

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 23
O R D I N A R I A

LUNES 22 DE FEBRERO DE 2010

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las diez horas con cincuenta y cinco minutos del lunes veintidós de febrero de dos mil diez, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar Sesión Pública Ordinaria, los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José de Jesús Gudiño Pelayo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. No asistió el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia por encontrarse desempeñando funciones inherentes a su cargo.

Dada la ausencia del señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, primero en el orden de designación en relación con los demás señores Ministros presentes y con fundamento en los artículos 13 y Décimo Primero Transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, presidió la sesión.

El señor Ministro Presidente en funciones Aguirre Anguiano abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta relativa a la Sesión Pública número Veintidós, Ordinaria, celebrada el jueves dieciocho de febrero de dos mil diez.

Con las correcciones indicadas por el señor Ministro Franco González Salas en las fojas treinta y dos y treinta y cinco del proyecto, por unanimidad de diez votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Ordinaria para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el lunes veintidós de febrero de dos mil diez:

I. 27/2009

Amparo directo en revisión número 27/2009, promovido por ***** en contra de la sentencia de trece de noviembre de dos mil ocho, dictada en el expediente del D.C. 659/2008 por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. En el proyecto formulado por el señor Ministro Juan N. Silva Meza se propuso: *“PRIMERO.- Se revoca la sentencia recurrida. SEGUNDO.- La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** , en contra de las autoridades y actos precisados en el resultando primero de*

esta ejecutoria, para los efectos señalados en la parte final del último considerando del presente fallo”.

El señor Ministro ponente Silva Meza precisó los antecedentes del presente asunto así como las consideraciones de su proyecto en cuanto sustenta las propuestas contenidas en los puntos resolutivos, al ser fundados los agravios planteados por el quejoso, porque a) es incorrecto sostener que los miembros del Consejo General del Instituto Federal Electoral tienen un privilegio derivado de la autonomía e independencia del organismo, consistente en que sus opiniones no pueden ser materia de intervención por parte de los Poderes de la Unión, porque los únicos que tienen ese privilegio son los senadores y diputados; b) es incorrecto sostener que se actualiza la función parlamentaria, protegida con inviolabilidad, en función del contenido político de la opinión que emita en cualquier contexto, pues lo lógico y jurídicamente correcto es sostener que, primero, debe determinarse si se actualiza la función parlamentaria, según el contexto de que se trate, para después determinar si existe o no inviolabilidad parlamentaria; y c) es cierto que como parlamentario, el tercero perjudicado se encuentra facultado para intervenir en cualquier debate político, incluyendo el suscitado en el seno del Consejo General del Instituto Federal Electoral; sin embargo, ello no significa que dicha intervención constituya el desempeño de una función parlamentaria, ya que el

contexto del caso concreto, en función del foro y los interlocutores, excluye esencialmente la labor parlamentaria.

Asimismo precisó que los efectos del amparo que se pretende conceder son que la Sala responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y en su lugar dicte otra en la que considere que en la especie el demandado cuenta con legitimación pasiva en la causa por carecer de inmunidad parlamentaria y con plenitud de jurisdicción resuelva el recurso de apelación que fue sometido a su consideración.

El señor Ministro Gudiño Pelayo expresó dudas sobre la propuesta del proyecto, siendo conveniente reflexionar sobre las consideraciones que lo sustentan, entre otras, la distinción entre debate político y debate parlamentario, la naturaleza de la función parlamentaria, libertad de expresión, acceso a la información, la naturaleza del Instituto Federal Electoral, su composición, sus funciones y otros temas que escapan de la problemática porque a su juicio se confunden dichos conceptos en el proyecto, toda vez que estimó que únicamente se requiere la interpretación directa del artículo 61 constitucional.

Agregó que no se distingue la inviolabilidad de opiniones a que se refiere el artículo 61 constitucional con el fuero que tutela el artículo 111 del mismo ordenamiento.

En cuanto al fondo manifestó su interrogante sobre la responsabilidad que puede fincarse a los Consejeros del Instituto Federal Electoral por las opiniones que puedan manifestar en las sesiones del propio órgano y sobre en qué supuestos lo expresado por un legislador se apega o no a la tutela constitucional a que se refiere el referido artículo 61.

En cuanto al primer tema, estimó que las consideraciones relativas a la autonomía del Instituto Federal Electoral fueron introducidas por el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, considerando que no es necesario aproximarse al caso desde esta óptica, máxime que esta parte de la sentencia no fue combatida por el quejoso recurrente ya que éste insiste que el tercero perjudicado no estaba protegido por el artículo 61 constitucional dado el carácter con el que acudió a la respectiva sesión del Instituto Federal Electoral.

Además, estimó complicado que en el proyecto se concluya categóricamente que los miembros del Consejo del Instituto Federal Electoral son responsables de la totalidad de lo manifestado en las sesiones.

Agregó que el Tribunal Colegiado de Circuito no distinguió entre Consejeros y representantes del partido, puesto que el mismo se pronunció en general respecto del Consejo sin distinguir entre sus integrantes por lo que únicamente sostuvo su posición respecto de la tutela

constitucional de las manifestaciones que dieron lugar a la disputa, siendo relevante determinar en qué términos se dio la participación del diputado respectivo.

En cuanto al segundo tema, estimó que el Tribunal Colegiado de Circuito puso el acento en que todo es político, considerando que al final, todo lo electoral es político y lo político esencial al diputado, en tanto que el proyecto sostiene que el criterio definitorio sobre el alcance de la protección constitucional depende de que se esté ejerciendo el cargo. Posteriormente se realiza un análisis relacionado con los debates para concluir que uno de los interlocutores podrá introducir un tema que está vedado para el resto de los interlocutores en términos de los límites de la libertad de expresión e información, de manera que las conclusiones a las que se puede llegar en el debate se encuentran marcadas por las opiniones aisladas que se encuentran fuera del alcance argumentativo de ciertos interlocutores y pudieran alcanzar conclusiones distintas de no existir tal desigualdad en la capacidad argumentativa.

Por ende, estimó complicada la propuesta ya que primero se dice que la inmunidad del artículo 61 constitucional se gozaría atendiendo al desempeño del cargo y posteriormente se sostiene que de reconocer la inmunidad operaría una situación de desigualdad entre los que debaten.

Agregó que el proyecto realiza un estudio sobre la función parlamentaria, distinguiendo el debate parlamentario del debate político, de donde resulta dudoso cuándo un legislador en el desempeño de su función parlamentaria participa en el debate político, además de que se considera que la función parlamentaria está excluida del debate político que se da en el Consejo General del Instituto Federal Electoral estimando que es necesario precisar el alcance que se da al artículo 61 constitucional toda vez que es difícil establecer la diferencia entre los debates políticos y las intervenciones manifestadas por un parlamentario dentro o fuera del recinto legislativo pues distinguir entre intervenciones en materia política y electoral resulta complejo, sin que parezca clara la distinción atendiendo a la función parlamentaria la que difícilmente se puede separar de lo político.

Señaló comprender el problema que se refiere en el proyecto relativo a no poder conceder inmunidad a sólo unas personas que integran el Consejo General del Instituto Federal Electoral por sus manifestaciones, aun cuando el propio proyecto introduce el tema sobre la inmunidad de los Consejeros del Instituto Federal Electoral debiendo tomarse en cuenta que en el caso concreto no se refiere a la inmunidad penal sino únicamente a la libertad de expresión de los representantes políticos sin que sea conveniente someterlos a juicio por sus expresiones menos aun atendiendo a criterios difíciles de definir respecto a cuándo

pueden libremente expresarse en asuntos políticos y cuándo, tratándose de temas políticos, deberán responder judicialmente por expresiones políticas manifestadas.

Por ende, indicó compartir la sentencia impugnada estimando que con un análisis más sencillo se podría arribar a declarar infundados los agravios y negar el amparo solicitado.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas precisó la propuesta esencial del proyecto y realizó una síntesis de los agravios estudiados, manifestando que se hace un estudio exhaustivo de éstos atendiendo a la causa de pedir en relación con la figura de la inmunidad de los Consejeros Electorales, consideraciones respecto de las cuales no comparte el estudio que se realiza en el proyecto, pues estimó que los agravios se encaminan a desvirtuar que las afirmaciones vertidas por el demandado en el juicio principal fueron hechas en calidad diversa a la de un legislador con inviolabilidad constitucional, por lo que estimó que dicho estudio no debe formar parte de las consideraciones de la sentencia. Además, retomó el argumento relativo a la responsabilidad civil de los funcionarios públicos en los términos que indica el artículo 111 constitucional expresado en el proyecto. Afirmó que en la sentencia dictada el año dos mil por la Primera Sala se sostuvo que la inmunidad de la que gozan los diputados no constituye un impedimento para demandarlos por la vía civil

al realizar actos como particulares ajenos a su encargo o quehacer parlamentario, pues aun cuando celebren actos con la investidura que les asiste, pueden ser sometidos al tamiz jurisdiccional, por lo que es conveniente revisar la afirmación de la página treinta y dos relativa a que cualquier funcionario tiene legitimación pasiva para ser parte en un procedimiento judicial por responsabilidad civil, excepto los que gozan de inviolabilidad.

Señaló no compartir la idea de que la inviolabilidad parlamentaria implica impunidad e irresponsabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de un cargo público, toda vez que el ámbito constitucional de responsabilidad es generalizado y diverso en sus variantes civil, administrativa y penal; sin embargo, consideró que el hecho de determinar si una opinión es vertida en ejercicio de funciones parlamentarias o no, conforme a su contenido, dista del referido sistema constitucional de responsabilidades, tal como se señala en el proyecto. Además, si bien, una opinión únicamente por la naturaleza de su contenido, produce o excluye el ejercicio de la función parlamentaria, manifestó disentir del proyecto en tanto considera que es a partir del contexto en el que se emite la opinión, que debe considerarse o no como expresada en el ejercicio del derecho a la inviolabilidad parlamentaria.

Estimó que son otras las razones que pueden considerar que un legislador incurra en responsabilidad civil

por sus expresiones, las que se fundan en el sistema de responsabilidades y en el principio democrático en el que no se puede concebir una función que se desempeñe en el ámbito de la irresponsabilidad absoluta.

Señaló que el debate parlamentario se basa en una facultad inherente a un cargo público el cual es un deber derivado de la responsabilidad que le confiere el voto público, por lo cual las intervenciones de todos los legisladores se encuentran protegidas en términos del artículo 61 constitucional, en la inteligencia de que aquéllos continúan investidos de dicha tutela cuando expresan sus posturas las que son de gran importancia para la vida democrática del Estado, pues contribuyen al enriquecimiento de los intercambios de información.

Agregó no compartir la propuesta del proyecto en cuanto a los argumentos relativos a que es el contexto en que se vierten las opiniones lo determinante para la procedencia de la responsabilidad, pues lo relevante es la calificativa que del mismo se pueda llegar a realizar y su ilicitud, pues no existe disposición alguna que condicione o impida la procedencia de la responsabilidad y la inviolabilidad del artículo 61 constitucional, que no puede entenderse como impunidad en la expresión de las ideas, en la inteligencia de que la garantía en comento únicamente cubre los ámbitos del quehacer público de los legisladores y si bien favorece en una esfera de debate público, debe

considerarse un deber de todos los ciudadanos participar en ella de manera que lo importante sean tanto los procedimientos como los argumentos que propicien un mejor debate.

En conclusión sostuvo que la garantía en comento está limitada en algunos ámbitos y el hecho de dañar a alguien moralmente, implica que la conducta respectiva pueda calificarse como un hecho ilícito, debiendo acreditarse la ilicitud, tomando en cuenta lo señalado en el artículo 2116 del Código Civil Federal, el cual indica: “Al fijar el valor y deterioro de una cosa, no se atenderá al precio estimativo o de afecto a no ser que se pruebe que el responsable destruyó o deterioró la cosa con objeto de lastimar los sentimientos o afectos del dueño, el aumento que por estas causas se haga, se determinará conforme a lo dispuesto por el artículo 1916”.

Al tenor de lo previsto en este numeral en relación con el diverso 1916 bis del propio Código señaló que no es necesario probar plenamente la intención de lastimar los afectos del dueño, por tanto, debe tener como consecuencia que un hecho ilícito e intencional produzca ese daño y que la intencionalidad se encuentre probada plenamente.

Si el daño moral es un hecho jurídico calificado por el legislador como ilícito, solo dichos hechos pueden dar lugar al daño moral, el cual tiene dos requisitos, uno interno

consistente en la afectación de los sentimientos y otro externo respecto a la consideración que tienen los demás sobre la persona.

Acorde a lo anterior y para efectos de la responsabilidad civil derivada de las opiniones que manifiesten los legisladores en el ejercicio de sus cargos, estimó que el artículo 61 constitucional no es absoluto, debiendo entenderse que la inviolabilidad de opinión allí prevista es aplicable únicamente en el ámbito penal, toda vez que el artículo 111 constitucional indica que “En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”.

Estimó que si bien es cierto que la acción de daño moral se consideraba anteriormente de naturaleza penal, ahora a dicha acción se le privó de su carácter punitivo para incluirla únicamente en el ámbito civil, por lo que si no existe en la legislación un precepto que condicione la procedencia de la responsabilidad civil, no se debe considerar como censura el que pueda proceder ésta, en virtud de que para que se dé el daño moral debe existir un hecho considerado como ilícito. En el caso de la expresión de las ideas se actualizará esa característica, si en su emisión concurren los requisitos exigidos para el daño moral consistentes en que dolosamente se afecte el sentir interno de la persona o la consideración que de ella tienen los demás.

Por ende, estimó que no son las consideraciones que sustentan el proyecto las que deben sustentar la concesión del amparo sino las expresadas.

El señor Ministro Franco González Salas indicó la relevancia constitucional del asunto, señalando que se separará de algunas consideraciones del proyecto para precisar después su posición. Mencionó que el tema fundamental es determinar el alcance del artículo 61 constitucional debiendo realizarse un análisis abstracto ajeno a las partes en el juicio.

Agregó que se separa de lo indicado en las fojas veintiocho y veintinueve en el sentido de que únicamente los senadores y los diputados gozan de una inmunidad constitucional en relación con sus opiniones, pues estimó que ellos no son los únicos que disfrutan de dicha prerrogativa, sin menoscabo de que por ejemplo el Presidente de la República tenga una protección mayor, siendo conveniente suprimir determinaciones tajantes que complican posteriormente.

En cuanto a la foja treinta y dos, al realizarse la distinción entre las funciones parlamentarias y funciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral manifestó separarse de esta distinción, agregando que en las fojas treinta y dos y treinta y tres se sostiene que en ningún caso podría el Instituto Federal Electoral erigirse en creador o

intérprete de la ley, estimando que éste está dotado de atribuciones estrictamente legislativas al expedir el estatuto del servicio profesional electoral que regula las relaciones del Instituto Federal Electoral con sus servidores, sin que exista una ley de por medio, aunado a que las atribuciones del referido Consejo implican la interpretación y aplicación de lo previsto incluso en la Constitución, por lo cual estimó incorrectas las consideraciones que al respecto contiene el proyecto.

Por lo que se refiere a las fojas cuarenta a cuarenta y dos en ellas se cita una tesis de la cual indicó separarse, en la que se menciona que la inviolabilidad dispensa al legislador una protección de fondo absoluta llevada al grado de irresponsabilidad perpetua por cuanto a que sus beneficios no están sujetos a periodo alguno, estimando que no puede hablarse de una manera absoluta ya que, en primer lugar, el artículo 61 constitucional proviene del artículo 42 de la Constitución de 1824 y desde el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de 1824 hasta la fecha, en el Reglamento vigente, se ha establecido la posibilidad de que no sea absoluto, para lo cual dio lectura a lo previsto en los artículos 105 y 107 del referido Reglamento, en los cuales se reconoce que los legisladores no pueden libremente manifestar injurias o calumnias contra alguna persona o corporación.

Mencionó que los citados artículos están vigentes y hablar de una protección absoluta impediría que las Cámaras pudieran reglamentar un estatuto de los legisladores, en el cual se prevean los mecanismos para regular las facultades disciplinarias en ese tipo de faltas, de donde deriva que éstos sí pueden tener responsabilidades por sus expresiones.

Señaló que son innecesarias diversas consideraciones que se dan de la foja cuarenta y tres a cuarenta y siete, debiendo analizarse en todo caso el alcance del artículo 61 constitucional el cual se refiere al ejercicio del cargo de los parlamentarios, cuyas funciones no se limitan a la deliberación, pues incluye la deliberación política precisando que en el orden del día de las sesiones de los órganos legislativos se introduce un punto que es el de la agenda política, que no se circunscribe al recinto parlamentario. Agregó que los legisladores también desarrollan tareas propiamente representativas, así como las de control y fiscalización, las llamadas judiciales o *cuasi judiciales*, debiendo recordarse, en cuanto a la autonomía del Instituto Federal Electoral, que los Consejeros pueden ser sujetos de juicio político.

Mencionó que en la foja cincuenta y dos del proyecto se refiere al debate racionalmente sustentado, señalando que los parlamentarios no se rigen por ninguna regla de

Sesión Pública Núm. 23

Lunes 22 de febrero de 2010

argumentación, por lo que no debe someterse el debate a determinadas reglas.

Señaló no compartir lo indicado en el proyecto en cuanto a que los representantes de los partidos políticos ante el Instituto Federal Electoral no se separan de su función cuando son legisladores, así como la aseveración consistente en que participan como ciudadanos.

Indicó que el Instituto Federal Electoral es un órgano del Estado que no realiza funciones propias de los ciudadanos y si bien se ha ciudadanizado en sus decisiones, lo cierto es que son electos a través de un mecanismo que los desvincula de cualquier interés diverso al que corresponde al propio Instituto. Señaló que los Consejeros del Legislativo participan como los que representan al Poder Legislativo ante el Consejo General, y su voz puede ser respecto de cuestiones técnicas o políticas, en tanto que los representantes de los partidos políticos deben tener el nombramiento de un partido político con registro y, por ende, no asiste como cualquier ciudadano lo que le permite participar en las discusiones de orden político o técnico.

Sostuvo que existen diversos representantes de partidos políticos que no son legisladores, en tanto que para ser Consejero, nombre que utiliza la legislación mexicana para el representante del Poder Legislativo ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, se requiere ser

legislador, diputado o senador, en tanto que para ser representante de un partido político únicamente se necesita la designación de éste.

Mencionó que en la página ochenta y dos del proyecto se connota como miembros del servicio profesional electoral a los Consejeros Electorales, los cuales no son miembros del servicio profesional electoral, los otros, son los Consejeros del Poder Legislativo, que están ahí como representantes del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos quienes tienen su encargo como representantes de los mismos y no con otro cargo.

En cuanto a las páginas ochenta y seis y ochenta y ocho en las cuales se indica que el Instituto Federal Electoral realiza una función pública reservada a los ciudadanos señaló que ello es incorrecto al tratarse de una función estatal aun cuando se dé una actividad esencial de los ciudadanos, especialmente en la integración de las casillas. También consideró insostenible afirmar que se excluye de su actuación cualquier acto de liberación o decisión de naturaleza partidista con potestad en los Poderes de la Unión, ya que los representantes de los partidos políticos tienen como finalidad velar por los intereses de sus partidos, por lo que al seno del Consejo del Instituto Federal Electoral se dan constantemente debates de carácter político, aunado a que los Consejeros del Poder Legislativo jurídicamente representan al Congreso.

Solicitó al señor Ministro ponente Silva Meza suprimir las referencias que se realizan al mercado de las ideas, lo cual es un concepto utilizado frecuentemente en la ciencia política, que aun cuando sea ilustrativo no es correcto utilizarlo en una sentencia de la Suprema Corte.

En el caso concreto, señaló que un diputado representante de un partido político en una sesión del Instituto Federal Electoral realiza expresiones que pueden ser consideradas calumniosas e injuriosas, surgiendo como tema fundamental si un diputado en ese supuesto lo realizó en el ejercicio del cargo, estimando que no fue así, siendo necesario que el Pleno determine cuándo el artículo 61 constitucional cubre la actuación de un servidor público que tiene el cargo de diputado o senador y cuando no, y si bien existe una presunción a favor de los legisladores sobre la protección constitucional, ello no implica que en cualquier circunstancia van a estar protegidos.

Por ello se manifestó a favor del sentido del proyecto pero en contra de las consideraciones expresadas.

La señora Ministra Luna Ramos señaló coincidir con el sentido del proyecto pero manifestando que se separa de las consideraciones que lo sustentan ya que tradicionalmente se ha separado de los estudios abstractos que se realizan en

Sesión Pública Núm. 23

Lunes 22 de febrero de 2010

un proyecto de resolución, lo que tiene lugar a partir de su Considerando Cuarto.

Consideró que el proyecto no se hace cargo de los agravios planteados, aun cuando estima que la interpretación del artículo 61 constitucional lleva a concluir que se trata de las opiniones realizadas en el desempeño del cargo de un legislador y si bien en el Instituto Federal Electoral participan los representantes de los partidos políticos, atendiendo a lo resuelto por la Primera Sala en la tesis que lleva por rubro “INMUNIDAD LEGISLATIVA. OBJETO Y ALCANCES DE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL” es necesario que las opiniones se hayan dado en el desempeño del cargo.

Agregó que el artículo 61 constitucional busca proteger a los debates parlamentarios y en el caso concreto las expresiones respectivas no se dieron en ejercicio de la función legislativa sino con motivo de un cargo que desempeña ante el Instituto Federal Electoral por lo que no puede estar protegido por el citado precepto constitucional, debiendo interpretarse éste en los términos del precedente de la Primera Sala.

El señor Ministro Presidente en funciones Aguirre Anguiano suspendió la sesión a las doce horas y la reanudó a las doce horas con dos minutos.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó a favor del sentido del proyecto sin menoscabo de la necesidad de realizar la corrección de algunas imprecisiones, como lo es el carácter ciudadano del Instituto Federal Electoral. Estimó correcta la cita de Habermas, al ubicar el asunto en el contexto de la democracia mexicana.

En cuanto a lo indicado en el artículo 61 constitucional consideró que éste consigna una garantía a la inviolabilidad de las prerrogativas parlamentarias, el fuero y la inviolabilidad del recinto.

Solicitó al señor Ministro Silva Meza ser consistentes en cuanto a la inviolabilidad y a la inmunidad que se confunden con el fuero o con el requisito procesal actualmente mencionado en el artículo 111 constitucional, siendo conveniente distinguir claramente entre inviolabilidad e inmunidad.

Estimó que el citado numeral debe analizarse desde una óptica normativa refiriéndose únicamente a los diputados y senadores que se encuentren en el ejercicio del cargo, al estimar complicado el ámbito material en el que se da la inviolabilidad, es decir las condiciones que deben presentarse, siendo necesario definir cuándo se está en ejercicio del cargo, para lo cual debe analizarse el marco jurídico para conocer en qué supuestos se está

Sesión Pública Núm. 23

Lunes 22 de febrero de 2010

desarrollando una actividad propia de un diputado o de un senador, pues éstas únicamente serán las protegidas por la garantía en comento.

Por ende, consideró que si un diputado o un senador fuera o dentro del recinto legislativo emite opiniones en ejercicio de sus funciones previstas legalmente gozará de la inviolabilidad y por ende no podrá ser reconvenido.

También sugirió al señor Ministro ponente Silva Meza incorporar algunas consideraciones que se sostuvieron al resolver al asunto conocido como “Acámbaro” en el cual se sostuvieron cuáles eran las condiciones de la libertad de expresión y del derecho a la información en las relaciones entre particulares y los sujetos que participan en la vida pública, estimando que lo único que se está analizando es la procedencia de la acción y no el fondo, siendo relevante precisar cuáles son las condiciones del debate y cuáles a las que se someten los que tienen un cargo público, en la inteligencia de que este Alto Tribunal se ha pronunciado respecto a los niveles de tolerancia menores a los que tienen los ciudadanos para recibir críticas o afirmaciones fuertes, toda vez que han elegido una vida en la que no son sujetos de estas críticas.

Agregó que votaría a favor del proyecto con las correcciones propuestas por los señores Ministro Franco González Salas y Luna Ramos y propuso ajustarse al criterio

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la deliberación democrática por parte de los partidos políticos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó coincidir con lo señalado por los señores Ministros Franco González Salas y Cossío Díaz, estimando que es necesario elaborar el proyecto desde otra perspectiva. Consideró que el proyecto parte de la idea de que en la función parlamentaria se debe analizar si está participando la voluntad soberana del pueblo, lo que estimó ambiguo pues dejaría fuera funciones legislativas.

Por ende, propuso ceñir el debate al contenido del artículo 61 constitucional, el cual sujeta la inviolabilidad parlamentaria a que el legislador se encuentre en el desempeño del encargo, a diferencia de lo que sucede con el Presidente de la República el cual gozará de la prerrogativa durante el ejercicio del cargo. También solicitó distinguir entre inviolabilidad e inmunidad de los legisladores.

En el caso concreto estimó que es necesario determinar si el orden jurídico otorga a un diputado una atribución para que con tal carácter acudiera a una sesión del Instituto Federal Electoral, considerando que sí estarían protegidos en este caso los legisladores que representen al Congreso de la Unión ante el Instituto Federal Electoral, a diferencia de los representantes de los partidos políticos ante este Instituto, los que no están protegidos al acudir a dichas

sesiones aun cuando tengan el carácter de legisladores, ya que la Constitución protege la función, no a la persona, siendo éste el único criterio que da certidumbre a los legisladores y racionaliza la norma constitucional para evitar que se abuse de la prerrogativa en comento, sin que a la Suprema Corte le corresponda pronunciarse sobre la naturaleza de las afirmaciones lo que será materia de otra instancia.

Por ende, consideró que el criterio relevante consiste en que cuando un legislador desarrolla una actividad que no está relacionada con las atribuciones que le da la ley no estará protegido en términos del artículo 61 constitucional.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó la necesidad de realizar algunas precisiones tomando en cuenta el alcance de lo previsto en el artículo 61 constitucional, estimando conveniente reflexionar sobre si debe analogarse el desempeño del cargo con el ejercicio de la esfera competencial del órgano al que pertenece.

Señaló que el desempeño del cargo se da durante todo el momento en que se tiene el cargo de diputado, pareciendo que todo lo que diga en ese periodo está protegido por el artículo 61 constitucional.

Estimó que un punto importante para el proyecto es interpretar el término “desempeño del cargo” para distinguir

entre el solo hecho de ser diputado y las acciones o actos concretos que demuestren el ejercicio del cargo.

El señor Ministro Valls Hernández reconoció la relevancia del asunto. Recordó que en nuestro país la inviolabilidad de las opiniones de los legisladores se ha consagrado como un privilegio de éstos, que consiste en una protección procesal que tienen incluso cuando ya concluyeron su encargo de no poder ser demandados o arrestados por la expresión de sus ideas, a pesar de que éstas pudiesen llegar a constituir una calumnia o difamación.

A su vez el artículo 109 constitucional prevé que en las legislaturas locales se establecerán las sanciones para los servidores públicos que incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, en tanto que el artículo 111 constitucional prevé la declaración de procedencia, con la salvedad de que en demandas del carácter civil no se requieren estas declaraciones.

Por ende, estimó que de la interpretación sistemática de la Constitución se advierte que existe un mecanismo que permite la protección de todas las actividades que realicen los parlamentarios, los que podrán expresarse libremente aunado a que no procede en ningún caso el juicio político por la expresión de ideas, por lo que el diseño constitucional es el de una gran amplitud en la protección.

Estimó que es necesario definir qué alcance tiene la actividad legislativa, considerando que el artículo 61 constitucional tiene como finalidad proteger la actividad legislativa e implica una tutela más amplia que la de las actividades estrictamente legislativas, pues atendiendo a su finalidad guarda un derecho a tutelar cualquier expresión que realice en público un legislador ya que la investidura legislativa lo acompaña durante todo tiempo que funja como diputado o senador.

Por ende, la libertad de expresión de la que gozan aquéllos es la misma que para cualquier ciudadano pero está reforzada a favor de los legisladores con el objeto de preservar los principios democráticos, federales y representativos, buscando privilegiar el pluralismo político en un ambiente donde el legislador se encuentre libre de presiones o temores de represión por las opiniones que exprese, con lo que se garantiza que ante sus dichos no atenten contra derecho alguno.

Agregó que el artículo 61 constitucional no tiende a referirse exclusivamente a las actividades parlamentarias sino durante el tiempo que dure en el cargo, con lo que se le garantiza que pueda asumir con la máxima responsabilidad sus atribuciones legislativas. Recordó que la libertad del legislador se ha limitado por su vinculación con sus electores y con su partido político, en la inteligencia de que si la

inviolabilidad no existiera y algún legislador propusiera la elaboración de alguna reforma y aquél llegare a censurar la ley vigente, como de hecho sucede, sus enemigos pudieran tomarlo como subversivo del orden público en perjuicio de intereses contrarios, debiendo reconocer que la inviolabilidad de las expresiones de los legisladores tiene como finalidad proteger la independencia y autonomía del Poder Legislativo en su conjunto, pues incluso la coacción podría dar lugar a un voto sesgado y si bien la finalidad del artículo 61 constitucional no es otorgar un beneficio a una persona sí busca proteger la autonomía e independencia de los legisladores.

Señaló que el debate legislativo no sólo se realiza en los recintos, sino en mesas redondas o incluso en una sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral por lo que para entablar una comunicación efectiva con la ciudadanía es necesario que la protección sea absoluta y deba ejercerse con responsabilidad, de forma seria y con amplia deliberación de las razones y planteamientos legislativos.

Estimó que el diseño constitucional podría mejorarse o ser cuestionable, pero la inviolabilidad está constitucionalmente reconocida y para modificarla o acotarla será necesario reformar la propia Constitución. Por ende estimó que la propuesta del proyecto es opuesta a la interpretación del artículo 61 constitucional.

El señor Ministro Presidente en funciones Aguirre Anguiano precisó que se posicionaría sobre el tema que no es factible agotar en una sola sesión.

Estimó que el tema es de alto grado de complejidad. Mencionó que en el proyecto se citan las discusiones de Madison sobre la Ley de Sedición de 1798, al referirse que “No tiene sentido que quienes ya son congresistas y gozan de una absoluta libertad de expresión, puedan competir frente a otros individuos que dada la restricción legal sobre su libertad de expresión no podrían contender en términos de igualdad durante las elecciones, lo que se entendería aún más tomando en cuenta que la absoluta libertad de los congresistas pueda operar dentro, pero también fuera del recinto” lo que sostuvo Madison en ocasión de la discusión sobre la Ley de Sedición.

Agregó que en los Estados Unidos de América la reelección de legisladores está autorizada, por lo que los que ya tienen ese carácter cuentan con una ventaja sobre sus contrincantes.

También señaló que en las fojas cincuenta y tres y cincuenta y cuatro del proyecto se hace referencia a la Teoría General del Discurso Racional Práctico atribuido a Robert Alexy describiendo que el principio de la demostración argumentativa, conforme al cual cualquier

afirmación sometida a debate debe ser susceptible de demostración racional y que de éste derivan tres principios: el primero, llamado de igualdad y atribución argumentativa de los interlocutores, el cual prevé que un interlocutor que pretende demostrar su afirmación, debe admitir que sus interlocutores se encuentren en idéntica postura para demostrar lo contrario; el segundo, denominado principio de incoercibilidad, que implica que el interlocutor que afirma, ejerza coerción sobre los demás o se deje coaccionar por ellos o por cualquier fuerza del discurso; y el tercero, llamado de universalidad, conforme al cual el interlocutor que pretende demostrar su afirmación debe poder hacerlo no solo frente a sus interlocutores, sino estar dispuesto a demostrarlo de la misma manera frente a cualquier opositor.

Estimó que dichas reglas son apreciables en un país ideal donde prime la racionalidad de la discusión fuera de toda pasión, en la inteligencia de que el debate político no puede alejarse de la pasión.

Consideró que el diafragma ha sido muy abierto, existiendo una permisión amplia tanto en la función exacta de legislar como en otras. Preciso que los legisladores realizan funciones eminentemente políticas y en ocasiones al referirse a otros políticos no lo hacen con comedimiento.

Agregó que en el derecho comparado se advierte que los españoles han cerrado el diafragma al reconocer la

inviolabilidad únicamente para el caso en el que se ejercen las atribuciones en los recintos respectivos, en tanto que en los artículos 66 y 71 de la Constitución Española se indica que las Cortes Generales son inviolables y los diputados y senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

Estimó que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aglutina lo establecido en la Constitución del Reino de España, previendo tanto la inviolabilidad de las opiniones como el fuero de los recintos.

Consideró que lo establecido en la Constitución Española, que no es un comparativo para la Constitución Mexicana, aunado a que está contradicho con lo sostenido por el Tribunal de Estrasburgo, el cual sostuvo al resolver el caso de Jerusalén contra Austria, “sin embargo la sesión del Consejo Municipal en la cual el demandante presentó su discurso fue uno de los Consejos locales y no en el territorio del parlamento”, es decir que el regidor vienés se expresó fuera del parlamento peyorativamente.

Recordó que en la Cámara de los Comunes de la Gran Bretaña una anciana legisladora defendía un presupuesto extraordinario para los cuerpos policiacos y otros legisladores la injuriaron en la sede parlamentaria, en la inteligencia de que fuera de ese recinto existen limitaciones en el derecho inglés para la expresión de las ideas.

Agregó que en el referido fallo se sostuvo que la libertad de expresión es de especial relevancia para los representantes populares por lo que la libertad de expresión de un miembro del parlamento requiere de la máxima atención por parte de la Corte, razón por la que se remite a la sentencia de Calstens contra España de veintitrés de abril de mil novecientos noventa y dos, recordó que los límites de crítica aceptables son más amplios para los políticos que actúan en su capacidad de figura pública en relación con personas particulares, ya que los primeros se exponen inevitable y conscientemente al escrutinio verbal tanto de periodistas como del público en general. Por ende, los políticos deben demostrar un mayor grado de tolerancia cuando ellos mismos hagan declaraciones públicas susceptibles a la crítica.

Además, precisó que se sostuvo que las declaraciones respectivas se dieron en el Consejo Municipal de Viena sin que sea relevante que el debate se produjera antes de la sesión del Consejo Municipal de Viena como Consejo Local y no como territorio del parlamento, independientemente de que si las declaraciones de la demandante fueron protegidas por la inmunidad parlamentaria, la Corte consideró que fueron realizadas en un foro semejante al del territorio del parlamento.

En ese tenor, se preguntó si el precedente español está sujeto a ser cribado por una resolución del Tribunal de Derechos Humanos como es el de Estrasburgo.

Además, en el sistema constitucional partidista, si se dice que los diputados representan a los electores y también a sus partidos y las leyes internas del Congreso reconocen la formación de grupos partidistas, ello implica que sin desconocer la soberanía del legislador cuando vota también debe reconocerse que existe comunidad de intereses y los diputados representan a sus partidos políticos tomando en cuenta la existencia de diputados plurinominales, por lo que llevado lo anterior a las sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral aun cuando los diputados que representen a un partido político no son Consejeros, debe reconocerse que se trata de un territorio de política para hablar de política electoral.

Por ende, se preguntó si aterrizando las costumbres parlamentarias de este país a la realidad sería el momento de abandonar el criterio imperante de amplia apertura para la libertad de expresión de los legisladores, estimando que no es el momento para ello, por lo que se manifestó en contra del proyecto.

El señor Ministro ponente Silva Meza indicó la complejidad y relevancia del asunto lo que ha dado lugar a las diferentes opiniones expresadas por los señores

Sesión Pública Núm. 23

Lunes 22 de febrero de 2010

Ministros, considerando que de ser aprobado el proyecto será importante separar los temas que se abordan.

Explicó que el método utilizado tiene una razón de ser, recordando que él también ha votado en contra de estudios abstractos; sin embargo en el caso concreto se estimó conveniente por la especial naturaleza del asunto.

Agregó que efectivamente está mal expresado lo señalado en las fojas veintidós y veintiocho, por lo que se realizará la corrección correspondiente. En cuanto a los temas siguientes, a saber, inmunidad de los Consejeros en el Instituto Federal Electoral, determinación de la función parlamentaria y debate racionalmente sustentable, señaló que no habría problema de prescindir de los mismos, conviniendo en dar consistencia al uso de la terminología distintiva entre inviolabilidad y la inmunidad, como lo propuso el señor Ministro Cossío Díaz.

Agradeció las opiniones expresadas y manifestó que sostendrá el sentido del proyecto con las modificaciones indicadas.

El señor Ministro Presidente en funciones Aguirre Anguiano decretó a las trece horas con cuatro minutos un receso y la reanudó a las trece horas con veinticuatro minutos.

El señor Ministro Gudiño Pelayo manifestó separarse de las consideraciones del proyecto considerando que el artículo 61 constitucional es de aplicación estricta, por lo que cambiaría el sentido de su voto para estar a favor de la interpretación de ese precepto señalada por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que efectivamente Habermas no está citado en el proyecto; sin embargo, lo que se desarrolla en la foja cincuenta y dos del proyecto se alude al diálogo racional el cual deriva del libro de aquél “La Teoría de la Acción Comunicativa”, retomado por Alexy, siendo conveniente citarlos.

Agregó que en la Constitución de Cádiz se establecía en los artículos 128 y 168 que los diputados son inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo pueden ser reconvenidos por éstas, y que la persona del rey es sagrada e inviolable y no está sujeta a responsabilidad, debiendo destacarse que se ha transitado de una condición de inviolabilidad absoluta a una inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio del cargo.

Señaló que en el caso de la Constitución Española se indica en sus artículos 56-III “La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad, sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64”, en tanto que el diverso 71 prevé que “los

diputados y senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones” por lo que la historia constitucional sí ha diferenciado entre la inviolabilidad por el cargo y por las opiniones emitidas en el ejercicio del mismo, sin que sea válido sostener que por tener el cargo se pueden realizar cualquier tipo de afirmaciones lo que sería peligroso.

Mencionó que en un debate democrático debe verse por un lado la condición particular que tienen quienes participan en él, y por otro, otros derechos fundamentales como el derecho a la privacidad, al honor y a la imagen, debiendo permitirse a los legisladores que se pronuncien con toda libertad pero sólo en ejercicio de sus funciones, mas no generando una situación de inmunidad que atienda a la persona.

Además, solicitó al señor Ministro Silva Meza precisar si en el engrose se agregarán las tesis del asunto “Acámbaro” pues ello implicaría sostener que los servidores públicos en sus relaciones entre sí o con lo privados están sujetos a reglas distintas a las que rigen a los particulares que no optan por participar en actividades públicas, con lo cual se resolvería el problema citado por el señor Ministro Presidente en funciones Aguirre Anguiano.

También estimó relevante el valor pedagógico de las sentencias, dado que en el caso concreto se parte de la idea

de la democracia deliberativa de Habermas y de Alexy y luego se enfrenta con los distintos problemas y se incorpora la limitante a que se trate únicamente de las funciones que corresponde ejercer jurídicamente a los legisladores, con lo cual se cumplirá la referida finalidad pedagógica.

El señor Ministro Silva Meza estimó que en el caso concreto realizará con mucho cuidado la adaptación de los criterios del caso “Acámbaro” con el objeto de evitar vincularlo con el fondo; máxime que debe analizarse con cautela el alcance de la inviolabilidad en comento al constituir un régimen de excepción diverso al que es aplicable a los gobernados en lo general.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó que el riel sobre la inviolabilidad parlamentaria lo establece el artículo 61 constitucional por lo que únicamente se fijará su alcance acudiendo a su interpretación. Agregó que la resolución que emita este Alto Tribunal no iría en contra de los criterios más avanzados al existir criterios de los tribunales de Alemania, Suiza, Suecia, Dinamarca y Portugal, en los cuales existen innumerables precedentes para constreñir la inviolabilidad cuando hay injurias o calumnias que no guardan relación con la función parlamentaria. Incluso, en el caso de los Estados Unidos de América se ha determinado que debe analizarse cada caso concreto y existen precedentes en los que se ha analizado si

cada hipótesis es o no injuriosa y si tiene que ver con la estructura parlamentaria.

Señaló que el caso de Calstens está mal referido ya que en este, se abordó un problema de inmunidad y no de inviolabilidad parlamentaria y se trató de un diputado de Batasuna que sostuvo que la mayoría de los asesinatos atribuidos a la ETA eran realizados por grupos de extrema derecha y se concluyó que no se podría seguir un juicio a un diputado porque el gobierno español no podía ser titular de un derecho mediante el que no podía ser injuriado.

Estimó que el precedente que llegue a sustentarse irá en la corriente del derecho comparado contemporáneo. Agregó que la inviolabilidad en comento es una garantía institucional, no un derecho fundamental, que tiene como finalidad proteger la función legislativa y que opera únicamente cuando un legislador esté desempeñando alguna de sus funciones, sin que el criterio mayoritario amplíe o limite dicha garantía.

El señor Ministro Franco González Salas precisó que se suma a las consideraciones modificadas indicando que cuando precisó las funciones fue para ilustrar el quehacer de los legisladores, por lo que la sugerencia formulada por el señor Ministro Cossío Díaz es la que verdaderamente acota el estudio, en el sentido de que el ejercicio del cargo debe entenderse como el desarrollo de las funciones que tienen

los legisladores, sean directas o delegadas cuando a un legislador se le otorga una comisión especial dentro de las facultades que existen en los órganos de las Cámaras.

En ese sentido señaló que acepta las consideraciones del proyecto y en su caso realizará voto concurrente.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas precisó que introdujo el tema de responsabilidad civil por daño moral en virtud de que esa fue la acción planteada por el quejoso en el respectivo juicio ordinario, sin menoscabo de reconocer la necesidad de realizar la interpretación directa del artículo 61 constitucional, siendo necesario dar las condiciones al respectivo Tribunal Colegiado Circuito para que se pronuncie sobre el caso concreto.

El señor Ministro Presidente en funciones Aguirre Anguiano indicó desconocer cómo resolvieron los tribunales de los países como Suecia, Suiza, Alemania y Portugal, pues únicamente conoce lo determinado por el Tribunal de Estrasburgo, órgano supranacional, en la inteligencia de que en el caso de Herri Batasuna se determinó se le expulsara de los partidos políticos de España por las atrocidades cometidas.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto, se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco

González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza. Los señores Ministros Luna Ramos, Gudiño Pelayo y Sánchez Cordero votaron con salvedades. Los señores Ministros Valls Hernández y Presidente en funciones Aguirre Anguiano votaron en contra. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo y Sánchez Cordero reservaron su derecho para formular voto concurrente, en tanto que los señores Ministros Valls Hernández y Presidente en funciones Aguirre Anguiano manifestaron que realizarán voto de minoría.

El señor Ministro Presidente en funciones Aguirre Anguiano declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, concluyó la sesión a las trece horas con cincuenta minutos y convocó al Tribunal Pleno para la sesión pública que tendrá verificativo el martes veintitrés de febrero del año en curso a las diez horas con treinta minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente en funciones Sergio Salvador Aguirre Anguiano y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.