

ARTÍCULO 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El presidente de cada Cámara velará por el respecto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

COMENTARIO: Los términos de este artículo provienen casi literalmente del artículo 128 de la Constitución de Cádiz y del 42 de la Constitución Federal de 1824. La inviolabilidad de opinión de los diputados y senadores ha sido designada en la doctrina como privilegio legislativo. El privilegio de no ser arrestado o demandado por las opiniones de los congresistas ha sido tradicionalmente una medida de protección contra posibles ataques del Poder Ejecutivo. Sus raíces provienen de los enfrentamientos entre el Parlamento y la Corona ingleses, sobre todo durante los siglos XVI y XVII. En este periodo, el privilegio legislativo se reduce a la inviolabilidad de los discursos y debates dentro del Parlamento. Desde este aspecto, el nacimiento de esta medida está unido a las funciones legislativas.

Peter Wentworth en 1575 fue el primero en determinar, dentro del Parlamento inglés, que la "libertad de expresión y conciencia en este lugar, está garantizada por ley natural". Sin embargo, su discurso apenas dio inicio a la etapa más cruenta de lucha entre los dos poderes. La sanción más común fue el arresto de los parlamentarios por la expresión de "discursos sediciosos", tal como aconteció en 1629 con los miembros del Parlamento John Elliot, Denzil Hollis y Ben-

jamín Valentine. Su pena de encarcelamiento fue durante ese tiempo determinado a discreción del rey, pero Elliot falleció tres años después en la cárcel.

En 1688, el caso de William Williams brindó mayor entendimiento del privilegio, ya que se extendió de la palabra hablada dentro del recinto parlamentario a las palabra escrita fuera del Parlamento y circulada por editores privados. El líder de la Cámara de los Comunes, Williams, logró reunir relatos de distintas personalidades sobre la complicidad del rey y su familia con el papa, para reinstaurar la libertad de religión en Inglaterra, con el objeto de introducir el catolicismo y desplazar el protestantismo.

Williams consideró que la función legislativa no debería circunscribirse a las paredes del Parlamento, sino que la publicación de reportes era una función connatural de investigación de los asuntos del Estado, que los legisladores tenían obligación de realizar. La sola impresión de los debates en las cámaras comprobaba lo anterior.

Después de la expulsión de Jacobo II, Williams integró el comité de redacción de la *Bill of Rights* de 1689 en donde se incluyó el privilegio legislativo.

Por su parte, en los Estados Unidos este privilegio fue establecido en el artículo I sección 6 de su Constitución, Al igual que en México, esta disposición no fue controvertida, por lo que su naturaleza y alcances se dejaron a la fijación de la historia.

Los congresistas federales y locales que se afiliaron al sector antifederalista fueron perseguidos por sus opiniones en abierta violación al privilegio legislativo, en casos como Cabel de Virginia en 1797 y Mathew Lyon en 1798.

En México, los primeros golpes de Estado se dieron contra la existencia del Congreso; como el dado por Agustín de Iturbide en 1822 en el que apresó a varios integrantes del Congreso. La doctrina del siglo pasado precisó el concepto de inviolabilidad de las opiniones de los parlamentarios. Para José María Lozano, esta inmunidad debe reconocer límites; los ataques a la vida privada y las incitaciones a la comisión de delitos deben restringir la inviolabilidad. Aclarando este concepto, Mariano Coronado recordaba que toda idea expresada en el Congreso es una exhortación a actuar y el resultado puede efectivamente constituir un delito; sin embargo, ¿hasta dónde distinguir lo lícito de lo ilícito?, pues no hay posibilidad de intentar una definición general y universal.

Por su parte, Eduardo Ruiz expresaba a principios de siglo que sólo el pueblo a través de la opinión pública puede censurar las ideas de los parlamentarios; sin embargo, Joseph Story, el autor más influyente en la época de Vallarta, aceptaba que un escrito publicado por un parlamentario en la prensa, sí podía constituir un libelo y podía ser responsable de su opinión. Esta excepción fue confirmada a través del caso *Gravel vs. United States* 408 U.S. 606 (1972), que versó sobre la publicación de documentos clasificados sobre las tácticas y procedimientos militares en la guerra de Vietnam, dicha edición fue conocida como los "Papeles del Pentágono". Como la ley norteamericana tipifica como delito la publicación de documentos confidenciales y estos documentos habían sido publicados y dados a conocer por el senador Mike Gravel y su asesor Leonard Rodberg, se cuestionó el alcance del privilegio legislativo. La Suprema Corte fi-

nalmente decidió que en estos casos no podía aplicarse la inmunidad.

En el contexto de la reforma política, este artículo fue modificado el 6 de diciembre de 1977 con la adición de un segundo párrafo que se refiere al fuero constitucional de los congresistas. Mediante reformas del 28 de diciembre de 1982 al título cuarto de la Constitución, se pretendió cambiar al término de fuero, que históricamente tenía connotaciones negativas, por el requisito de procedibilidad a que se refieren el artículo 111 constitucional y la ley de la materia. No obstante, el artículo 61, vigente, aún expresa el término "fuero" esperando ser uniformado a la expresión neutra de la reforma de 1982.

El contenido de la adición de 1977 al artículo 61 complementa al tradicional que, según anotamos, ha versado sobre la irresponsabilidad de las opiniones de los congresistas pero no abarcaba antes, en forma expresa, a los actos u omisiones de los parlamentarios que puedan generar responsabilidad penal.

El 6 de octubre de 1927 los senadores Victorio Góngora, Anastasio Meneses y Jesús Azuara fueron sancionados por la propia Cámara, con la pérdida de su carácter según el artículo 62 constitucional, por haber estado coludidos con grupos rebeldes contrarios a Plutarco Elías Calles y por haber incitado a la rebelión. Asimismo, el 14 de diciembre de 1935 los senadores Manuel Rivapalacio, Francisco Terminel, Bernardo Bandala, Elías Pérez Gómez y Cristóbal Bon Bustamente fueron acusados de actos sediciosos en favor de Calles, y sumariamente, fueron expulsados de la Cámara. Estos ejemplos deben ser analizados como violaciones al privilegio de los parlamentarios por venganzas políticas. Aunque dicho privilegio ha sido un principio de defensa de la independencia del Legislativo frente a represalias del Ejecutivo, los anteriores ejemplos ilustran que también debe aplicarse el privilegio internamente en el Congreso para evitar sanciones por parte de los grupos parlamentarios ahí representados.

El Código Penal de 1871 estableció como sanción, la destitución del cargo y multa al juez que, por delitos comunes procediera directamente contra funcionarios con fuero.

La necesidad de hacer respetar el fuero de los congresistas se impuso desde el inicio de la vigencia de la Constitución de 1917. El 10 de agosto de 1918 se solicitó a la Comisión Permanente del Congreso que se respetara el fuero del diputado federal Isaac Arriaga, pues había sido detenido en Morelia por incitación a la rebelión e injurias contra el entonces gobernador de Michoacán, Pascual Ortiz Rubio. La Comisión Permanente designó una comisión encabezada por Juan Sánchez Azcona para que solicitara a Carranza su intervención. En este caso se argumentó que, en virtud de que la acción penal ya se había ejercitado, el Poder Ejecutivo no tenía posibilidad de intervenir. Finalmente la demanda de amparo promovida por Francisco Múgica protegió al diputado Arriaga.

Este ejemplo nos da un antecedente sobre los excesos que pretende evitar el párrafo segundo del artículo 61.

Las sanciones o reconvenciones a los congresistas son de la competencia de la propia Cámara a la que pertenecen. Los parlamentarios pueden ser sancionados pecuniariamente (artículo 64 constitucional), políticamente (artículo 63 cuarto párrafo) e incluso expulsados (artículo 62).

La inviolabilidad política de la expresión de ideas se ha extendido a todos los servidores públicos mediante la disposición del párrafo segundo, fracción I del artículo 109 constitucional que determina categóricamente: "no procede el juicio político por la mera expresión de ideas".

Por lo que respecta a actos de los parlamentarios, el artículo 110 constitucional determina la procedencia del juicio político contra ellos; sin embargo, la experiencia ha constatado que el Congreso prefiere expulsar sumariamente a sus integrantes, de acuerdo al artículo 62, que utilizar el procedimiento formal del juicio político.

Los delitos están fuera de la protección del privilegio legislativo, aun aquellos cometidos dentro del recinto del propio Congreso. El artículo 61 se refiere a la inviolabilidad del recinto en el mismo sentido en que debe entenderse la autonomía universitaria; es decir, que el presidente de la sesión correspondiente solicitará el auxilio de la fuerza pública para la aprehensión del inculpado en el delito y para el esclarecimiento de los hechos.

Este artículo, como ningún otro en la Constitución, cuida de la protección del congresista en su persona, expresión de ideas y actividades; asimismo, con ello pretende garantizar la independencia del Congreso, como institución y como recinto, protegiéndolo de presiones externas y aun internas.

La doctrina no ha delimitado el concepto de "desempeño en el cargo", pues llega a haber una frontera nebulosa entre las acciones públicas y privadas.

BIBLIOGRAFÍA: Coronado, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, 3ª ed., México, UNAM, 1977, p. 138; González Oropeza, Manuel, "Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de los servidores públicos (1917-1983)", *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1984, pp. 79, 80, 83 y 84; Ruiz, Eduardo, *Derecho constitucional*, 2ª ed., México, UNAM, 1978, pp. 208-209.

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA