoriamente dominado por el *ancien régime*. Se garantizaba, de esta manera, que la composición originaria de la Cámara fuese respetada. La petición de procesamiento a un parlamentario, sería denegada automáticamente si la persecución política era motivadora de la solicitud de proceso y los representantes de la nación no quedarían sometidos a un poder constituido capaz de alterar su conformación volitiva.

Los cambios trascendentales en la configuración de esta tutela son más bien escasos. Podemos entonces sostener que la inmunidad constituida en la Asamblea Francesa en 1790 es esencialmente la misma inmunidad parlamentaria que se recoge aún en una gran cantidad de textos constitucionales, como los de España (art. 71.2), México (art. 111), Alemania (art. 46.2), Austria (art. 57.2), Italia (art. 68), Bélgica (art. 59), Bulgaria (art. 70), Chipre (art. 83.2, pero decide el Tribunal Superior), Dinamarca (art. 57), Eslovaquia (78.3), Francia (art. 26), Portugal (art. 157 fracciones II y III), etc.

La crítica contra esta figura, que no ha sido poca, se basa en tres puntos fundamentales: 1) en primer término, se critica que la inmunidad tenía como fundamento el contexto francés; 2) se argumenta que la figura ha sufrido una mutación, para convertirse en privilegio protector de corruptelas y, finalmente, 3) se sostiene que la inmunidad constituye una violación a la igualdad jurídica.

El primer argumento se destaca por su fuerza singular. Es innegable que la inmunidad parlamentaria, en la concepción francesa, obedeció a circunstancias concretas. Por un lado, el temor y el recelo marcado de la acción despótica de un monarca, encausado a través de un Poder Judicial parcial. Por otro lado, no es menos cierto que esta actuación concreta (*decomposición* de la Cámara), resultaba amenazante para la formulación de la voluntad nacional bajo una forma específica de concebir la representación política. La concepción del parlamento francés, emisor de la *volonté générale*, se basa en parlamentarios electos por sus características personales⁸ bajo un mandato representativo en contraposición a un mandato imperativo⁹. Si bajo la superada concepción inglesa del “cuaderno de mandato” el parlamentario debía ser tutelado en tanto era *portador* de la voluntad de los representados, bajo la concepción francesa su tutela era necesaria dado que el representante es *integrador* de la voluntad nacional.

⁸ Cfe. Edmund BURKE, “Discurso a los electores de Bristol” (1774), en *Edmund Burke: Textos Políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942, pp. 309-314. “Pero instrucciones imperativas, mandatos que el diputado está obligado ciega e implícitamente a obedecer, votar y defender, aunque sean contrarias a las convicciones más claras de su juicio y su conciencia, son cosas desconocidas en las leyes del país y surgen de una interpretación fundamentalmente equivocada de todo el orden y tenor de nuestra constitución” (p. 311); “El parlamento no es un congreso de embajadores...” (p. 312).

⁹ Actualmente, las constituciones de Francia (art. 27), Alemania (arts. 46 y ss.), Italia (art. 67), Austria (art. 56), España (67.2), Portugal (art. 155), etc., prohíben expresamente el mandato imperativo. Otros países han optado por *deducir* esta prohibición de sus cartas fundamentales.

Las consecuencias de la divergencia entre la concepción inglesa y francesa no son baladíes: para el mandato imperativo, cualquier parlamentario es sustituible por otro que sea portador del mismo cuaderno de mandato; para la concepción democrática representativa francesa el parlamentario no tiene sustitución, pues ha sido electo individualmente en atención a sus cualidades personales, su razón o sus luces, por utilizar la terminología de CONDORCET¹⁰.

Cabe entonces (y es lo que ha hecho la más autorizada crítica de la inmunidad) reconsiderar si las mismas condiciones que plantearon como necesidad inminente la inmunidad, persisten aún al grado de sostenerla. De tal suerte, la dinámica de partidos y su preeminencia frente a las funciones del parlamentario individual, la utilización de mecanismos como el voto ponderado y el mandato imperativo fáctico de partidos¹¹, llevan a integrar una visión del parlamento como órgano deliberante de grupos más que de individuos¹²: *existe hoy un predominio del grupo parlamentario*¹³.

En cualquier caso, ya no existen *hombres imprescindibles* y la realidad es que el instituto de la inmunidad no podría comprenderse sin ellos¹⁴. Si tanto la concepción de parlamento como individuos deliberantes, como la selectividad del parlamentario han sido superadas, las bases mismas de la inmunidad se derrumban. Para Eloy GARCÍA existen tres grandes cambios al supuesto tradicional en el que descansaba la noción clásica de inmunidad parlamentaria, a saber: 1) existencia de un nuevo modelo de relaciones entre representantes y representados —partido como titular de la relación con el elector—; 2) surgimiento de una estimativa distinta del discurso parlamentario —el debate no integra la decisión, sino que la decisión viene predeterminada por las mayorías grupales y los argumentos son

¹⁰ Cfr. Franck ALENGRY, *Condorcet: Guide de la Révolution française*, París, Giard et Brière, 1904, reimpresión Ginebra, 1971. Así, ALENGRY analiza el discurso de Condorcet (p. 409): "El pueblo me ha enviado no para sostener sus opiniones, sino para exponer las mías; no se ha confiado solo a mi celo, sino también a mis luces y uno de mis deberes hacia él es la independencia absoluta de mis opiniones".

¹¹ Véase el magnífico análisis de Laryn DAVISON y Richard PILDES, "Separation of parties not powers", en *Harvard Public Law Working Papers* 131 (2006), pp. 17 y ss. Se argumenta que la separación de poderes se vuelve inefectiva cuando los partidos políticos se filtran en sus estructuras. Se ha supuesto que un parlamentario defenderá sus competencias en tanto es integrante del parlamento, sin considerar que privilegiará los intereses de partido sobre los intereses del órgano. Sobre ello, anteriormente se ha sostenido que *resulta extraño considerar siquiera la posibilidad de que el pleno de ninguna Cámara, o lo que es lo mismo, la mayoría, entre a cuestionar la actuación de un Gobierno al que apoya, aunque sean sus propias competencias las que estén en juego*. Paloma REGUEJO, *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Madrid, Ariel Derecho, 2000, p. 151. Un análisis similar al de DAVISON fue realizado recientemente por Miguel Ángel PRESNO LINERA, "Pluralismo de partidos, no separación de poderes", en *Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional* 5 (2009), pp. 276 y ss.

¹² Sobre la metafísica identificación que se hace entre voluntad formal legislativa y voluntad material mayoritaria me he pronunciado recientemente: Mauro Arturo RIVERA LEÓN, "Esbozo de teoría contramayoritaria", en *Teoría y Realidad Constitucional* 28, 2º semestre (2011), pp. 399-428.

¹³ Así lo ha sostenido Piedad GARCÍA ESCUDERO, "El parlamentario individual en un parlamento de grupos: la participación en la función legislativa", en *Teoría y Realidad Constitucional*, 28, 2º semestre (2011), p. 216; en el mismo sentido Cristina PAUNER CHULVI, "El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos", en *Revista de Derecho Político*, 78 (2010), p. 220. Anteriormente, SÁNCHEZ NAVARRO lo había manifestado con lucidez concibiendo al parlamentario como una minoría en un cuerpo de grupos, cfr. Ángel SÁNCHEZ NAVARRO, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 50. Así, este autor analiza el protagonismo —o la falta de este— que tiene el parlamentario en el uso de la palabra (p. 51); en la integración de los grupos parlamentarios y el sofocamiento fáctico que pueden hacer sobre el parlamentario individual (p. 63); la iniciativa legislativa (p. 69), etc.

¹⁴ Plácido FERNÁNDEZ-VIAGAS BAROLOMÉ, *El juez natural de los parlamentarios*, ob. cit., p. 21.

justificativos solo ante la opinión pública—, y 3) el parlamento ha perdido su protagonismo político —existencia de grupos decisorios con incidencia directa en el parlamento¹⁵—.

La segunda crítica —degeneración institucional en encubrimiento— ha encontrado un eco más allá de la crítica sociológica. Se ha reprochado que la concesión de un suplicatorio o una declaración de procedencia se realiza a partir de consideraciones mayoritarias o de oportunidad política del encubrimiento del ilícito: la decisión de la Cámara ha dejado de evaluar objetivamente el *fumus persecutionis* para “responder a veces a un cierto corporativismo y otras simplemente a bloqueo partidista¹⁶”.

Finalmente, se ha señalado la contradicción de la inmunidad con el principio de igualdad jurídica¹⁷: el hecho de que un diputado solo pueda ser perseguido judicialmente cuando un parlamento lo autorice —nos dice KELSEN— supone un privilegio surgido de la monarquía estamental¹⁸.

Las anteriores consideraciones han llevado, a no pocos autores, a afirmar que la inmunidad parlamentaria se encuentra en franca decadencia¹⁹ y, a otros, a sostener la necesidad de acotar la inmunidad a su verdadera finalidad, a saber, únicamente servir de garantía de la composición de la Cámara contra la persecución penal fraudulenta²⁰.

El propio KELSEN sostenía que era preciso suprimir o, por lo menos, restringir considerablemente *aquella irresponsabilidad de los diputados* denominada inmunidad, e invocada no respecto de los electores, sino ante las autoridades, y especialmente las del orden judicial²¹.

1.2 Análisis comparativo: el caso español

La inmunidad en el ordenamiento jurídico español se encuentra establecida en el artículo 71.2 CE²²; sin embargo, sus antecedentes históricos se remontan a 1812²³.

¹⁵ Eloy GARCÍA, *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos*, Madrid, Tecnos, 1989, pp. 109-121.

¹⁶ José Antonio MARTÍN PALLÍN, “Inmunidades y privilegio de los parlamentarios”, cit., p. 40. Igualmente, se ha dicho que *el criterio decisivo en la administración de la prerrogativa es el interés o la utilidad política de los grupos mayoritarios que son capaces de decidir por sí sin control alguno*. Alfonso FERNÁNDEZ MIRANDA, “Comentarios al artículo 71”, cit., p. 337.

¹⁷ María Isabel MARTÍN DE LLANO, *Aspectos constitucionales y procesales de la inmunidad parlamentaria en el ordenamiento español*, Madrid, Dykson, 2010. Esta autora sostiene (p. 21) que “El parlamentario no debe perder su condición de ciudadano, otorgarle ventajas que lo coloquen en una situación privilegiada es negar la esencia del régimen representativo y los principios constitucionales de igualdad”.

¹⁸ Hans KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, Granada, Comares, trad. de Rafael Luengo y Luis Legaz, 2002, p. 51.

¹⁹ Fernando SUÁREZ BILBAO, “El procedimiento especial penal del suplicatorio: antecedentes históricos a la cuestión de la inmunidad parlamentaria”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 86 (1996), p. 535.

²⁰ Ángel Luis ALONSO DE ANTONIO, “El suplicatorio como manifestación de la inmunidad parlamentaria”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* 86 (1996), p. 53.

²¹ Hans KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, ob. cit.

²² Artículo 71.2. Durante el periodo de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y solo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.

²³ Sobre los antecedentes de la inmunidad parlamentaria en España aún se lee Adolfo POSADA, *Estudios sobre el régimen parlamentario en España*. Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 1996, pp. 151 y ss.

Ya la Constitución Gaditana y posteriormente el Estatuto Real de 1834 sustraían al parlamentario de la jurisdicción ordinaria. Sería finalmente la Constitución de 1837²⁴ la que concretaría, en su artículo 42, la figura de la inmunidad en sentido propio. La redacción de la Constitución isabelina se mantuvo de manera más o menos similar en las constituciones de 1845, 1869, 1876. La vigente Constitución de 1978 recogerá la figura sin prácticamente ningún debate constituyente.

El caso español presenta peculiaridades que lo hacen interesante objeto de estudio. Aun cuando el artículo 71.2 CE no especifique los efectos de la denegación del suplicatorio, el artículo 754 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal precisa el sobreseimiento de la causa como consecuencia de la denegación²⁵. Si a lo anterior se le añade la consideración del artículo 7 de la Ley de 9 de febrero de 1912²⁶, tenemos como resultado el sobreseimiento libre que ha entendido el Tribunal Constitucional²⁷. Es decir que, siguiendo a Martín DE LLANO, la concesión del suplicatorio transforma a la inmunidad en un simple obstáculo procesal, pero su denegación la convierte en una causa de exclusión de la pena²⁸.

El propio Tribunal Constitucional (TC)²⁹ hubo de intervenir ante la reiterada práctica de la denegación del suplicatorio sin fundamentación³⁰, motivación o búsqueda del *fumus persecutionis*. En el conocido caso Barral Agesta se resolvió favorablemente un recurso de amparo ante la denegación inmotivada del Senado del suplicatorio

²⁴ “Cuando se elabora la Constitución de 1837, las vacilaciones han quedado superadas y la influencia francesa consolidada. Los artículos 41 y 42 traducirán la *irresponsabilité* y la *inviolabilité* francesas con absoluta fidelidad en una formulación que con escasísima variación de carácter técnico se mantendrá hasta nuestros días”. Alfonso FERNÁNDEZ MIRANDA, “Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias”, cit., p. 205.

²⁵ Artículo 754. Si el Senado o el Congreso negasen la autorización pedida, se sobreseerá respecto al senador o diputado a Cortes; pero continuará la causa contra los demás procesados.

²⁶ Nótese que es una norma preconstitucional: Artículo 7. Si el Senado o el Congreso denegasen la autorización para procesar, se comunicará el acuerdo al Tribunal requirente, que dispondrá el sobreseimiento libre, respecto al senador o diputado. Si la autorización fuese concedida, continuará el procedimiento hasta que recaiga resolución o sentencia firme, aun cuando antes de dictarla fueren disueltas las Cortes a que perteneciere el senador o diputado objeto del suplicatorio.

²⁷ STC 92/1985, F.J. 5: “No cabe, por tanto, la posibilidad de un nuevo procesamiento, pues tal sobreseimiento, que implica los efectos de cosa juzgada material, así lo impide por sí mismo”.

²⁸ María Isabel MARTÍN DE LLANO, *Aspectos constitucionales y procesales de la inmunidad parlamentaria en el ordenamiento español*, ob. cit., p. 144.

²⁹ Sentencias dignas de ser reseñadas son también la STC 22/1997, en donde se denegó el amparo a un exparlamentario sosteniéndose que el aforamiento especial termina inmediatamente al fin de su condición, por lo que debe conocer de la causa el juez de instrucción (nótese los votos discrepantes de Vicente Gimeno y Pablo García, quienes opinaban que el aforamiento no debía ser concebido con los mismos requisitos que la inmunidad e inviolabilidad parlamentaria). También la STC 124/2001 presentó aspectos interesantes, al discutirse el encaje de la presunción de inocencia con el inicio de una investigación a alguien que tiene el carácter de parlamentario aun sin hacerlo comparecer (se investigaba directamente la participación de un parlamentario en un hecho delictivo sin pedir previamente el suplicatorio). Finalmente, en la STC 206/1992, en donde se concedió un recurso de amparo no obstante haberse motivado la denegación del suplicatorio, dado que la motivación no mostraba conexidad con el fin de la prerrogativa (STC 206/1992 F.J.5). “Salta a la vista la omisión en el Acuerdo del Senado de cualquier incidencia de la concesión o no del suplicatorio en la composición de la Cámara...”. PUNSET la ha analizado con detalle, véase Ramón PUNSET, *Estudios parlamentarios*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, pp. 431 y ss.

³⁰ Se ha sostenido que, dado que la denegación del suplicatorio en España equivale al sobreseimiento libre, la denegación debe ser motivada en razón a los fines perseguidos por la inmunidad parlamentaria. Lo anterior sería equivalente a acreditar la persecución política que motiva la acción penal y no la inexistencia del delito o la inocencia del funcionario. En este sentido, María Isabel MARTÍN DE LLANO, “La denegación del suplicatorio y su incidencia en el derecho a la tutela efectiva”, en *Revista de Derecho UNED* 2 (2007), p. 242.

correspondiente. El TC reconoció el derecho de la recurrente “a que la mencionada autorización no sea denegada por *razones ajenas a la finalidad de la institución de la inmunidad parlamentaria*, quedando restablecido en su derecho mediante el nuevo acuerdo, que deberá adoptar el Senado”³¹. Así, resulta ilustrativo que el TC identificase con nitidez que la finalidad de la inmunidad es evitar, concretamente, la alteración composicional de la Cámara por razones políticas y no por motivos de índole coyuntural. Se sostuvo, pues, que la resolución de las Cámaras no puede efectuarse *ni en atención a la comisión real del hecho delictivo por parte del parlamentario, ni sobre la base de motivos de pura oportunidad política*³².

Se ha calificado al sobreseimiento libre como una extralimitación sin fundamento alguno de la inmunidad parlamentaria³³. En efecto, si se asevera (reconociéndolo el propio TC) que la función de la inmunidad es evitar la alteración de la Cámara, no parece consecuente que la denegación del suplicatorio prejuzgue sobre la acusación una vez que el parlamentario haya perdido tal carácter, dado que no habrá alteración de la voluntad de la Cámara cuando el parlamentario no forme parte de ella; la prerrogativa se convierte así en innecesaria³⁴.

Por otro lado, la concesión del suplicatorio no prejuzga, en España, sobre la culpabilidad del procesado. Mientras la acusación no entrañe pérdida de libertad, el parlamentario puede ejercer sus funciones, en tanto que si el proceso conlleva prisión preventiva se produce suspensión de la condición de parlamentario, en el caso de los diputados, y puede perderse eventualmente, en el caso del Senado (por votación de mayoría absoluta). Una vez concedido el suplicatorio, el juez natural de los parlamentarios lo es la Sala Segunda del Tribunal Supremo, este no queda a disposición del juez ordinario.

Del caso español cabe destacar la necesidad de motivación cuando se deniegue el suplicatorio y la práctica política que, con posterioridad a 1985, concede prácticamente todos los suplicatorios; lo anterior se encuentra influenciado, en buena medida, por el sobreseimiento libre producto de la negativa, y por un poder judicial sumamente independiente.

³¹ STC 90/1985 (énfasis agregado).

³² Ramón PUNSET, *Estudios parlamentarios*, ob. cit., p. 262.

³³ Ángela FIGUERUELO BURRIEZA, “Derechos fundamentales y abuso de inmunidad”, en *Memorias del IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IJ-UNAM, 1992, p. 212.

³⁴ Incluso, si se concibiera a la inmunidad parlamentaria como garantía del representante, la misma lógica es aplicable. Bajo la concepción de la inmunidad como garantía del parlamento, el antiguo parlamentario no goza de inmunidad ni de sus efectos porque ha dejado de pertenecer al cuerpo protegido por la prerrogativa; bajo la concepción de la inmunidad como intrínseca del parlamentario individual, cuando este pierde tal carácter, pierde también la inmunidad que le acompañaba.

2. LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA EN MÉXICO: CRÓNICA DE UN DESENCUENTRO

2.1 Fuero: la inmunidad en el constitucionalismo mexicano

En México se ha denominado fuero constitucional a lo que se conoce en el constitucionalismo como inmunidad parlamentaria, y se ha denominado procedimiento para la declaración de procedencia al mecanismo de resolución del suplicatorio. La terminología proviene directamente del artículo 61 constitucional (establecimiento del fuero e inviolabilidad) y del artículo 111 constitucional (declaración de procedencia).

Los antecedentes del fuero constitucional mexicano deben remontarse a la propia Constitución Gaditana de 1812³⁵ que ejercería su influencia en las Siete Leyes Constitucionales de 1836, en donde la inmunidad parlamentaria se consagra en el artículo 47. La Constitución de 1857 consagró la inviolabilidad parlamentaria en su artículo 59³⁶, y en los artículos 103 y 104 establecía un peculiar sistema para la declaración de procedencia, a saber: diferenciaba la comisión de delitos comunes y delitos graves, creando una jurisdicción especial (a semejanza de la Constitución de Cádiz de 1812). Si el delito era común, la declaración de procedencia tomaba el curso regular del suplicatorio: concedido el suplicatorio el parlamentario quedaba sujeto a la jurisdicción ordinaria. Sin embargo, en los delitos oficiales, el Congreso tomaba el papel de acusador teniendo a la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. En este último caso, la sentencia condenatoria implicaba que el parlamentario era removido del cargo y quedaba a disposición de la Suprema Corte para que esta determinara la sentencia, es decir, era un juicio única instancial.

La Constitución de 1917 mantuvo en su artículo 61 al antiguo artículo 59, reformándose por única vez por Decreto de 6 de diciembre de 1977, reforma que añadió la facultad y obligación del presidente de cada Cámara para velar por el respeto al fuero constitucional de los parlamentarios y la inviolabilidad del recinto de reuniones. De igual forma, los artículos 108, 109, 111 y 113 hacen referencia a la responsabilidad penal y a la declaración de procedencia (inmunidad parlamentaria). A pesar de hacerse mención del fuero constitucional desde el artículo 61, es hasta el título IV (de las responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado), donde se reglamenta la inmunidad parlamentaria, sin llegar a tener tal denominación. Es decir, en México, la inviolabilidad es una prerrogativa textual establecida por el artículo 61 constitucional, mientras que la inmunidad parlamentaria es una garantía implícita y perfectamente derivable de la declaración de procedencia (homologable al procedimiento que resuelve el suplicatorio) establecida en el 111 constitucional.

³⁵ En este sentido, Susana PEDROZA DE LA LLAVE, *El Congreso de la Unión: integración y regulación*, México, IJ-UNAM, 1992, p. 121.

³⁶ A la letra: "Artículo 59. Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su cargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas".

2.2 Notas sobre su configuración jurídica

El artículo 111 CPEUM concreta el procedimiento para la declaración de procedencia. Después de sucesivas reformas constitucionales (1944, 1974, 1982, 1987, 1994, 1996 y 2007), que poco han variado la esencia del artículo, el procedimiento se perfila con matices definidos.

En México, la declaración de procedencia contra representantes federales³⁷ siempre³⁸ se lleva a cabo en la Cámara de Diputados, que declara por mayoría absoluta de los miembros presentes si se ha de proceder contra el parlamentario. Lo anterior representa una diferencia con el caso español, en donde cada cámara determina la concesión o denegación del suplicatorio correspondiente: si el parlamentario imputado es senador, corresponde resolver al Senado, si es diputado, al Congreso de los diputados. Nótese que en el caso mexicano no se requiere nunca declaración de procedencia para actuar por la vía civil contra un parlamentario³⁹. A diferencia del caso español (en donde la negativa del suplicatorio conlleva la absolución libre con efectos de cosa juzgada), en México, la propia Constitución sostiene de forma bastante acertada que la resolución negativa de la declaración

³⁷ El procedimiento de la declaración de procedencia no es solo en el ámbito parlamentario; se presenta también contra ministros de la Suprema Corte, magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, consejeros de la Judicatura Federal, secretarios de Despacho, diputados a la Asamblea del Distrito Federal, jefe de Gobierno del Distrito Federal, procurador general de la República, procurador general del Distrito Federal, consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Sin embargo, este artículo aborda solo la declaración de procedencia en relación con la inmunidad parlamentaria, por lo que se omite hacer mención a las peculiaridades de los altos funcionarios federales.

³⁸ Los parlamentarios locales se rigen por las respectivas constituciones locales que, regularmente, reproducen, en mayor o menor medida, la Constitución Federal. En este sentido, las constituciones de: Sonora (art. 146); Chihuahua (art. 179); Colima (art. 121); Baja California Sur (art. 159); Baja California (art. 94); Sinaloa (art. 135); Nuevo León (art. 112); Querétaro (art. 98); Quintana Roo (art. 163) con una deficiente técnica legislativa; Coahuila (art. 165); Chiapas (art. 72); Tabasco (art. 69); Aguascalientes (art. 74); Veracruz (art. 78); Hidalgo (art. 153); Campeche (art. 91), etc.

³⁹ Esto tiene congruencia con la finalidad de la inmunidad: si se preserva la composición de la cámara, no se entiende por qué debe pedírsele permiso a la misma para entablar contra un parlamentario un procedimiento que no le priva de su libertad. A pesar de ello, en España se dio un intento de establecer inmunidad en materia civil que terminó con una declaratoria de inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional, cfr. Alfonso FERNÁNDEZ MIRANDA, "Del intento de ampliar el ámbito material de la inmunidad a determinados procedimientos civiles", en *Revista Española de Derecho Constitucional* 12 (1984), pp. 9-23. FERNÁNDEZ analiza la Proposición de Ley publicada en el BOE el 11 de septiembre de 1984, presentada por todos los grupos parlamentarios de forma conjunta, en donde se pretendía extender la inmunidad al ámbito material civil. El catedrático de la Universidad Complutense sostiene que la pretensión (p. 9) "se nos antoja más que discutible y de una muy dudosa constitucionalidad", y considera que la extensión del ámbito material vulnera el espíritu mismo de la prerrogativa parlamentaria de la inmunidad. La norma, que sería aprobada por todos los grupos parlamentarios, fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en la sentencia 9/1990, donde sostuvo (F.J. 3): "Se sigue de ello que la 'previa autorización' que requiere el art. 71 de la Constitución para inculpar o procesar a diputados o senadores no puede exigirse para la admisión, tramitación y resolución de demandas civiles que en nada pueden afectar a su libertad personal y, en consecuencia, que la extensión del ámbito civil de dicha garantía procesal resulta constitucionalmente ilegítima". En un mismo sentido se pronunció la Corte mexicana al sostener sobre la inmunidad en materia civil que "obligado era deducir que no abarcaba a la materia civil; pero conforme al octavo párrafo, del artículo 111 referido desecha cualquier resquicio de que también rige para la materia civil, pues categóricamente y sin ambages así lo declara". Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial* de la Federación y su *Gaceta*, XII diciembre de 2000, p. 248, T.A. 1º XXVII/2000, núm. IUS (290589). Tesis de rubro "Inmunidad parlamentaria y fuero constitucional. Su aplicación cuando se trata de responsabilidad penal y de reclamaciones civiles que se imputan a un diputado federal".

de procedencia *no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación*, pudiendo continuar la investigación una vez que el parlamentario haya terminado su encargo⁴⁰. En caso de la afirmativa a la declaración de procedencia, una vez abierto proceso penal el parlamentario es separado de su cargo⁴¹ (no se establece la diferencia respecto a la pena corporal o la prisión preventiva); cosa contraria a lo que, con buena técnica, se prescribe en el derecho español, donde el parlamentario continúa en funciones a menos que la imputación entrañe prisión preventiva⁴². A diferencia del caso español, una vez privado de la inmunidad parlamentaria, el diputado o senador queda, en México, a disposición del juez ordinario, no existe un juez natural distinto⁴³.

Mientras que en España la resolución del suplicatorio puede ser impugnada por la vía del recurso de amparo, en México es la propia Constitución (art. 111, párrafo VI) la que establece la inatacabilidad de la misma, pero entendida como aplicable a la resolución del pleno de la Cámara y a la sección instructora. En caso de ser absuelto, el servidor público podrá reasumir su función.

2.3 Características de la inmunidad parlamentaria en México

De los orígenes históricos de la inmunidad en el constitucionalismo mexicano, y de la propia regulación que la actual Constitución de 1917 establece, podemos percatarnos de que la inmunidad (fuero constitucional) en México, en relación con los parlamentarios, tiene las siguientes características: i) no existe constitucionalmente una mención del *fumus persecutionis* o directrices similares de los criterios para la concesión o negación de la declaración de procedencia; ii) solo la Cámara de Diputados puede conocer de la declaración de procedencia⁴⁴ (un senador tendrá que atenerse también a la resolución de la Cámara baja); iii) la denegación de la declaración de procedencia produce solo efectos suspensivos sobre la acción penal, no prejuzga sobre el fondo; iv) la resolución es inatacable por otros medios de defensa⁴⁵; v) la resolución implica, constitucionalmente, separación inmediata

⁴⁰ Si se recuerda que en México no está permitida la reelección parlamentaria consecutiva, en caso de denegarse el procedimiento para la declaración de procedencia, la espera de la investigación será un máximo de seis años, en el caso de senadores, y de tres años, en caso de diputados.

⁴¹ Solo en el caso del parlamentario federal: en el caso de los diputados locales, gobernadores, magistrados de los tribunales superiores de Justicia, solo se remite el dictamen correspondiente a la Cámara local para que esta actúe en consecuencia.

⁴² María Isabel MARTÍN DE LLANO, Aspectos constitucionales y procesales de la inmunidad parlamentaria en el ordenamiento español, ob. cit., p. 142.

⁴³ Respecto al caso español: Plácido FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, *El juez natural de los parlamentarios*, ob. cit., pp. 124 y ss. Para el caso de los parlamentarios del Estado, este lo constituye la Segunda Sala del Tribunal Supremo, mientras que para los parlamentarios autonómicos, lo es la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia.

⁴⁴ Esto no solo se deduce del multicitado 111 constitucional, sino que también el artículo 74, fracción V, establece como función exclusiva de la cámara de diputados "Declarar si ha o no ha lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111...".

⁴⁵ Aunque podría proceder el juicio de amparo si durante la sustanciación del procedimiento no se satisfacen los requisitos constitucionales. Así, Jesús OROZCO HENRÍQUEZ, "Comentarios al artículo 111", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 5 ed., México, IJ-UNAM, 1994, p. 516, opinión que, atendiendo la interpretación de la Suprema Corte —posterior al comentario del artículo— que se expone a continuación, parece no ser compartida.

del cargo ante la sujeción a proceso penal⁴⁶, vi) la mayoría absoluta es obligatoria para la declaración de procedencia y, finalmente, vii) la Constitución solo establece lineamientos procesales generales, quedando a los reglamentos y a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (en adelante LFRSP) la delimitación del proceso interno de la declaración de procedencia.

2.4 El defectuoso entendimiento de la declaración de procedencia: la ausencia del *fumus persecutionis*

La declaración de procedencia, reglamentada a grandes rasgos en el multicitado 111 constitucional, se encuentra regulada con detalle en la LFRSP, en sus artículos 25-29 en relación con el 9-24. Así, cuando la Cámara de diputados reciba acusación contra algún parlamentario (que puede ser presentada por cualquier ciudadano o el Ministerio Público), “La sección instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado”, emitiendo un dictamen al final de la investigación sobre el cual se pronunciará la Cámara. Así lo confirma también el artículo 17 de la LFRSP cuando prescribe que solo si de las constancias del procedimiento se desprende la *inocencia* del encausado se declarará no ha lugar proceder contra el hecho motivo de la denuncia que dio origen al procedimiento⁴⁷.

Aquí es posible percibir la desnaturalización que, en sede legal, la LFRSP hace de la figura de la inmunidad parlamentaria, pues al cuerpo legislativo mexicano no le interesará conocer si detrás de la acusación existe una motivación política sino que realmente hará labores de investigación dictaminando si existe una probable responsabilidad penal, o si el parlamentario es *inocente*, objeto que, lógicamente, le concierne al Ministerio Público y al juez ordinario. El parlamentario debe demostrar su inocencia, no la persecución política de la cual es objeto. De tal suerte, la prerrogativa parlamentaria pierde en su concretización la finalidad para la que fue diseñada convirtiéndose en un privilegio del parlamentario y no en una garantía de la Cámara.

⁴⁶ Nótese que hay una divergencia entre lo establecido por el artículo 111 Constitucional y el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (LFRSP). Mientras que la Constitución prescribe la separación ligada al proceso penal (sin proceso penal no debe haber separación del cargo), el artículo 28 de la LFRSP ordena la inmediata separación. En un procedimiento de desafuero previo (René Bejarano en 2004), se siguió al 28 de la LFRSP. El posteriormente desaforado pidió un amparo suspendiéndose los efectos de la declaración de procedencia, resolución que fue inmediatamente rectificada al interponer la Cámara baja un recurso de queja argumentando la notoria improcedencia del amparo que dio motivo a la suspensión. Al respecto, en otro procedimiento de desafuero se sostenía que no debía separarse del cargo al funcionario sin proceso penal, “y no porque yo lo afirme o lo niegue ese funcionario, sino porque así lo determina la Constitución. Y absurdo es, por no decir aberrante, que una ley secundaria como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 28, esté por encima de la propia constitución”, Raúl CARRANCA Y RIVAS, “El desafuero, error político”, en *El Sol*, México, 14 de abril de 2005.

⁴⁷ Confusión desafortunada de la función de la inmunidad parlamentaria cuya justificación proviene “de la protección que ofrece al normal desempeño de las funciones parlamentarias de los diputados y senadores y al cumplimiento de las competencias constitucionales de las Cámaras”. Así se ha pronunciado José María MORALES ARROYO, “Las prerrogativas parlamentarias a la luz de la jurisprudencia constitucional”, en *Revista de las Cortes Generales* 12, (1987), p. 210.

El resto de disposiciones no guardan un interés especial: se establece un plazo de 60 días para la presentación del dictamen (art. 25); se regula un periodo de pruebas (art. 14⁴⁸); la forma de presentación de las conclusiones de la sección instructora (art. 19); notificaciones a las partes (art. 26); suspensión de procedimientos penales contra funcionarios con fuero cuando no haya mediado una declaración de procedencia (art. 29), etc.⁴⁹

2.5 El entendimiento jurisdiccional de la inmunidad parlamentaria en México

A pesar de que la LFRSP tenga un defectuoso entendimiento de la declaración de procedencia, la Suprema Corte ha tenido una mejor concepción. Así, por ejemplo, la Segunda Sala de la Suprema Corte ha sostenido que el fuero *se otorga a determinados funcionarios públicos de alto rango para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento de sus opositores políticos*⁵⁰. De tal suerte, es jurisprudencia firme de la Corte que la declaración de procedencia constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente⁵¹. La inatacabilidad de la decisión ha sido objeto de diversos pronunciamientos, en particular mediante el juicio de amparo. Así, se ha sostenido que los efectos derivados de la declaración de procedencia no pueden ser suspendidos a través del amparo indirecto⁵² y, de una forma más generalizada, que la propia consideración de la declaración de procedencia o los actos emitidos por la Cámara de Diputados y su sección instructora actualizan una causal manifiesta de improcedencia⁵³, ya que la resolución de la Cámara es *soberana y discrecional*⁵⁴.

⁴⁸ En tanto la propia LFRSP sostiene que la declaración de procedencia del artículo 111 constitucional se llevará a cabo de acuerdo con el procedimiento establecido para el juicio político en los artículos 9-24 de la LFRSP pero con las peculiaridades que la propia ley posteriormente establece (arts. 25-29).

⁴⁹ Un análisis detallado de las peculiaridades procesales internas del cómputo de plazo, presentación de escritos, requisitos de notificación, de gran interés, pero que exceden los propósitos de este artículo, se encuentra en Eduardo ANDRADE, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, México, IJ-UNAM, 2004, pp. 109 y ss.

⁵⁰ Contradicción de tesis 132-2005 SS, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo y Décimo en materia administrativa del Primer Circuito, núm. IUS (19143), misma que derivaría en la Jurisprudencia 122/2005, Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXII octubre de 2005, p. 709, materia administrativa, núm. IUS (177057). Resulta curioso saber que, en los amparos que originaron las sendas tesis contradictorias, el acto reclamado era, precisamente, una concesión de declaración de procedencia. Lo anterior choca inmediatamente con la concepción de inatacabilidad de la resolución de las cámaras. Empero, los quejosos en ambos casos eran ciudadanos que se amparaban argumentando que privar del fuero al funcionario respectivo violaba sus garantías individuales porque le impedían votar por el mismo funcionario cuando este lanzara su candidatura a presidente de la República. Dado que en la resolución de la contradicción de tesis no se manifestó que el amparo era notoriamente improcedente (como lo hubiera sido si la interposición del amparo hubiese ocurrido por parte del desaforado), debemos considerar que la resolución es inatacable con respecto al funcionario contra quien se ha tomado la determinación.

⁵¹ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, III junio 1996, p. 387, P.J. 28/96, núm. IUS (200103). Jurisprudencia de rubro "Controversias constitucionales. Desafuero. Sus notas distintivas".

⁵² Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XX julio 2004, p. 49, 1ª/J. 44/2004, núm. IUS (181159). *Jurisprudencia de rubro*, "Declaración de procedencia. Los efectos y las consecuencias derivados de dicho procedimiento no son susceptibles de suspenderse en el juicio de amparo indirecto".

⁵³ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XX, octubre de 2004, p. 7, T.J. P.J. 101/2004, núm. IUS (180365). Jurisprudencia de rubro "Declaración de procedencia. Se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia del juicio de amparo, respecto de los actos emitidos, por la Cámara de Diputados y la Sección Instructora, durante el procedimiento relativo".

⁵⁴ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XX octubre de 2004, p. 6, T.J. P.J.

2.6 Inmunidades y mayorías

2.6.1 Necesidad de una decisión mayoritaria

El hecho de que la declaración de procedencia, privación misma de la inmunidad parlamentaria, deba concederse por el cuerpo legislativo, implica ya la toma de decisión de un órgano complejo. A este entender, dado que la unanimidad otorgaría una irresponsabilidad absoluta e irrestricta a cada parlamentario considerado individualmente (sería excepcional que un parlamentario votara a favor de privarse a sí mismo de la inmunidad), es necesario establecer una mayoría en la votación. En la inmunidad parlamentaria, una vez que hemos detectado la problemática de la unanimidad del cuerpo legislativo y aceptamos que la decisión debe tomarse con carácter mayoritario, el problema se transforma en una mayoría de matices: una mayoría muy alta devendrá en una sistemática denegación de suplicatorios (declaración de procedencia); una mayoría muy laxa permitiría que, eventualmente, la mayoría parlamentaria de turno pudiese perseguir políticamente a sus adversarios al tener la capacidad de privarles de la inmunidad.

En resumen, en las votaciones para la privación de la inmunidad parlamentaria, tanto una gravosa como ligera mayoría podría devenir en degeneración de la institución, convirtiéndose en instrumento para la protección personal de parlamentarios, en el primer, caso o fallando en su misión de proteger la composición política de la Cámara, en el segundo. Sostenía con acierto FERNÁNDEZ MIRANDA que si bien en situaciones de dialéctica política la inmunidad degeneraba en impunidad, en situaciones de agitación, enfrentamiento y radicalización de las posturas el *principio de dominación de la mayoría templa aquella impunidad en perjuicio exclusivo de las minorías*⁵⁵.

La mayoría elegida para la privación de la inmunidad parlamentaria ocupó un escaso lugar entre las discusiones de la Asamblea Nacional francesa. Si la Asamblea es manifestación de la soberanía popular, y el recelo es directamente manifestado contra un poder judicial parcial y un régimen reaccionario, el enfrentamiento se da entre cuerpos íntegros (poder judicial-monarca contra poder legislativo), lo cual no ocurre tan claramente en los parlamentos modernos fraccionados por el juego político. Habiéndose modificado la dinámica perfectamente diferenciadora de los poderes, la inmunidad requiere —si ha de persistir— ajustes en su concepción⁵⁶.

100/2004, núm. IUS (180366). Jurisprudencia de rubro “Declaración de procedencia. Los actos emitidos por la Cámara de Diputados y la Sección Instructora, durante el procedimiento relativo son inatacables, incluso a través del juicio de amparo”.

⁵⁵ Alfonso FERNÁNDEZ MIRANDA, “La inmunidad parlamentaria en la práctica de la II República y de las Cortes orgánicas”, en *Revista Española de la Opinión Pública* 49 (1977), p. 130. El autor llama a la inmunidad “instrumento de dominación de las mayorías”; cfr. Clemente VALDÉS, *La Constitución como instrumento de dominio*, México, Editorial Coyoacán, 1996, pp. 33-37.

⁵⁶ ZAGREBELSKY se muestra receloso de la inmunidad una vez que se ha alcanzado un Poder Judicial suficientemente independiente: “...con il progressivo affermasi dell’indipendenza del potere giudiziario dal goveno e con l’attrazione nelle funzioni di essa dei poteri control il cui uso arbitrario sono dirette le garanzie parlamentari. È chiaro che tanto più i giudici sono tutelati nell’indipendenza della loro funzione tanto meno può continuare a valere la vecchia giustificazione delle garanzie parlamentari come strumenti contro i possibili abusi del governo.

KELSEN sostenía que la inmunidad parlamentaria pierde su sentido cuando es la misma mayoría parlamentaria la que ha formado gobierno⁵⁷. Así, KELSEN ya argumentaba implícitamente que la dinámica de partidos rompe con la confrontación monarca-parlamento porque el nuevo monarca (ejecutivo electo parlamentariamente) ha emanado de una decisión misma del cuerpo que se pretende proteger. El argumento, dentro del parlamentarismo, tiene su peso, aun cuando quizá KELSEN omita pronunciarse acerca de la protección minoritaria por parte de la persecución política de la mayoría que ha formado gobierno y, que ahora, dada la configuración de la inmunidad, tendrá también la facultad de eliminar las prerrogativas parlamentarias⁵⁸. Las minorías sí pueden ser partícipes de la dinámica Ejecutivo/Parlamento⁵⁹.

2.6.2 Declaración de procedencia y mayoría en México

Se ha mencionado que en el ordenamiento mexicano la decisión de una declaratoria de procedencia debe concederse por la mayoría de los miembros presentes en la sesión correspondiente. Esta expresión (miembros presentes), puede llegar a generar decisiones minoritarias en torno a la declaración de procedencia en sí. Esta cláusula de contabilizar la mayoría absoluta en la votación de la declaración de procedencia no se incluía en la disposición original de la Constitución de 1917, y fue objeto de reforma en 1982 para introducir el texto que se mantiene en la actualidad, es decir, disminuir su rigurosidad.

A mayor abundamiento, si la decisión (afirmativa o negativa) de la Cámara de diputados debe producirse solo por una mayoría absoluta de los presentes, entonces no se establece un quórum de la sesión distinto al quórum ordinario, con lo cual nos remitimos de forma automática al establecido por la fracción XIX del artículo 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados⁶⁰ (la mitad más uno de los presentes). Esta acumulación de mayorías absolutas genera el extraño hecho de que, en una Cámara con 500 parlamentarios, la decisión pueda ser tomada por el voto de 126 de ellos⁶¹.

attraverso l'opera mediata della magistratura". Gustavo ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari: Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, Einaudi Editore, 1979, p. 347.

⁵⁷ Hans KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, ob. cit., p. 52.

⁵⁸ Es decir, sin ambages, un soberano con facultad de privar a parlamentarios de la inmunidad.

⁵⁹ Cfr. Plácido FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, *El juez natural de los parlamentarios*, ob. cit., p. 21. "Es cierto que en algunos países europeos, en el nuestro incluso, se dan actualmente circunstancias en las que puede apreciarse la existencia de minorías marginales al sistema o al ordenamiento institucional, fuertemente unidas con sus representantes en las Cámaras, por lo que la sumisión al Juez de los mismos, aparte de poder alterar, en este caso esencialmente, la composición de la Asamblea puede dejar sin voz a un sector significativo de la población". Sin embargo, el propio FERNÁNDEZ posteriormente considera que una posible aplicación residual de la inmunidad no justifica el mantenimiento de la prerrogativa.

⁶⁰ Publicado en *el Diario Oficial* de la Federación el 24 de diciembre de 2010.

⁶¹ Un paralelismo puede trazarse con lo ocurrido en la reforma constitucional a falta de una mención de quórum. Véase Miguel Ángel ERAÑA SÁNCHEZ, "La reforma constitucional en México: su enjuiciabilidad material y formal dentro de un sistema de oposición garantizada", en Diego VALADES y Rodrigo GUTIÉRREZ DIAS, *Justicia: memorias del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, t. I, México, IJ-UNAM, 2001, pp. 296 y ss.

El juego de mayorías en el sistema multipartidista mexicano parece también escindir considerablemente la protección de ciertas minorías en las cámaras en caso de persecución política. Si analizamos la composición actual de la Cámara de Diputados veremos que siete partidos políticos cuentan con representación — PRI (239), PAN (142), PRD (68), PV (23), PT (13), Nueva Alianza (7) y Movimiento Ciudadano (6)—⁶², mientras que hay dos diputados sin partido.

Lo anterior trae como corolario que ningún partido puede, *per se*, evitar una declaración de procedencia (aunque el PRI se acerque bastante). Resulta curioso recordar que el caso más comentado de persecución política (desafuero de López Obrador) ha sido bajo gobiernos panistas. Los últimos dos presidentes han sido del Partido Acción Nacional (PAN), con lo cual se ha presentado el caso en el que un partido minoritario en la Cámara de diputados ha sido el que ha tenido y tuvo control de la acción penal a nivel federal (aun cuando una legislatura alcanzó una débil mayoría).

En el referido caso de desafuero la representación del tercer partido minoritario fue insuficiente para evitar la declaración de procedencia de quien en aquel entonces era (por un amplísimo margen) el puntero en las elecciones presidenciales para el 2006⁶³. Solo una movilización masiva de la sociedad mexicana, y la descomunal atención que el procedimiento atrajo en los medios, evitaron las ulteriores acciones penales.

2.7 ¿HACIA UNA SUPRESIÓN DEL FUERO CONSTITUCIONAL?: EL PAPEL DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA EN MÉXICO

Se ha mencionado con anterioridad que la más autorizada doctrina ha cuestionado la fundamentación de la inmunidad parlamentaria bajo la premisa del cambio de condiciones original. La modificación de un parlamento cohesionado, contrapuesto a un monarca, presuponía un cuerpo legislativo regido por el principio de autodefensa. La partidización del parlamento y la preeminencia de los grupos parlamentarios sobre el parlamentario individual han borrado la anterior configuración.

De igual forma, la prescindibilidad del representante (cambio de paradigma en la representación política) ha homologado, respecto a los partidos políticos, la representación a la concepción de cuaderno de mandato inglés⁶⁴.

En sistemas parlamentarios cobra fuerza el argumento kelseniano: la identificación entre mayoría parlamentaria y Gobierno obliga a buscar en las minorías el objeto de la inmunidad parlamentaria (suena extraño proteger a la mayoría del

⁶² Tomamos como referencia la conformación política en 2011, fecha en que se escribe este artículo.

⁶³ La intención era obvia: el artículo 38 constitucional prescribe (irrazonablemente, por cierto) que quien está sujeto a proceso penal, a partir del auto de formal prisión, tiene suspendidos sus derechos políticos, con lo cual se pretendía impedir al jefe de Gobierno del Distrito Federal (homologable a un gobernador de una entidad federativa), presentarse como candidato presidencial.

⁶⁴ En una cantidad abrumadora de casos, salvo la cúpula partidista, un parlamentario es sustituible por otro que votará en el mismo sentido: el determinado por el partido.

Gobierno que ella misma ha formado). El argumento de KELSEN pierde fuerza en los sistemas presidenciales. Ante la posibilidad de que Ejecutivo y Parlamento estén dominados por fuerzas políticas distintas, la inmunidad protege a la mayoría parlamentaria —o minoría en ciertos casos— del acoso político del Ejecutivo que tiene el control de la prosecución penal.

En México, esta diferenciación entre mayoría parlamentaria y Gobierno se ha venido dando a partir de la transición política del año 2000. Los últimos dos presidentes (Vicente Fox y Felipe Calderón), han sido ejecutivos panistas usualmente sin mayoría en ambas Cámaras⁶⁵. ¿No puede ser la tentación de presión política mediante la acción penal, la justificación de la inmunidad parlamentaria en México? En este caso, ante un Ejecutivo con minoría parlamentaria se restablece, por las específicas coyunturas políticas, la identificación del binomio Ejecutivo-Parlamento. Esta justificación, admitimos, es meramente coyuntural. En el caso —bastante previsible— en que mayoría parlamentaria se identifique con Ejecutivo habrá, de nueva cuenta, un vacío de justificación.

Desde 1929, el PRI mantuvo el control de la Presidencia, periodo en el cual la identificación Ejecutivo-Legislativo suscitó fuerte controversia en torno a la figura de la inmunidad: la negativa a la declaración de procedencia era el mero corolario de las facciones políticas, mientras que la afirmativa del retiro de la inmunidad, más que el producto de un procedimiento imparcial, constituía, paradójicamente, la constatación de la persecución política. Una de las diferencias con el caso español⁶⁶, que acentúa la posibilidad de persecución política, es el monopolio de la acción penal que se presenta en México por el Ministerio Público, quien depende directamente del ejecutivo. Así, el presidente, a través del Ministerio Público y la Procuraduría de Justicia tiene, en el inicio del proceso penal, en la apertura de investigaciones, etc., una potencial arma política. La estrecha relación entre ambos actores institucionales puede devenir en abusos si no existe un Poder Judicial completamente independiente e imparcial.

El caso que recientemente ha adquirido mayor notoriedad en materia de persecución política fue la declaración de procedencia que se entabló en el año 2004 contra el entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal a solicitud del propio Gobierno encabezado por el presidente Vicente Fox⁶⁷.

⁶⁵ Matizamos la afirmación: en la LIX legislatura, el PRI mantuvo 201 diputados, el PAN 148 y el PRD 97; en la LX legislatura, el PAN tuvo una mayoría simple durante tres años con la configuración: PAN 206, PRD 125 y PRI 106 parlamentarios; situación que fue inmediatamente modificada por la legislatura actual con PRI 239, PAN 142 y PRD 58.

⁶⁶ En España, una querrela puede ser presentada directamente por un ciudadano ante el juez de instrucción, quien ulteriormente decidirá sobre la apertura del proceso respectivo.

⁶⁷ A pesar de que la declaración de procedencia contra López Obrador no versaba sobre inmunidad parlamentaria, el ejemplo es relevante por dos razones: 1) porque es un caso claro y notorio de persecución política, con lo cual análogamente ejemplifica la fallida concepción de la inmunidad en México, y 2) ni la Constitución, ni la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos establecen ninguna distinción entre la declaración de procedencia contra un parlamentario y el fuero constitucional de los demás funcionarios enunciados en el artículo 111 constitucional, con lo cual, cualquier consideración que sea vertida con respecto al procedimiento para la declaración de procedencia es aplicable a la más estricta inmunidad parlamentaria.

La persecución política no podía ser más evidente. López Obrador se preparaba para ser candidato a la presidencia en el 2006 y tenía una ventaja de más de veinte puntos porcentuales sobre cualquier otro contendiente. Aunado a ello, el hecho de que el delito que se le imputaba fuera el de desobedecer una suspensión en un juicio de amparo, no tenía precedentes en el sistema mexicano (era un delito relativamente menor para la envergadura del funcionario y la tensa situación política que se avecinaba).

El *fumus persecutionis* se configuró íntegramente: la investigación del Ministerio Público fue parcial y se inició antes de que el juez de Distrito diese vista de los hechos, las pruebas se desahogaron *contra legem* e, incluso, el propio delito imputado carecía de una especificación de la pena, con lo cual esta tendría que determinarse analógicamente, hipótesis prohibida en el artículo 14 constitucional. El resultado del procedimiento no fue ninguna sorpresa; teniendo al PRI y al PAN como *adversarios políticos* en la Sección Instructora, la decisión se tomó sobre la base de consideraciones ajenas a la razón del ejercicio de la acción penal o a la comisión misma de la controvertida conducta. La Sección Instructora no respetó el turno de denuncias que establece la LFRSP, actuó cuando el Congreso estaba en receso, y se votó la declaración de procedencia sin el dictamen preceptivo de la LFRSP⁶⁸. Las voces académicas en aquel tiempo fueron claras: la verdadera finalidad de la declaración de procedencia debe ser impedir que los amagos y las asechanzas del poder permitan que acusaciones infundadas sirvan para destruir o inhabilitar políticamente al adversario⁶⁹.

Empero, no obstante las anteriores consideraciones, la concepción del fuero constitucional como un privilegio de los parlamentarios, más que como una protección composicional de la Cámara, ha primado en lo concerniente a las iniciativas legislativas: la supresión⁷⁰ del fuero constitucional ha sido una propuesta en varias ocasiones⁷¹ (aproximadamente 15 iniciativas de reforma en los últimos 10 años). Se ha propuesto, de igual forma, que los parlamentarios puedan ser procesados por delitos graves sin la necesidad de declaración de procedencia, el cambio de terminología por el de “inmunidad” (corrección terminológica), establecer la renunciabilidad del fuero⁷², la improcedencia del fuero por delitos patrimoniales y

⁶⁸ Jaime CÁRDENAS GARCÍA, “Consideraciones Jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, año XXXIX, núm. 116 (mayo-agosto de 2006), p. 394.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 378.

⁷⁰ La opinión académica generalizada se decanta por la supresión de las prerrogativas parlamentarias, nos dice León MARÍNEZ ELIPE, “Prerrogativas parlamentarias”, en *Teoría y realidad constitucional* 5, (2000), p. 59. En la misma revista puede consultarse la extensa encuesta realizada a varios catedráticos en donde se expresa un recelo por la inmunidad parlamentaria. Así Eloy García (que omite pronunciarse); Juan Fernando López Aguillar (p. 24); Fernando Santaolalla (p. 28) para quien la inmunidad a diferencia de la inviolabilidad “no se acierta a comprender hoy en día”, entre otros; cfr. Gustavo ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari: Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, ob. cit., p. 89.

⁷¹ Véase la iniciativa del diputado del PRD Juan José García Ochoa, presentada a 12 de abril de 2004.

⁷² La renunciabilidad de la inmunidad parlamentaria no es un elemento regular de la misma: “...destaca su carácter irrenunciable e imprescriptible puesto que se configura como una situación jurídica que se confiere por el ordenamiento a ciertos sujetos no en atención a un interés privado de los mismos o de sus titulares, sino a causa de un interés general”. Milagros LÓPEZ GIL, “Las prerrogativas parlamentarias en el ordenamiento jurídico español”, en *Actualidad penal* 5 (2000), p. 101.

delincuencia organizada⁷³. Incluso, en los acontecimientos políticos recientes, la precandidata panista a la presidencia de 2012 se ha pronunciado por la supresión del fuero constitucional.

3. CONCLUSIONES

A modo de conclusión puede señalarse que la institución de la inmunidad parlamentaria es objeto de una crítica relativamente generalizada por parte de la doctrina. En el Derecho comparado, la sistemática denegación de suplicatorios ha obligado al planteamiento sin ambages de la función de la inmunidad, es decir, protección de la composición de la Cámara ante persecuciones políticas: sin persecución política no puede existir la inmunidad. Ante esta concepción, la investigación de los hechos no compete al cuerpo legislativo, así como tampoco el deslinde de responsabilidades penales o la indagación de los elementos del delito. Procesalmente, la forma en que se le prive a un parlamentario de su inmunidad no requiere una configuración similar a un juicio, porque no versa sobre los hechos materia de la imputación sino sobre las motivaciones subyacentes a la imputación misma.

Bajo tal hilo argumental, el entendimiento que la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos realiza de los lineamientos del fuero constitucional en México resulta inadecuado y contradictorio con la verdadera función de la inmunidad parlamentaria al privilegiarse en la Cámara la averiguación de los hechos objeto de la acusación y no considerarse el *fumus persecutionis* de la misma. Lo sostenido con anterioridad se demuestra patentemente en el entendimiento que se ha hecho de la inmunidad en México por académicos y actores políticos: un verdadero privilegio, más que una prerrogativa parlamentaria.

Sin embargo, en México, no todas las condiciones iniciales que derivaron en la necesidad de la inmunidad parlamentaria han desaparecido. Casos como el desafuero de un fuerte contendiente al Ejecutivo federal en vísperas de elecciones presidenciales pone de relieve que aún es posible utilizar la acción penal como elemento de persecución política, y que el propio fuero constitucional se encuentra sujeto a los vaivenes del juego de mayorías parlamentarias. No debemos apresurarnos en extrapolar las condiciones que sistemas jurídicos con diferentes realidades democráticas han obtenido de la configuración propia de su realidad política. Incluso con esta posibilidad, las conclusiones no deben ser sino un corolario de lo expuesto en el cuerpo de este trabajo, y debe regularse instrumentalmente a la inmunidad si desea mantenerse como instrumento de tutela, privando a la Cámara de toda consideración que no sea una evaluación política de las circunstancias —que no de los hechos— de la acusación.

⁷³ Un resumen de las diversas iniciativas fue presentado por la Dirección de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados, en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SAPI-ISS-20-11.pdf>. Fecha de consulta: 19 de enero de 2012.

La encrucijada del fuero constitucional en México es clara y presenta dos posibilidades: o, utilizando el amplio margen constitucional, se replantea la concepción del fuero de la LFRSP para solo denegar una declaración de procedencia cuando la acción penal se ejerza como persecución política⁷⁴, o bien, se suprime una figura que, al no atender al *fumus persecutionis*, establece una desigualdad inaceptable entre representantes y representados.

BIBLIOGRAFÍA

- ALENGRY, Franck, *Condorcet: Guide de la Révolution française*, París, Giard et Brière, 1904, reimpresión Ginebra, 1971.
- ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis, “El suplicatorio como manifestación de la inmunidad parlamentaria”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* 86, (1996).
- ANDRADE, Eduardo, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, México, IIJ-UNAM, 2004.
- BURKE, Edmund, “Discurso a los electores de Bristol” (1774), en *Edmund Burke: Textos Políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942.
- CÁRDENAS GARCÍA, Jaime, “Consideraciones Jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, año XXXIX, núm. 116 (mayo-agosto de 2006), p. 394.
- CARRANCÁ Y RIVAS, Raúl, “El desafuero, error político”, en *El Sol*, México, 14 de abril de 2005.
- CICCONETTI, Stefano Maria, *Diritto Parlamentare*, Torino, Giappichelli Editore, 2005.
- DAVISON, Laryn y PILDES, Richard, “Separation of parties not powers”, en *Harvard Public Law Working Papers* 131 (2006).
- FERNÁNDEZ MIRANDA, Alfonso, “La inmunidad parlamentaria en la práctica de la II República y de las Cortes orgánicas”, en *Revista Española de la Opinión Pública* 49, Madrid (julio-septiembre, 1977).
- FERNÁNDEZ MIRANDA, Alfonso, “Del intento de ampliar el ámbito material de la inmunidad a determinados procedimientos civiles”, en *Revista Española de Derecho Constitucional* 12, Madrid (1984).

⁷⁴ Es decir, “l'uso delle garanzie parlamentari rigorosamente circoscritto al campo della difesa della libertà delle funzione”; Gustavo ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari: Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, ob. cit., p. 99.

- FERNÁNDEZ MIRANDA, Alfonso, "Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentaria", en *Revista de la Facultad de Derecho: Universidad Complutense* 10 (1986).
- FERNÁNDEZ MIRANDA, Alfonso, "Comentarios al artículo 71: Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias", en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar, *Constitución Española de 1978*, t. VI, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1989.
- FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido, *El juez natural de los parlamentarios*, Madrid, Civitas, 2000.
- FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela, "Derechos fundamentales y abuso de inmunidad", en *Memorias del IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IJ-UNAM, 1992.
- GARCÍA ESCUDERO, Piedad, "El parlamentario individual en un parlamento de grupos: la participación en la función legislativa", en *Teoría y realidad constitucional* 28, 2º semestre, Madrid (2011).
- GARCÍA, Eloy, *Inmunidad parlamentaria y estado de partidos*, Madrid, Tecnos, 1989.
- GUDE FERNÁNDEZ, Ana, "La inmunidad parlamentaria en la doctrina constitucional", en *Dereito*, Santiago de Compostela, vol. III, núm. 1 (1994).
- KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Granada, Comares, trad. Rafael Luengo y Luis Legaz, 2002.
- LÓPEZ Gil, Milagros, "Las prerrogativas parlamentarias en el ordenamiento jurídico español", en *Actualidad Penal* 5, Madrid (2000).
- MARÍNEZ ELIPE, León, "Prerrogativas Parlamentarias", en *Teoría y Realidad Constitucional* 5, 1º semestre, Madrid (2000).
- MARTÍN DE LLANO, María Isabel, "La denegación del suplicatorio y su incidencia en el derecho a la tutela efectiva", en *Revista de Derecho UNED* 2, Madrid (2007).
- MARTÍN DE LLANO, María Isabel, *Aspectos constitucionales y procesales de la inmunidad parlamentaria en el ordenamiento español*, Madrid, Dykson, 2010.
- MARTÍN PALLÍN, José Antonio, "Inmunidades y privilegio de los parlamentarios", en *Relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial*, España, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 2007.
- MORALES ARROYO, José María, "Las prerrogativas parlamentarias a la luz de la jurisprudencia constitucional", en *Revista de las Cortes Generales* 12, 3º trimestre, Madrid (1987).

- OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, “Comentarios al artículo 111”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 5 ed., México, IIJ-UNAM, 1994.
- PAUNER CHULVI, Cristina, “El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos”, en *Revista de Derecho Político* 78, Madrid (2010).
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana, *El Congreso de la Unión: integración y regulación*, México, IIJ-UNAM, 1992.
- POSADA, Adolfo, *Estudios sobre el régimen parlamentario en España* (Estudio Preliminar de Francisco Rubio Llorente), Madrid, Clásicos Asturianos del Pensamiento Político, 1996.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel, “Pluralismo de partidos, no separación de poderes”, en *Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional* 5 (2009).
- PUNSET Ramón, *Estudios parlamentarios*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- REGUEJO, Paloma, *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Madrid, Ariel Derecho, 2000.
- RIVERA LEÓN, Mauro Arturo “Esbozo de teoría contramayoritaria”, en *Teoría y Realidad Constitucional* 28, 2º semestre, Madrid (2011).
- SÁNCHEZ MAGRO, Andrés, “Reflexiones procesales sobre una institución contradictoria: el suplicatorio”, en *Revista de Derecho Procesal* 3, Madrid (1996).
- SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Editorial Nacional, 1984.
- SUÁREZ BILBAO, Fernando, “El procedimiento especial penal del suplicatorio: antecedentes históricos a la cuestión de la inmunidad parlamentaria”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* 86, Madrid (1996).
- VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ DÍAS, Rodrigo, *Justicia: memorias del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, t. I, México, IIJ-UNAM, 2001.
- VALDÉS, Clemente, “La Constitución como instrumento de dominio”, México, Editorial Coyoacán, 1996.