

Artículo 61

Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

Uno de los primeros antecedentes en esta materia lo encontramos en los Elementos Constitucionales elaborados por Ignacio López Rayón.¹ En su punto doce, dicho texto estipuló que las personas de los vocales serían inviolables en el tiempo de su ejercicio, de manera que sólo se podría proceder contra ellos en casos de alta traición y con “conocimiento reservado” de los otros vocales que lo fuera o hubiera sido. Esta medida estuvo apoyada en una similar, de 1811, retomada por las Cortes españolas. En ella se contempló la inviolabilidad de las personas de los diputados a Cortes y se declaró que contra ellos no se podría intentar ninguna acción, demanda ni procedimiento en ningún tiempo y por ninguna autoridad de cualquier clase, por sus opiniones y dictámenes. Asimismo, para poder proceder contra alguno las propias Cortes deberían nombrar un tribunal que debería consultar a éstas su sentencia antes de aplicarla.² Dicha determinación se conservó en la Constitución de Cádiz de 1812, en la cual, su artículo 128, señaló:

Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales, que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el tribunal de cortes, en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las

¹Elementos Constitucionales circulados por el Sr. Rayón, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/808/7.pdf>.

²*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 912.

61

Sumario Artículo 61

Introducción histórica Luis René Guerrero Galván y José Gabino Castillo Flores	707
Texto constitucional vigente.	710
Comentario Jaime Cárdenas	711
Bibliografía	733
Trayectoria constitucional	735

mismas. Durante las sesiones de las cortes y un mes después, los diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.³

Con base en los antecedentes anteriores, cuando en 1814 se promulgó en México la Constitución de Apatzingán, se conservaron las mismas determinaciones, aunque con nuevas precisiones. Por ejemplo, se señaló que los diputados serían objeto de un juicio de residencia en lo que respecta a sus acciones en la administración pública. También se acordó que podrían ser acusados, incluso durante su diputación, por delitos de herejía y apostasía, y acciones contra el Estado, tales como infidencia, concusión o dilapidación de los caudales públicos. Cuando en 1822, se emitió un nuevo Decreto sobre la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones, su contenido estuvo más cercano a la Constitución gaditana, al establecer que no podría intentarse contra las personas de los diputados ninguna acción, demanda ni procedimiento en ningún tiempo y por ninguna autoridad, de cualquier clase que fuere, por sus opiniones y dictámenes.⁴ Mismo lineamiento se siguió en el Reglamento Provisional Político del mismo año, en el cual sólo se aclaró que de las causas criminales o civiles que se siguieran contra los vocales de la Junta Nacional Instituyente se ocuparía el Tribunal Supremo de Justicia.⁵

Por su parte, el Plan de Constitución Política de 1823, sólo estipuló en su base tercera que el Cuerpo Legislativo o Congreso Nacional se componía de “diputados, inviolables por sus opiniones”.⁶ Casi de la misma manera se apuntó el tema en la Constitución federal de 1824. En su artículo 42 dicho ordenamiento estipuló: “Los diputados y senadores serán inviolables por sus opiniones, manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.⁷ Años más tarde, las *Leyes Constitucionales* de 1836, señalaron lo mismo en su artículo 55, añadiendo a los senadores en dicha disposición.⁸

Cuatro años más tarde el Proyecto de Reforma a dichas leyes dispuso, en su artículo 70, que dichos diputados sólo podrían ser juzgados por la Corte Suprema de Justicia.⁹ Pero, en general, la disposición considerada desde la segunda década del siglo XIX no sufrió muchos cambios. Todavía en 1857, la Constitución Política de la República Mexicana sólo señaló, en su artículo 59, que: “Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán

³Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>

⁴*Derechos del pueblo mexicano...*, op. cit., p. 913.

⁵Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822, artículos 27 y 28, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf>.

⁶Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, 1823, disponible en <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1823/05/16-mayo-1823-Plan-de-la-Constituci%C3%B3n-Pol%C3%ADtica-de-la-Naci%C3%B3n-Mexicana.pdf>.

⁷Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

⁸Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

⁹Proyecto de reforma de la Nación Mexicana, su religión, territorio, condición general de sus habitantes, forma de gobierno y división del Poder Supremo, 1840, disponible en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1840_145/Proyecto_de_reforma_de_la_Naci_n_Mexicana_su_relig_233_printer.shtml.

ser reconvenidos por ellas”.¹⁰ Este texto fue el que se conservó a lo largo del siglo, el único cambio que se le realizó fue en 1874, cuando se reformó el artículo 59, no obstante lo único que se añadió fue que también los senadores tendrían dicha consideración, quedando el texto prácticamente igual al de 1857.¹¹ Con este añadido el artículo quedó sin cambios hasta bien entrado el siglo XX, de hecho, así se le integró a la Constitución de 1917.

¹⁰Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

¹¹*Derechos del pueblo mexicano...*, *op. cit.*, p. 918.

Artículo 61

Texto constitucional vigente

61 *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 respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.¹²

¹²Párrafo adicionado, *DOF*: 06-12-1977.

Artículo 61

Comentario por **Jaime Cárdenas**

Tres distintos temas aborda este artículo constitucional: la inviolabilidad por las opiniones que manifiestan los legisladores en el desempeño de sus cargos, el fuero constitucional de los miembros del Congreso, y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios. Estos tres asuntos son parte de lo que en el Derecho Comparado se llama estatuto de los parlamentarios, y que suele comprender, entre otros: las incompatibilidades, el control de las incompatibilidades, la inviolabilidad parlamentaria, la inmunidad parlamentaria, las asignaciones económicas de los parlamentarios, las obligaciones de los mismos y, desde luego, la prohibición del mandato imperativo.

El estatuto del parlamentario protege a la función, no a la persona. En otras palabras, son instituciones que sirven para garantizar el mejor desarrollo de la democracia representativa y el papel del Poder Legislativo como órgano que legisla, que controla al Ejecutivo y que participa en la dirección política de los asuntos del Estado.

Como dice Fernando Santaolalla, tradicionalmente los miembros de las asambleas legislativas se han conferido dos privilegios que el artículo 61 reconoce: la inviolabilidad y la inmunidad. Ambos privilegios les son concedidos a los legisladores no a título personal, sino que los poseen en cuanto miembros de los cuerpos legislativos. A través de la inviolabilidad y la inmunidad se trata de proteger a los parlamentarios frente a acciones represivas o judiciales, promovidas por otros poderes del Estado o por ciudadanos, con el fin de privar a alguna de las cámaras del concurso de alguno de sus miembros. Es decir, se intenta proteger a los parlamentarios de acciones o amenazas de tipo político con el propósito de inhibir su función, pues se sabe desde tiempos remotos que la independencia y autonomía del Poder Legislativo sólo se encuentra a salvo cuando se protegen las funciones y competencias jurídicas de sus miembros.

Por lo que ve a la inviolabilidad prevista en el primer párrafo del artículo 61, cabe mencionar que sus términos provienen del artículo 128 de la Constitución de Cádiz y del 42 de la Constitución de 1824, y que prácticamente en todas las constituciones vigentes, incluyendo las centralistas ha estado prevista. Esta inviolabilidad de opinión o *freedom of speech* para los ingleses, *irresponsabilité parlementaire* para los franceses e *insindicalità* para los italianos, consiste en un sistema de irresponsabilidad de todo lo que los diputados y senadores dicen, escriben o realizan en su quehacer oficial. La libre discusión es la base de la función constitucional del Legislativo para legislar, criticar, controlar al Ejecutivo y, en síntesis, para expresar el pluralismo político. La función legislativa únicamente se puede realizar en un clima de libertad sin temor a la represión política o jurídica por las opiniones que se viertan con motivo de la tarea

61

legislativa. Bernardo Bátiz explica que no hay parlamento verdadero sin la vigencia del principio de libertad, tanto jurídica como psicológica o de conciencia.

De esta manera, un parlamento para serlo realmente, requiere la plena libertad de sus integrantes para expresar sus opiniones. Este principio de libertad puede ser considerado en varios niveles y referido al menos a dos sujetos diferentes. Los niveles son el libre albedrío o libertad interior, la libertad física y la libertad jurídica. Los dos sujetos son el cuerpo legislativo y los parlamentarios en lo individual. La libertad del cuerpo colegiado es uno de los presupuestos del Estado constitucional que garantiza la independencia del Legislativo de los demás poderes y de los factores reales de poder. La libertad de los parlamentarios entraña la responsabilidad de decidir de cada uno de ellos. El legislador debe gozar plenamente de libertad interior o libre albedrío para escoger entre varias opciones; debe ser, por tanto, maximizada su facultad de razonar. La libertad interior no puede ser suprimida por nada externo al legislador. En cuanto a la libertad física, los legisladores no deben ser impedidos en la toma de decisiones, ni pueden ser usadas en su contra la violencia, o la detención arbitraria. La libertad jurídica, por su parte, implica que ninguna reconvencción de autoridad puede afectar el curso de las opiniones que adopta el legislador con motivo de su función.

Desgraciadamente, la historia está plagada de ejemplos de cómo la libertad de opinión de los parlamentarios se ha restringido o atacado por la fuerza, y en ello no sólo ha intervenido el poder formal del Ejecutivo, sino que la libertad del legislador también se ha coaccionado por el ejército, grupos armados, multitudes vociferantes. En nuestra época de democracia de audiencia, el legislador también puede ser coaccionado por los medios de comunicación electrónica, cuando éstos emprenden una campaña con el propósito de amedrentar y dirigir la actividad legislativa. Se suelen poner como ejemplos históricos en México, de cómo se ha limitado la opinión de los legisladores, la actitud Victoriano Huerta; quien después de asesinar a dos legisladores, el diputado Serapio Rendón y el senador Belisario Domínguez, mandó aprehender a todos los integrantes de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura y disolvió el Congreso mediante un decreto presidencial. En época más reciente, y durante 1988, en el debate y votación en el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados que declaró válida la elección de Carlos Salinas de Gortari, el ejército rodeó el recinto parlamentario para amedrentar a los diputados, situación de la que fue responsable el presidente Miguel de la Madrid y el presidente electo Carlos Salinas de Gortari.

También existen formas de presión a la libertad de los legisladores más sutiles como el *lobbying* o cabildeo, que no siempre consiste en una actividad desplegada para convencer con argumentos y estudios a los legisladores, sino en esquemas que pueden utilizar las amenazas expresas o sobreentendidas en contra de la carrera política de los parlamentarios, o en halagos o promesas de reconocimiento a una carrera política posterior. No obstante, lo más grave para la libertad de opinión de un parlamentario, es cuando este mismo censura su función para no contradecir a su grupo parlamentario, al poderoso Poder Ejecutivo o, para no poner en riesgo su carrera personal.

Como puede apreciarse existen diversas formas y mecanismos para vulnerar la libertad de opinión de los legisladores. También existen normas que intentan evitar las

restricciones a esa libertad, entre éstas, podemos mencionar: el voto secreto para ciertas decisiones parlamentarias y las incompatibilidades que señala el artículo 62 constitucional, el que prohíbe que los legisladores desempeñen funciones públicas por las que se disfruta de sueldo. Igualmente podríamos mencionar la prohibición prevista en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 109 constitucional, el cual determina que no procede juicio político por la mera expresión de las ideas.

La inviolabilidad parlamentaria es un privilegio que cubre el ejercicio de la función parlamentaria, esto es, únicamente lo realizado al amparo de ésta puede ser protegido por la inviolabilidad, se dice que no abarca lo que los parlamentarios pueden decir o hacer al margen de sus funciones oficiales. Esta inviolabilidad tiene carácter absoluto y perpetuo porque quedan protegidas todas las opiniones vertidas en el desempeño y con motivo del cargo parlamentario y porque sus efectos se prolongan incluso después de haber perdido el cargo de legislador.

El tema de los límites del privilegio, previsto en el párrafo primero del artículo 61 de la Constitución, se ha debatido ampliamente. Manuel González Oropeza recuerda que 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”; los documentos fueron dados a conocer por el senador Mike Gravel y su asesor Leonard Rodberg, a los que según decisión de la Suprema Corte de Estados Unidos no protegió la inviolabilidad parlamentaria.

Dentro de la inviolabilidad parlamentaria prevista en el párrafo primero del artículo 61 de la Constitución, existe un tema que en el derecho mexicano no ha sido debidamente explorado, en lo referente a si la norma que protege la inviolabilidad sólo se refiere a las opiniones o si también comprende los votos de los legisladores. ¿Están también protegidos los votos, el sentido de los votos, por la inviolabilidad del párrafo primero del artículo 61 constitucional? Estimo que la respuesta es afirmativa, pues sería absurdo que un legislador pudiese ser perseguido por un voto emitido regularmente, cuando simultáneamente se protege, de modo absoluto, la libertad de palabra. Como puede apreciarse, éste es el tema de la prohibición del mandato imperativo, elemento base de la representación política, y que en el campo político tiene sus implicaciones en la disciplina de partido o del grupo parlamentario. ¿Es esta disciplina política compatible con la inviolabilidad del primer párrafo del artículo 61 de la Constitución? En los sistemas políticos europeos y tal como lo describió el clásico estudio de Jean-Claude Colliard, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, la disciplina de partido es una realidad incontestable. Por el contrario, en los Estados Unidos, en razón del sistema bipartidista, el sistema presidencial, el peso del financiamiento privado en las campañas de los candidatos, la generalización del *lobbismo*, etcétera, no existen los mismos niveles de disciplina partidaria.

En México, Bernardo Bátiz un testigo de privilegio, entre otras razones, por el número de veces que ha sido legislador, constata que el fenómeno de la disciplina del

voto es una constante, con algunas excepciones notables que dan lugar a escisiones partidistas o a sanciones políticas o estatutarias a los legisladores que se apartan de la disciplina. Báltiz, menciona que la necesidad que tienen los partidos y los grupos parlamentarios de integrar en el órgano legislativo un núcleo de votantes coincidentes y constantes, no puede llevarse al extremo de impedir la libertad de los legisladores. En caso de duda, en caso de discrepancia con el grupo al cual se pertenece, la responsabilidad personal del legislador no puede delegarse en el líder parlamentario, ni en la mayoría de ese grupo, ni en un órgano partidista; la responsabilidad del legislador es absolutamente personal y el voto debe ejercerse en conciencia.

El asunto no es sencillo, para España Fernando Santaolalla indica que la representación de todo el pueblo, que según las constituciones ostenta el conjunto de los diputados y senadores, no es una representación del derecho privado, puesto que falta un sujeto y una voluntad a representar y faltan las características que ese negocio jurídico tiene en el derecho privado. La representación de los legisladores es una representación *sui generis*, con un valor simbólico. La prohibición del mandato imperativo surgió para que los legisladores representaran a todo el pueblo en su conjunto y no a una parte o sección del mismo, por lo que sería imposible que recibiesen instrucciones de esa fracción. La prohibición del mandato imperativo es una garantía de independencia del legislador, pues para que sean efectivamente representantes del pueblo en su conjunto, es necesario impedir que puedan ser sometidos a órdenes vinculantes que, por su propia naturaleza, sólo podrían emanar de personas o grupos concretos. Tanto Sieyès como Burke y Blackstone, que teorizaron sobre la prohibición del mandato imperativo defendieron una ficción jurídica para mantener la independencia, la libertad y autonomía de los legisladores. Esta prohibición que garantiza la libertad del legislador, se ha enfrentado a dos circunstancias: la vinculación del legislador con su distrito, que no es el conjunto del pueblo, aunque siempre tiene el legislador la posibilidad de interpretar esos intereses y deseos distritales con independencia; y, en segundo lugar, la vinculación del legislador con un partido político, que no necesariamente tiene a su interior una estructura y funcionamiento democrático y que le impone una disciplina de voto como desde hace muchísimos años enseñó Robert Michels.

En España la disciplina del voto ha producido el transfuguismo, es decir, el abandono que hace un parlamentario de su partido y grupo para refugiarse en otro, conservando el escaño. Ante este fenómeno, la doctrina se ha dividido. Los que opinan que es un acto ilícito porque supone una traición al voto que el elector otorga en el sistema español, caracterizado por un sistema electoral en donde el individuo vota por partidos en listas cerradas y bloqueadas, y los que manifiestan que es un acto lícito, porque la razón del transfuguismo es la disciplina que el partido impone al parlamentario, y ésta es contraria a la prohibición del mandato imperativo, pues el legislador representa a toda la sociedad y no sólo a una parte de ella. El Tribunal Constitucional Español se ha inclinado por la segunda postura aduciendo que los partidos no representan al pueblo, y por ello no tienen la titularidad del escaño, el cual pertenece a la sociedad y al legislador por el que se votó.

Sin embargo, el hecho es que en España como en muchos países del mundo, la disciplina se impone, en muchas ocasiones en contra de la libertad del legislador, ¿qué hacer? Las soluciones que se brindan para garantizar la prohibición del mandato imperativo consisten en aprobar leyes que exijan la democracia interna en los partidos, transformar el sistema electoral español para derogar el sistema de listas cerradas y bloqueadas, volver al sistema de distritos uninominales para fortalecer la independencia del legislador, democratizar los órganos de gobierno y decisión de las cámaras legislativas, promover el voto secreto del legislador en más decisiones, estimular la participación del mayor número de legisladores en los debates y comisiones, transparentar la vida del órgano legislativo, revertir la tendencia disciplinaria en los reglamentos de las cámaras, etcétera. Como puede apreciarse, sigue siendo válido, defender la libertad e independencia de opinión y de voto del legislador, pero hacen falta en el sistema jurídico hispano las armas y herramientas adecuadas para garantizar esa autonomía.

Al comentar el caso británico, Geoffrey Marshall se pregunta, si el discurso de Burke a los electores de Bristol sigue vigente, es decir, si todavía puede mantenerse el rechazo a directrices con fuerza de obligar mandatos que un diputado haya de obedecer ciegamente, cuando contradicen su claro juicio y su conciencia. La respuesta es parcialmente afirmativa. Marshall asume que el parlamento debe seguir siendo una asamblea deliberante y no un mero congreso de portavoces, sin embargo, reconoce que los partidos han adquirido una mayor relevancia incluso que el mandato electoral. Los diputados británicos están dispuestos a subordinarse a quien sea, con tal de seguir siendo diputados. En ocasiones los legisladores británicos atienden si les conviene, las indicaciones de su distrito, en otras siguen las indicaciones del grupo parlamentario cuando cuentan eventualmente con promesas de promoción o de otro tipo. Marshall dice que, con cierta hipocresía, la ley y las convenciones parlamentarias reconocen la autonomía de los legisladores respecto de los partidos y de su propia circunscripción. El Partido Laborista ha contemplado en sus estatutos una cláusula de conciencia que permite al diputado no apoyar la posición del grupo parlamentario cuando vaya en contra de su conciencia. El Partido Conservador proclama que la convocatoria del grupo parlamentario tiene por objeto acudir a la Cámara y en modo alguno dictar el voto.

Por lo que se refiere a la Cámara de los Comunes, ésta ha hecho cuestión de honor al castigar presiones intimidatorias y amenazas a sus diputados de origen externo, ya se trate de partidos, grupos de presión, sindicatos o votantes, incluso artículos de prensa que intimiden o perturben la labor de un diputado; dichas conductas pueden ser castigadas como desprecio a la Cámara y, en su caso, quienes ofendan la dignidad del parlamento pueden llegar a ser condenados a prisión por orden de ésta. En Gran Bretaña, preocupan, sobre todo, las decisiones que adopta el gobierno sin que hubiesen sido parte de las plataformas y campañas electorales, Marshall se lamenta que la incorporación del Reino Unido a la Unión Europea nunca se haya planteado en las elecciones generales como tampoco el Tratado de Maastricht. También le preocupa que el tema de los deberes del legislador no tenga la centralidad debida, en concreto, se refiere al deber del legislador de llevar a cabo su tarea sin corromperse, la prohibición de recibir donativos u honorarios, realizar su tarea con plena y total dedicación,

y sobre todo la de no abusar de su inviolabilidad o libertad de palabra que le permite difamar sin temor a ser penalizado.

El caso alemán también presenta problemas, pues su orden jurídico no es capaz de dar una respuesta integral a las violaciones que existen a la prohibición del mandato imperativo. Dieter Grimm reconoce que los partidos han transformado al régimen parlamentario. Señala como las elecciones están menos orientadas a la designación de distintos representantes populares que a establecer el número de mandatos de los partidos en el parlamento de lo que a su vez depende la formación de gobierno. Bajo tales circunstancias, en el sistema alemán el elector orienta su decisión menos a las capacidades y prestigio de cada candidato que a su pertenencia a un partido. De ahí que el diputado deba su mandato sobre todo al partido, dependiendo de la benevolencia del mismo para las siguientes elecciones.

El debate parlamentario ya no es la discursiva adopción de decisiones, sino el establecimiento y defensa de posiciones prefijadas y del registro de relación de fuerzas. En tal contexto el diputado está sometido en cuanto a intervenciones y votación a una estricta disciplina de grupo, que lo vincula a la línea partidaria. El parlamento deviene un órgano temáticamente determinado por los partidos. El diputado no podría sin el apoyo partidario hacer frente a sus tareas y responsabilidades, en general, a todas aquellas cuestiones respecto de las cuales no haya sido capaz de elaborar un criterio que no decida en función de su propia competencia, sino de la confianza en el propio partido. La Constitución alemana ignora todo este contexto.

Los partidos no aparecen en los preceptos sobre el parlamento, e incluso los grupos parlamentarios debieron esperar hasta 1968 para ser reconocidos por el Reglamento del *Bundestag*. Formalmente y según la Constitución, el parlamento se compone de legisladores, designados en elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas, no vinculados a mandato imperativo y únicamente subordinados a su conciencia. Los partidos, en la Ley Fundamental de Bonn, sólo son mencionados en relación con la formación de la voluntad popular, a la que concurren a tenor de lo previsto en el artículo 21.1 de esa norma. La formación de la voluntad popular concluye en las elecciones, y después la Constitución deja de darles a los partidos un tratamiento adecuado a su trascendencia en la vida política contemporánea.

Grimm señala que dada la vinculación partidaria de los diputados, hay que plantear, si y hasta qué extremo cabe a los partidos determinar el comportamiento parlamentario de sus afiliados. El mandato imperativo fue originalmente referido a la relación entre electores y diputados, hoy sobre todo y por lo ya explicado, atiende a la vinculación del legislador con su partido. La Ley Fundamental no deja lugar a dudas acerca de su posición respecto al mandato imperativo. El artículo 38.1 de la Norma Fundamental alemana refiere la representación de cada diputado a la totalidad del pueblo, garantizándole plena independencia y no vinculados a algún tipo de directrices. El partido, por tanto, no es una excepción. Las decisiones del grupo parlamentario o las instrucciones de los órganos partidarios respecto del debate o la votación, carecen de la fuerza de obligar.

Si el diputado se pliega a tales resoluciones, ello no se funda sino en la propia decisión en conciencia. Sin embargo Grimm reconoce que si el diputado no acata las

instrucciones de su partido o de su grupo parlamentario podría ser sancionado no proponiéndolo como candidato en las siguientes elecciones, y dada la creciente tendencia a ejercer la política como profesión, ello es un medio de disciplina más que eficaz. Lo que sí queda claro en el derecho alemán es que ni el partido, ni el grupo parlamentario, pueden privar a un diputado de su escaño; incluso la cancelación, expulsión o el cambio partidario no afecta al mandato concedido por la sociedad.

El artículo 38.1 de la Ley Fundamental de Bonn, es, por tanto, un límite a las tendencias oligárquicas de los partidos, y no es meramente un residuo liberal-burgués, sino que cumple la función de garantizar la independencia del parlamentario. Para enfrentar en los hechos el mandato imperativo de los partidos sobre los votos de los diputados, Grimm reclama más transparencia y publicidad en la vida parlamentaria, más democracia interna en los partidos y en los distintos órganos e instancias del parlamento, normas de incompatibilidades más estrictas para los parlamentarios, entre otras. No obstante, admite que si bien los partidos son insustituibles para la pluralista democracia representativa, constituyen uno de los fenómenos más vulnerables del sistema contra los que no se han descubierto hasta ahora instrumentos convincentes.

Si volvemos a nuestro país, encontramos, que tanto en el pasado reciente en donde privaba un partido hegemónico, como en el presente, que se conforma un sistema de partidos de ciertos equilibrios, la presencia de éstos en la vida política es más que evidente. El problema se ha agudizado y hoy los integrantes del Legislativo actúan más como representantes de sus partidos o de las corrientes de los mismos, que como representantes de la sociedad. A nivel de derecho, la discusión está resuelta, tanto por el artículo 61 de la Constitución como por el artículo 51 de la Norma Fundamental que dice que la Cámara de Diputados se integrará con representantes de la nación, es decir, los legisladores no representan ni a su distrito, ni a su partido, ni a su clase social, sino a la nación.

Los problemas en los hechos subsisten, en la práctica los legisladores nacionales suelen acatar la disciplina del líder de su bancada, actúan en forma de bloque para debatir y para votar. Sus carreras políticas dependen de cómo se guarde la disciplina al interior del grupo. Todo lo anterior es muy criticable porque la deliberación parlamentaria, la independencia del órgano sale sobrando, cuando los legisladores llegan a los recintos parlamentarios, con posiciones que les son impuestas, y que previamente fueron determinadas en las sedes de los partidos o en los grupos parlamentarios. La representación está en crisis, el legislador ya no representa a toda la sociedad, representa en la realidad y en contravención a la Constitución, a sectores parciales de la sociedad.

Carpizo expuso seis características de la representación: el representante lo es de todo el pueblo; en su actuación, es independiente de sus electores; el representante es pagado por el Estado, no por los votantes; los electores no pueden hacer renunciar al representante a través de la revocación de mandato; el representante no está obligado a rendir cuentas a los ciudadanos que lo eligieron; y, la elección del representante se basa en la noción de voto individual y consigue el cargo aquel que haya acumulado la mayoría de votos en un distrito determinado. De estas seis características, muchas de ellas no tienen correspondencia alguna con la vigencia del sistema político. Como en su momento sostuvo Walter Bagehot, los partidos son el alma del sistema representativo.

El problema es que éstos son formaciones que tienden a la oligarquización y que no funcionan con transparencia. Si algún sentido tiene aún la inviolabilidad del legislador en sus opiniones y votos, debe haber un reconocimiento constitucional al impacto de los partidos y de otros grupos de interés en las instituciones, para que se transforme el sistema representativo en aras de mayor participación ciudadana, más deliberación en los asuntos públicos, más publicidad en el funcionamiento de cualquier estructura relevante de la sociedad o del Estado, más controles del Estado independientes y también más controles de la sociedad civil a los partidos y a otros factores reales de poder, sin estas medidas, la inviolabilidad del primer párrafo del artículo 61 de la Constitución es una norma totalmente vacía de contenidos. No obstante, siempre quedará la posibilidad para que un legislador, agotadas las discusiones y deliberaciones en su partido y en su grupo parlamentario, decida en un acto personalísimo votar con libertad, en conciencia, tal como se encuentra previsto en el artículo 61 párrafo primero de la Constitución, a sabiendas que al cumplir con la Constitución, la que por cierto debe guardar en los términos del artículo 128 de la misma, posiblemente esté afectando irremediablemente su carrera política.

El primer párrafo del artículo 61 ha sido motivo de asuntos recientes, tanto en las instancias administrativas como jurisdiccionales. Uno de esos casos fue analizado en la resolución que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó en el expediente SUP-RAP-58/2013, a consecuencia del recurso de apelación que el representante del Partido Acción Nacional (PAN) ante el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, presentó en contra de la determinación de ese Consejo de fecha 8 de mayo de 2013, respecto a una queja que previamente el PAN había instaurado en contra del partido del Trabajo y algunos exlegisladores de ese grupo parlamentario en la Cámara de Diputados por hechos que tenían relación con actos acaecidos en sede parlamentaria. En concreto, la resolución del Tribunal Electoral aborda el estudio acerca de si la autoridad electoral federal puede iniciar procedimientos de carácter administrativo electoral por manifestaciones realizadas por los legisladores, en ejercicio de sus atribuciones en el ámbito de los recintos legislativos, pues como lo hemos señalado en este comentario, las expresiones de los legisladores son inviolables, en los términos de lo previsto en el artículo 61 de la Constitución.

El origen de la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el siguiente: El día 5 de febrero de 2011, el representante suplente del PAN ante el Consejo General del IFE presentó queja en contra del Partido del Trabajo respecto a hechos acontecidos el 3 de febrero de 2011 en la sesión del pleno de la Cámara de Diputados, en donde tres diputados del grupo parlamentario del Partido del Trabajo se manifestaron en la sesión del pleno con una manta alusiva a Felipe Calderón Hinojosa en la que se contenían expresiones tales como: “¿Tú permitirías a un borracho conducir tu auto?, ¿Entonces por qué lo dejas conducir el país?”. Según el PAN esas expresiones eran calumniosas, groseras y denigratorias con el titular del Ejecutivo federal y al expresarse en el recinto legislativo interrumpieron el desarrollo de la sesión parlamentaria del día 3 de febrero de 2011.

Según la queja del PAN dichas expresiones no podían estar protegidas por el artículo 6º de la Constitución porque se encontraban en los supuestos de excepción de ese precepto constitucional, implicaron la obstrucción del trabajo legislativo y, que en consecuencia, el Partido del Trabajo había conculcado lo ordenado en el artículos 38 párrafo 1 incisos a) y b) del anterior COFIPE por la conducta irregular de los legisladores. En ese sentido, el representante suplente del PAN ante el Consejo General del anterior IFE solicitaba la investigación de los hechos a efecto de confirmar la conculcación del marco normativo electoral vigente.

Con fecha 15 de noviembre de 2011, el secretario del Consejo General del IFE hizo un requerimiento de información a los otrora legisladores Gerardo Fernández Noroña, Jaime Fernando Cárdenas Gracia y Mario Alberto Di Constanzo para que se contestaran cinco preguntas en torno a la manta exhibida el día 3 de febrero de 2011 en la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados. A dichas preguntas los legisladores señalados contestaron: 1) Que la autoridad electoral violaba lo dispuesto en el artículo 61 de la Constitución porque los legisladores son inviolables por las opiniones que emiten en el desempeño de sus cargos y no pueden jamás ser reconvenidos por ellas; 2) Que no existe competencia del órgano electoral para evaluar, conocer o sancionar a los legisladores por sus expresiones; 3) Que no eran militantes del Partido del Trabajo; 4) Que las expresiones emitidas no constituían propaganda político o electoral; y 5) Que el entonces IFE estaba vulnerando con su requerimiento y actuación los principios rectores del artículo 41 de la Constitución que lo rigen.

El secretario del Consejo General del entonces IFE estableció con fecha 7 de febrero de 2011 la queja planteada y con fecha 15 de mayo de 2012 ordenó emplazar al Partido del Trabajo. El 21 de mayo de 2012 se contestó la queja por parte del Partido del Trabajo. Se desahogaron las vistas para formular alegatos, y se cerró la instrucción. El día 8 de mayo de 2013, el Consejo General del entonces IFE dictó resolución misma que determinó: Declarar infundado el procedimiento administrativo sancionador respecto del Partido del Trabajo.

Durante el procedimiento ante la autoridad electoral administrativa, el presidente del Consejo General del entonces IFE, recibió el día 24 de noviembre de 2011 oficio firmado por el entonces diputado Emilio Chuayffet Chemor, entonces presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en el que le precisa respecto a los hechos lo siguiente:

Ningún integrante de esta Soberanía puede ser reconvenido o cuestionado por las expresiones que manifieste, y más aún, cuando éstas sean expuestas en el desarrollo de los trabajos legislativos. En tal virtud, con fundamento en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Presidencia de este órgano se pronuncia por el estricto respeto a la protección constitucional de la que gozan las diputadas y diputados que la componen, así como las posiciones políticas que sostengan.

El representante del PAN ante el Consejo General del entonces IFE formuló el día 14 de mayo de 2013 recurso de apelación en contra de la resolución del Consejo Ge-

neral del entonces IFE de 8 de mayo de 2013. Los agravios del PAN se hicieron consistir en lo siguiente:

- 1) Que el entonces IFE no había llamado a procedimiento administrativo sancionador ordinario a los legisladores;
- 2) Que el entonces IFE no había realizado una investigación exhaustiva respecto a si los legisladores denunciados eran o no militantes del Partido del Trabajo;
- 3) Que no existía una determinación indubitable del entonces IFE sobre si la manta objeto de la denuncia constituía o no propaganda de carácter electoral de carácter calumnioso y ofensivo hacia el titular del Poder Ejecutivo federal; y,
- 4) Que si la autoridad electoral federal no era competente debía dar vista con los hechos a la autoridad competente de la Cámara de Diputados.

Agotado el procedimiento de apelación, el día 26 de junio de 2013, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó su resolución, misma que confirmó lo que ya había determinado el Consejo General del entonces IFE el día 8 de mayo del mismo año. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desestimó los agravios del PAN, pues consideró que ese partido tenía el deber de controvertir la inviolabilidad de los legisladores por sus expresiones para llamarlos a procedimiento ordinario sancionador electoral y que, sin embargo, el PAN no lo había hecho. La Sala Superior del Tribunal Electoral indicó que el artículo 61 de la Constitución materializa la voluntad del legislador de brindar protección a la libertad, autonomía e independencia de los órganos constitucionales, en específico, de los entonces diputados federales, para impedir que se vea coartada su libertad de expresión, poniéndolos a salvo de cualquier proceso judicial en el cual sean inquiridos por las manifestaciones que realicen en el desempeño de su encargo, cubriendo su participación en actos parlamentarios. En este sentido, los entonces diputados federales estaban protegidos constitucionalmente por el artículo 61 de la Carta Magna y sus expresiones o manifestaciones realizadas en sede parlamentaria no podían ser objeto de ninguna inquisición o procedimiento administrativo electoral.

Es importante aclarar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya había resuelto en los recursos de apelación SUP-RAP185/2008 y SUP-RAP187/2008 acumulados, promovidos por los partidos del Trabajo y de la Revolución Democrática, por hechos relacionados con la toma de la tribuna de la Cámara de Diputados por legisladores de esos partidos y con motivo de la reforma energética de 2008, que la conducta de los legisladores se inscribe en el ámbito parlamentario y no electoral, por lo que el entonces IFE carecía de competencia a ese respecto. En la resolución del 7 de noviembre de 2008, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no dio vista a la Cámara de Diputados por los hechos relacionados con la toma de la tribuna por parte de los legisladores del Partido del Trabajo y de la Revolución Democrática a la Cámara de Diputados para que se determinara el inicio de algún procedimiento sancionador en sede parlamentaria.

El derecho a ser votado o electo a un cargo popular, conforme a la jurisprudencia firme del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 20/2010 que se identifica con el título DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO, comprende en su contenido esencial el “derecho de ejercer las funciones inherentes durante el periodo del encargo” con posibilidad plena para ejercer la libertad de expresión sin que pueda ser reconvenido por ninguna autoridad por emitir juicios u opiniones. La doctrina ha indicado que el derecho de acceso al cargo público entraña también el derecho a ejercer el mismo con los derechos y privilegios que comporta.

En este tenor es fundamental garantizar la prohibición de la reconvencción por las opiniones que los legisladores emiten en el desempeño de sus funciones, según lo contempla el artículo 61 de la Constitución, para que el legislador no pueda ser encausado o sancionado, ni por sus opiniones, ni por sus votos. No debe pasarse por alto que las inviolabilidades e inmunidades son las prerrogativas más importantes de los legisladores y por ningún motivo deben entenderse como garantías personales, sino como garantías funcionales que protegen, no a la persona del legislador sino la función que éste realiza. Se trata de prerrogativas irrenunciables; en el caso de la inviolabilidad, ni las mismas cámaras pueden disponer de ella para que se pueda garantizar la independencia y la libertad de los legisladores frente al Ejecutivo, el resto de los poderes formales o los poderes fácticos.

La inviolabilidad tiene carácter definitivo porque quedan protegidas todas las opiniones vertidas en el desempeño y con motivo del cargo parlamentario, y porque sus efectos se prolongan incluso después de haber perdido o concluido la función legislativa. Como lo menciona Eloy García: “La inviolabilidad protege las actuaciones, opiniones o votos emitidos por los parlamentarios en el ejercicio de su mandato, que en ningún caso son o pueden ser constitutivos de delito, falta o cualquier otra infracción legal, impugnables ante sede jurisdiccional alguna”.

En México, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 2214/98, de 24 de mayo de 2000, determinó que los legisladores jamás podrán ser reconvenidos por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y que en esa tesitura, no proceden acciones civiles por daño moral en donde la causa de pedir sean expresiones de los legisladores realizadas como motivo de su encargo. Por su parte, en la resolución de 22 de febrero de 2010, en el amparo en revisión 27/2009, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que la inviolabilidad parlamentaria prevista en el artículo 61 de la Constitución, sólo protege al legislador por expresiones que emite con motivo de sus funciones legislativas y no respecto de otras que no tienen relación con el encargo. Recientemente, en el amparo directo en revisión 284/2011 (recurrente Germán Martínez Cázares), la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló respecto a afirmaciones del otrora diputado Germán Martínez Cázares, que imputó en sede no parlamentaria a Lic. Manuel Bartlett Díaz que era el:

artífice del fraude electoral [y el] presunto asesino de Manuel Buendía, [que al recurrente] no le es exigible el requisito de veracidad... pues sus manifestaciones se encuentran pro-

tegidas constitucionalmente al haber ejercido su libertad de expresión, dentro del debate político.

El sentido que tiene la inviolabilidad del legislador en sus opiniones y votos es para que exista mayor participación ciudadana, más deliberación en los asuntos públicos, más publicidad en el funcionamiento de cualquier estructura relevante de la sociedad o del Estado, más controles independientes y también más controles de la sociedad civil a los partidos y a otros factores reales de poder, pues sin medidas como las anteriores, la inviolabilidad del primer párrafo del artículo 61 de la Constitución puede ser una norma vacía de contenidos.

Lo anterior significa que no es constitucional censurar a los legisladores por sus expresiones, ni de manera directa ni de forma oblicua. En el caso de los exlegisladores del grupo parlamentario del Partido del Trabajo (PT), el Tribunal Electoral no podía poner por encima de la Constitución una obligación legal, que es para los partidos (el artículo 38.1 inciso b) del anterior COFIPE) y no para los legisladores, sobre el contenido de principios constitucionales —los artículos 6º y 61 de la Constitución— que protegen no sólo la libertad e independencia de uno o varios legisladores sino de todo el Congreso en su conjunto. Haber actuado prefiriendo la ley a la Constitución, implicaba una transgresión constitucional que no puede ser tolerada en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tomó en cuenta en su resolución y para normar su criterio, los siguientes elementos:

Los legisladores denunciados por el PAN ejercieron una función legislativa y parlamentaria —la función expresiva según lo expone Walter Bagehot en su obra *La Constitución inglesa*— para exponer no sólo los rumores en torno al presunto alcoholismo de Felipe Calderón sino para criticar la conducción política de su gobierno. Tal como se hizo constar en el *Diario de Debates* de la Cámara de Diputados de 8 de febrero de 2011 que continuó el debate del 3 de febrero de 2011 en torno a los hechos.

El artículo 6º de la Constitución reconoce los derechos de libertad de expresión y el principio de máxima publicidad. La Primera Sala de la Suprema Corte indicó en el amparo directo en revisión 284/2011 (recurrente Germán Martínez Cázares) respecto a afirmaciones del otrora diputado Germán Martínez Cázares, que imputó en sede no parlamentaria al licenciado Manuel Bartlett Díaz que era el:

artífice del fraude electoral [y el] presunto asesino de Manuel Buendía, [que al recurrente] no le es exigible el requisito de veracidad [...] pues sus manifestaciones se encuentran protegidas constitucionalmente al haber ejercido su libertad de expresión, dentro del debate político.

El artículo 61 de la Constitución protege la inviolabilidad de los legisladores por sus opiniones en el ejercicio de sus cargos y jamás pueden ser reconvenidos por ellas. Los legisladores expresaron sus puntos de vista en una sesión del Pleno de la Cámara de Diputados —la del 3 de febrero de 2011— sobre un asunto de carácter nacional

vinculado con el presunto alcoholismo del titular del Ejecutivo en relación con la conducción política que realizaba del país.

No existe constancia alguna que los legisladores hayan tomado la tribuna de la Cámara de Diputados, es decir, el espacio que ocupa el legislador en turno para exponer sus puntos de vista, jamás se apoderaron de los micrófonos ni ocuparon los espacios de la presidencia o de la secretaría de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. Sólo se expresaron con una manta y se colocaron enfrente del recinto parlamentario. La sesión del Pleno de la Cámara de Diputados de 3 de febrero de 2011 se suspendió por decisión de la presidencia de la Mesa Directiva de esa Cámara. El presidente de la Mesa consideró que no existían condiciones para continuar con la sesión.

No existe relación de causalidad, causa-efecto, de carácter necesario entre exponer un punto de vista en un recinto parlamentario, por más que sea, según el juicio de algunos, equivocado, incorrecto o falso, con la obstrucción o el impedimento en el funcionamiento regular de un órgano de gobierno de alguna de las cámaras. Sostener un punto de vista así, nos conduce a la falacia de la falsa causa que consiste en establecer como causa de un efecto, una que no tiene relación directa con las consecuencias o efectos. En otras palabras, no siempre que se exponen puntos de vista duros o fuertes en los recintos parlamentarios se obstaculiza o se impide el desarrollo de las sesiones. El Congreso es, para entre otras cosas, deliberar fuerte y duro.

En la falacia de la causa falsa se trata como motivo de un fenómeno algo que en realidad no lo es. No siempre la mera sucesión temporal entre hechos o fenómenos establece una conexión causal entre ellos. Una de las variedades de la falacia de la causa falsa es la que se conoce como *post hoc, ergo propter hoc* (después de esto, por lo tanto, debido a esto) que implica asumir la causalidad demasiado pronto sobre la base de la mera sucesión en el tiempo. La falacia de la falsa causa puede ocurrir por lo siguiente:

- 1) Se toma al antecedente o lo concomitante confundiénolo con la causa, es así que en ocasiones, se toma al error o al miedo como antecedente del negocio jurídico, cuando en realidad son la causa;
- 2) Considerar como causa de un hecho un acontecimiento que simplemente dio ocasión a él como en este caso; y,
- 3) Tomar por causa lo que solamente es condición (una estancia iluminada tiene por causa el sol y por condición el estar abierta la ventana).

Tron Petit propone el siguiente ejemplo de la falacia de la falsa causa:

Supóngase que la autoridad niega la devolución de un impuesto y se aduce como violación el no haberse aplicado determinada jurisprudencia sobre inconstitucionalidad; cuando que, la causa auténtica, es que el quejoso no probó que el pago efectuado hubiese sido indebido, en tanto consintió la ley base del adeudo y voluntariamente lo enteró, sin que le benefició la jurisprudencia invocada, dado el principio de relatividad, ya que no promovió, en su oportunidad, juicio de amparo.

La vida parlamentaria no puede ser evaluada en los recintos de los plenos y comisiones del Congreso de la Unión y tratándose de libertad de expresión con criterios administrativos, susceptibles de ser motivo de responsabilidades administrativas, porque en ese momento se acabaría con la libertad e independencia de los legisladores y del propio Congreso. Sería el fin de la deliberación pública y política.

Las inviolabilidades son las prerrogativas más importantes de los legisladores y por ningún motivo deben entenderse como garantías personales sino como garantías funcionales que protegen no la persona del legislador sino la función que éste realiza. Se trata de prerrogativas irrenunciables; en el caso de la inviolabilidad, ni las mismas cámaras pueden disponer de ella para que se pueda garantizar la independencia y la libertad del legislador frente al Ejecutivo, el resto de los poderes formales o los poderes fácticos.

De acuerdo a la reciente reforma a la Constitución en materia de derechos humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, las normas sobre derechos humanos deben interpretarse de conformidad con la Constitución y los tratados que favorecen en todo tiempo a las personas con la protección más amplia. En este sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación maximizó el derecho a ser votado en su vertiente a ejercer de manera plena y libre la función de diputado federal y, concluyó que no era dable transgredir los artículos 6º y 61 de la Constitución con el inicio de procedimiento ordinario sancionador electoral o, de otro tipo, en contra de los legisladores.

Los diputados federales como titulares del derecho a ejercer las funciones inherentes al cargo popular tienen el derecho a participar directamente en los asuntos públicos como representantes libremente elegidos, tal como lo reconoce la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 21), Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículo 25, inciso b), Carta Democrática Interamericana (artículos 2º, 3º, 6º y 7º) y la Convención Americana de los Derechos Humanos (artículo 23, inciso b), en específico tienen derecho a participar con libertad e independencia en sede parlamentaria en cualquier debate político, sin que por el ejercicio de la libertad de expresión sean reconvenidos directa, indirectamente o de manera sesgada.

El PAN en su apelación estimó que si el anterior IFE no conocía de los hechos, la Cámara de Diputados tendría que conocer de los mismos y, en su caso, determinar si el actuar de los legisladores contravino alguna disposición constitucional o legal. Tal pretensión desconoce la naturaleza de los actos parlamentarios.

De acuerdo con muchísimos doctrinarios —empezando por Bagehot y terminando con Andrea Manzella— que sostienen que la deliberación, la libre expresión, la libre discusión y el debate, son elementos básicos para la existencia del parlamento, al igual que las garantías de los legisladores para propiciar esa amplia deliberación. Se trata de una función esencial y consustancial al parlamento. Reducirla, perseguirla, reconvenirla o sancionarla, de manera directa, indirecta u oblicua; implica trastocar el sentido democrático del parlamento.

Ni formal ni materialmente, las expresiones que realizan los legisladores en sede parlamentaria pueden quedar comprendidas dentro de los actos administrativos. El PAN tiene un problema grave con la calificación de los hechos, tal como lo señalaría Neil

MacCormick. Ni siquiera fueron expresiones en torno a los recursos materiales, humanos o financieros de la Cámara o actos de los legisladores que desviarán recursos públicos. Son conductas que no caben, que no se encuentran comprendidas en las diversas hipótesis del artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. El partido apelante pretendía que los legisladores no tengan inviolabilidad por sus expresiones y, que si éstas de alguna forma afectan los trabajos de las cámaras, entonces deben ser sometidos a procedimientos de responsabilidades administrativas.

La reglamentación de la Cámara de Diputados que estaba vigente al momento de los hechos, es el Reglamento de la Cámara de Diputados que entró en vigor el 1 de enero de 2011. El artículo 260 de ese Reglamento señala que el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara, en el desarrollo de las sesiones para inhibir la interrupción o afectación de las discusiones y decisiones parlamentarias; puede adoptar, por acciones como las siguientes: llamar al orden, declaración de falta de orden con mención en el acta, retiro del sonido, dictar otras medidas para mantener el orden, retiro de expresiones materiales (las mantas), etcétera. Es decir, el ordenamiento jurídico nacional en materia de orden en las sesiones del Pleno y de las comisiones de la Cámara de Diputados establece vías parlamentarias —no vías de responsabilidad administrativa— para lograr la discusión, deliberación y aprobación de las decisiones parlamentarias.

Las vías parlamentarias, según el artículo 260 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se deben emplear sesión a sesión, lo que significa que no son susceptibles de aplicarse cuando la sesión correspondiente ha concluido. Jamás al legislador de nuestro país se le ha ocurrido tratar los temas de orden en los recintos parlamentarios como si fuesen asuntos de orden administrativo o de indisciplina administrativa. Las cámaras son asambleas de pares, en donde uno de los legisladores, el presidente de la Mesa, conduce las sesiones y los debates y, aplica reglas para favorecer el debate no para sancionar administrativamente con facultades de imperio al resto de sus pares cuando éstos a su juicio se extralimitan en sus funciones. La finalidad de los reglamentos parlamentarios es volver a reconducir la discusión cuando existe algún incidente que pone en riesgo la discusión, la deliberación o la decisión parlamentaria. La finalidad no es sancionar administrativamente y mucho menos penalmente a los legisladores por sus expresiones.

La pretensión de que sea el contralor de la Cámara de Diputados el que sancione a un legislador por sus expresiones o por las remotas consecuencias de éstas, es desafortunada, por dos razones: 1) La Contraloría es un órgano subordinado al Pleno de la Cámara de Diputados, nombrado por el Pleno de la Cámara —cómo va a conocer y juzgar una instancia subordinada a alguien que lo ha nombrado—; 2) Si el contralor de la Cámara de Diputados pudiera conocer y juzgar en torno a las expresiones y deliberaciones de los legisladores entonces él sería el auténtico poder legislativo en México y no los plenos, las comisiones y los mismos legisladores del Congreso de la Unión.

Finalmente, la deliberación en una asamblea tiene características diversas a las de una deliberación en un tribunal o en sede administrativa. En este sentido era importante reconocer al menos las características deliberativas y argumentativas de cada

género oratorio y en cada ámbito así como encontrar las especificidades de la deliberación parlamentaria que están determinadas, principalmente por el principio de inviolabilidad de las opiniones de los legisladores, ese principio es la base, el fundamento de los parlamentos que se jactan de ser democráticos.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación salvaguardó, en ese caso, los principios de imparcialidad y de igualdad en la aplicación de la ley porque ante casos semejantes —los que conoció la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el día 7 de noviembre de 2008 en los recursos de apelación SUP-RAP 185/2008 y SUP-RAP 187/2008 aplicó criterios análogos. En la resolución de 7 de noviembre de 2008, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no dio vista por los hechos relacionados con la toma de la tribuna por parte de los legisladores del Partido del Trabajo y de la Revolución Democrática, a la Cámara de Diputados para que se determinara el inicio de algún procedimiento sancionador.

Como se sabe, una de las facetas de la imparcialidad es resolver casos similares con criterios análogos para que no exista desigualdad en la aplicación de las normas. Si en la ocasión anterior, derivada de la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de día 7 de noviembre de 2008, dictada en los recursos de apelación SUP-RAP 185/2008 y SUP/RAP 187/2008, el Consejo General del IFE no dio vista a la Cámara de Diputados, de por qué en esta ocasión tendría que dar vista como pretendía el PAN. El apelante no logró explicar por qué este caso era distinto al anterior.

La finalidad de los precedentes es preservar los principios de igualdad en la aplicación de la ley y, el de justicia uniforme o principio de universalidad o de imparcialidad. El criterio de igualdad en la aplicación de la ley obliga a que el mismo órgano no pueda modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales y, que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes, tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable. El precedente se proyecta hacia el pasado y hacia el futuro. Hacia el pasado porque obliga al órgano a resolver los casos del mismo modo en que haya resuelto otros casos similares y, hacia el futuro, porque obliga al órgano a usar el criterio establecido en casos futuros de naturaleza similar.

Las autoridades deben vincularse a los precedentes para salvaguardar los principios de igualdad en la aplicación de la ley y el principio de universalidad o imparcialidad. Cuando se aparten del propio precedente, porque se estime que ya no es correcto debido a que las circunstancias se han modificado, están obligados a justificarlo mediante la elaboración de otro criterio que cumpla con el requisito de universalización —que sea susceptible de aplicarse a otros casos futuros de naturaleza similar.

La resolución que comentamos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pone en evidencia la trascendencia de la inviolabilidad parlamentaria. La vista a la Cámara de Diputados que proponía el PAN para que en sede parlamentaria los legisladores fueran sometidos a un procedimiento de responsabilidad administrativa, implicaba una forma oblicua e indirecta de reconversión a las

opiniones de los legisladores, una manera de limitar la libertad de expresión de los legisladores cuando éstos emiten sus opiniones en sede parlamentaria y con motivo de sus funciones. Los artículos 6º y 61 de la Constitución protegen no sólo la libertad e independencia de uno o varios legisladores sino de todo el Congreso en su conjunto.

En la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los principios de imparcialidad y de igualdad en la aplicación de la ley fueron salvaguardados, porque ante casos semejantes —los SUP-RAP 185/2008 y SUP/RAP 187/2008, dictados con motivo de la toma de tribuna de la Cámara de Diputados en protesta con la reforma energética de 2008— el Tribunal resolvió de manera análoga. En la resolución de 7 de noviembre de 2008 el Tribunal Electoral no dio vista a la Cámara de Diputados, ni el entonces IFE lo hizo para que se continuara en sede parlamentaria un procedimiento de responsabilidad administrativa en contra de los legisladores que habían tomado la tribuna de la Cámara de Diputados con motivo de la reforma energética de 2008.

El segundo párrafo del artículo 61 constitucional se refiere al fuero constitucional de los legisladores y a la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. Este segundo párrafo fue incorporado en diciembre de 1977 con motivo de la reforma política de ese año y debe ser interpretado en relación con otras normas, principalmente con el título cuarto de la Constitución, específicamente con el artículo 111 de la misma, que regula el procedimiento de declaración de procedencia. Debe hacerse notar que el segundo párrafo del artículo 61 de la Constitución sigue utilizando la expresión fuero, que el resto de los preceptos constitucionales ya no utiliza por las connotaciones negativas de ese término. Durante la reforma de 1982, al título cuarto de la Constitución, los artículos que aludían al fuero fueron suprimidos y, sólo quedó como vestigio de esa expresión, seguramente por inadvertencia del Constituyente Permanente, el párrafo segundo del artículo 61 constitucional.

El fuero es una inmunidad parlamentaria que consiste en proteger la función de los legisladores de acusaciones y de procesos urdidos por móviles políticos. Así como la inviolabilidad es un privilegio de orden sustantivo, en cuanto determina la irresponsabilidad del legislador por opiniones o votaciones en el ejercicio de la función parlamentaria, la inmunidad en cambio, es un privilegio procesal, pues introduce un elemento diferenciador en la forma de perseguir legalmente a un diputado, a un senador o a cualquier otro servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional y protegido por este privilegio. La inmunidad parlamentaria o fuero pretende garantizar la autonomía e independencia de los legisladores, al impedir que la detención o el procesamiento de un legislador puedan instrumentarse para apartar a los parlamentarios del ejercicio de sus funciones y, con ello, que las cámaras sean privadas indebidamente del concurso de sus miembros.

La inmunidad parlamentaria no busca un ámbito de exención para los posibles ilícitos cometidos por los legisladores, sino permitir la comprobación de que tras una acusación penal no hay un intento político o partidista de privar a las cámaras de uno de sus miembros. Debe señalarse porque en esto la doctrina y el derecho comparado es unánime, que la autorización para procesar o detener, nunca debe servir para que los cuerpos legislativos, en este caso, la Cámara de Diputados, sustituya a los tribunales en

su función juzgadora, cualquier actuación parlamentaria que vaya más allá de la determinación si la acusación esconde o no un móvil político, constituye una extralimitación y una desviación de la institución de la inmunidad. En el derecho mexicano esta inmunidad presenta las siguientes características:

1. No solamente protege la función de los legisladores federales, sino funciones constitucionales relacionadas con un número muy importante de servidores públicos: ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de justicia del Distrito Federal, el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral, entre otros;
2. El privilegio de la inmunidad parlamentaria comprende sólo el tiempo del encargo, sin embargo, en nuestro país se ha extendido esa protección a los servidores públicos arriba señalados durante periodos de licencia, según criterios del Poder Judicial federal y desde la época de un famoso amparo promovido por el político tabasqueño Carlos A. Madrazo, mismo que fue concedido; estos criterios del Poder Judicial federal han sido ampliamente cuestionados en los ámbitos políticos y académicos porque constituyen un privilegio inaceptable que sirve más para proteger a la persona que la función, por eso existen iniciativas de reforma constitucional para precisar que la protección es sólo respecto de la función y durante el encargo efectivo del parlamentario y, desde luego, como dice el 112 constitucional por delitos cometidos sólo durante el encargo;
3. El órgano que concede la autorización, que declara la procedencia para que se inicie proceso penal es la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta de sus miembros presentes;
4. La Cámara de Diputados puede negar la solicitud de desafuero, pero ello no significa que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo;
5. Las resoluciones de la Cámara de Diputados, dice el artículo 111 párrafo segundo de la Constitución, no prejuzgan los fundamentos de la imputación, lo que en los hechos no es cierto, pues el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, indica que la Cámara de Diputados determinará la existencia del delito y la probable responsabilidad; esta vulneración de la norma legal a la norma constitucional se debe a que el legislador no entendió la naturaleza jurídica del procedimiento de declaración de procedencia, que es, conocer si en la solicitud de proceso o en la acusación existen móviles políticos o partidistas, por lo que la Cámara de Diputados tendría que declarar si existen o no estos móviles en la acusación, y no lo que ordena el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
6. Si la Cámara de Diputados declara a lugar el procedimiento, el servidor público queda a disposición de las autoridades competentes;
7. El presidente de la República sólo puede ser acusado ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110 constitucional;
8. Cuando se trata de autoridades locales, como gobernadores, diputados locales, magistrados, consejeros de la judicatura, que son acusadas por delitos federales, la declaración será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales y éstas procedan como corresponda, es decir, en este caso, la decisión corresponde a la legislatura local; el pro-

blema se presenta cuando la Constitución o la legislación estatal no prevé ni el órgano competente, ni el procedimiento, ni las consecuencias jurídicas; a raíz del procedimiento de declaración de procedencia respecto a Andrés Manuel López Obrador, jefe de Gobierno del Distrito Federal, se discutió y de hecho se promovieron controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar si el jefe de Gobierno del Distrito Federal era una autoridad equivalente a un gobernador, pues si eso era así, la legislatura local, es decir, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, debía intervenir en el procedimiento de desafuero;

9. Las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados son inatacables, esto es, el juicio de amparo y cualquier otro medio de impugnación no proceden contra determinaciones de trámite y de fondo en los procedimientos de desafuero, lo que constituye una excepción al derecho de defensa e implica una cuestión política de las que los tribunales no deben conocer, situación criticable desde el punto de vista de un Estado de derecho;

10. Si procede la declaración de procedencia, uno de sus efectos será la separación del cargo del servidor público, una vez que esté sujeto a proceso penal, es decir, con el auto de formal prisión, sin embargo, el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que la separación es inmediata una vez que se declara la procedencia. De nuevo la norma legal se encuentra por encima de la Constitución, lo que desde luego es inadmisibles;

11. Si el proceso penal culmina en sentencia absolutoria el inculpado puede reasumir su función, si fuese condenatoria y si se trata de un delito cometido durante el ejercicio del encargo, no se puede conceder al reo la gracia del indulto;

12. En demandas de orden civil no se requiere la declaración de procedencia;

13. Las sanciones económicas no podrán exceder a tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En nuestro país es particularmente grave, desde el punto de vista de las acusaciones políticas, que la declaración de procedencia en contra de un alto servidor del Estado, seguida de consignación y auto de formal prisión, dé lugar en los términos del artículo 38 fracción II de la Constitución, a la suspensión de derechos políticos. En el procedimiento de desafuero seguido en contra de Andrés Manuel López Obrador, jefe de Gobierno del Distrito Federal, se decía que la finalidad de procedimiento no consistía en desahogarlo y agotarlo, que su finalidad era la consecuencia penal derivada del auto de formal prisión. Este hecho pone en claro cómo las distintas instituciones constitucionales están interrelacionadas. Desde luego que la norma del artículo 38, fracción II de la Constitución es aberrante, contraria al principio de presunción de inocencia, y violatoria del artículo 20 constitucional y de los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Esperamos que las normas contenidas en el artículo 38 fracciones II y IV, sean derogadas, para que nuestro sistema jurídico sea compatible con un Estado de derecho pleno.

La norma prevista en el párrafo segundo del artículo 61 constitucional, expresa que el presidente de cada cámara debe velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma, lo que es a todas luces necesario para salvaguardar la independencia y autonomía de las cámaras. La historia nacional está repleta de ejemplos,

en donde el fuero de los legisladores no ha sido respetado, y en donde las propias instancias legislativas han sido usadas para vulnerarlo. Manuel González Oropeza, recuerda que 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 ese caso se argumentó que en virtud de que la acción penal ya se había ejercitado, el Poder Ejecutivo no tenía posibilidad de intervenir; finalmente una demanda de amparo promovida por Francisco Mújica protegió al diputado Arriaga.

En otro ejemplo patrio, el 6 de octubre de 1927 los senadores Victorio Góngora, Anastasio Meneses y Jesús Azuara fueron sancionados por la Cámara de Diputados con la pérdida de su carácter de diputados, según el artículo 62 constitucional, por haber estado coludidos con grupos rebeldes contrarios a Plutarco Elías Calles y por haber incitado a la rebelión.

El 14 de diciembre de 1935 los senadores Manuel Rivapalacio, Francisco Terminel, Bernardo Bandala, Elías Pérez Gómez y Cristóbal Bon Bustamante, fueron acusados de actos sediciosos a favor de Calles, y sumariamente fueron expulsados de la Cámara. Los anteriores ejemplos, muestran cómo por venganzas políticas el fuero de los legisladores no fue protegido y, no necesariamente respecto y frente actos del Ejecutivo, sino en ocasiones frente y respecto a actos del resto de los legisladores, de mayorías legislativas que limitan la independencia de las minorías. En general, como mecanismo adicional de protección al fuero de los legisladores, es importante señalar que la legislación penal, desde el Código Penal de 1871, ha establecido como delito el que los jueces procedan contra autoridades con fuero sin que previamente el órgano legislativo haya autorizado a iniciar el proceso.

Es obvio que así como los legisladores gozan de privilegios e inmunidades, también están sujetos a obligaciones que en caso de incumplimiento pueden derivar en responsabilidades con las consiguientes sanciones. Aunque en nuestro país, y según las encuestas sobre el tema, el legislador no goza, a los ojos de la ciudadanía, de una gran respetabilidad, esas obligaciones si no son exigidas correctamente, pueden desembocar en actos que presionen la independencia de los legisladores. El artículo 62 establece que los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción a esta disposición, será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador. El párrafo cuarto del artículo 63 indica que incurrirán en responsabilidad los diputados y senadores que no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo de 30 días y también incurrir en responsabilidad los partidos políticos que acuerden que sus miembros que resulten electos no se presenten a desempeñar sus funciones. Por su parte, el

artículo 64 expresa que los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente el día en que falten.

Sin lugar a dudas, el catálogo de obligaciones o deberes para los legisladores podría ser mayor. Por ejemplo, como propone Marshall para el caso británico, debería a los congresistas mexicanos exigírseles dedicación completa, sancionar severamente el tráfico de influencias, prohibir que acepten donativos u honorarios de particulares, establecer un catálogo estricto de incompatibilidades entre la función legislativa y otras, la declaración pública de su patrimonio, de sus declaraciones fiscales y de su entorno de intereses, etcétera, pero igualmente es necesario que con precisión se determine el órgano competente, los procedimientos y las sanciones en que podrían incurrir los legisladores.

El Poder Legislativo necesita de una reforma profunda que contemple a nivel constitucional la autonomía presupuestal del Congreso, que consolide el servicio civil de los empleados de las cámaras, que promueva una mayor transparencia en los procedimientos y decisiones del Congreso, que estimule la deliberación de los asuntos, que democratice los órganos e instancias legislativas, que abra sus compuertas a la ciudadanía a través de la posibilidad de promoción de la iniciativa legislativa popular, la auditoría ciudadana, la revocación de mandato y otras figuras de democracia semidirecta. Lo que no puede permitirse es que con el pretexto del rigor en la vigilancia de los deberes y obligaciones legislativas, se impongan restricciones a la independencia y autonomía del legislador, como tantas veces ha ocurrido en el pasado histórico del país, con el uso y abuso en la aplicación del artículo 62 de la Constitución para expulsar sumariamente a aquellos integrantes del Congreso no afines a las mayorías legislativas.

El segundo párrafo del artículo 61 constitucional exige también que el presidente de cada cámara vele por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. Esta norma está relacionada con otros preceptos de la Constitución como el artículo 68 que dispone que las dos cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. También tiene vínculos el párrafo segundo del artículo 61, con la fracción V del artículo 73 constitucional que menciona que el Congreso tiene facultad para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación.

Es importante, el reconocimiento que hace el párrafo segundo del artículo 61 a la figura del presidente de las cámaras tanto para salvaguardar el fuero de los legisladores como la inviolabilidad de los recintos parlamentarios. En el derecho comparado, siguiendo el modelo del *Speaker* de la Cámara de los Comunes, se ha considerado que el presidente de un órgano legislativo debe situarse por encima de las confrontaciones partidistas, y debe servir con objetividad las funciones a su cargo.

Estas funciones tienen relación con la administración y el gobierno interno de las cámaras, en general los presidentes de las mismas, ejercen en nombre de los cuerpos

legislativos los poderes administrativos y las facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes. En el derecho español, por ejemplo, al presidente de las cámaras le corresponde representar a la Cámara, asegurar la buena marcha de los trabajos, dirigir y mantener el orden de los debates, cumplir y hacer cumplir el reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los casos de omisión, actuar como portavoz de la Cámara, velar por los usos parlamentarios, etcétera. Por estas funciones de defensa de los órganos legislativos y de representación frente a los otros poderes y órganos del Estado, es que se les encomienda a los presidentes de las cámaras mexicanos estas funciones, que desde luego no son menores. Al velar por el fuero de los legisladores, está coadyuvando a mantener la independencia y autonomía del órgano legislativo y, al proteger la inviolabilidad del recinto parlamentario ejerce funciones de gobierno interior, administrativas y de policía, que tienen también como objetivo, reforzar la independencia y autonomía de la función legislativa.

No siempre en la historia nacional se ha conservado la inviolabilidad de los recintos parlamentarios. Lorenzo de Zavala y Lucas Alamán describen cómo en 1822, se había convocado a un Congreso Constituyente, reunido en el antiguo Colegio de San Pedro y San Pablo, para discutir y aprobar una Constitución para el Imperio naciente. Los trabajos se salieron de control, se declaró emperador a Iturbide bajo la presión de turbas encabezadas por el sargento Pío Marcha. Los congresistas no pudieron deliberar y sus trabajos quedaron abortados por la presión de grupos que entraban en tropel al recinto parlamentario. Lorenzo de Zavala brinda la siguiente descripción:

La discusión dio principio a las diez en presencia de Iturbide. En los bancos de los diputados estaban mezclados oficiales, frailes y otras gentes que, juntamente con los de las galerías gritaban “viva el emperador y mueran los traidores” “el emperador o la muerte” [...] algunos se opusieron y tuvieron bastante energía para subir a la tribuna y exponer las razones en que se fundaban; pero sus voces eran sofocadas por los gritos amenazadores de las galerías y los diputados se veían obligados a descender en medio de los insultos y silbidos de una plebe que faltaba a todos los miramientos debidos al Congreso.

Lucas Alamán expone el siguiente cuadro sobre esos hechos:

El edificio donde se celebraba la sesión estaba rodeado de una multitud de gente del pueblo que gritaba: viva Agustín I, viendo el Congreso que era imposible entrar en deliberación en medio de aquel tumulto. Al presentarse en el salón a la una y media de la tarde, fue preciso dar entrada al público en las galerías, que inmediatamente se llenaron de gente que aclamaba a Iturbide, y con él entraron de tropel, en el mismo salón, muchos militares, algunos religiosos, especialmente mercedarios y mucho pueblo, tomando todos asiento entre los diputados.

El ejemplo anterior, que implicó una vulneración a la inviolabilidad de los recintos parlamentarios, desgraciadamente, no es un caso aislado para el anecdotario de la historia patria. Recientemente, integrantes de grupos de organizaciones sociales han penetrado acompañados de caballos, sin respeto, al recinto parlamentario. Algunas de

esas acciones han sido promovidas por legisladores federales con la intención de hacer presión o demostrar inconformidad con determinadas decisiones, que ni siquiera son adoptadas por los órganos legislativos. Los que luchan por la autonomía e independencia del Legislativo deben impedir que esos actos se repitan y los presidentes de las cámaras deberán ser los primeros en proteger las sedes legislativas.

Bibliografía

- ALAMÁN, Lucas, *Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808, hasta la época presente (1852)*, edición facsimilar, México, Instituto Cultural Helénico y Fondo de Cultura Económica, 1985.
- BAGEHOT, Walter, *La Constitución inglesa*, México, UNAM, 2005.
- BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999.
- , *Pido la palabra. Intervenciones legislativas*, México, Porrúa, 2005.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Comentario a la resolución dictada en el SUP-RAP-58/2013 de la Sala Superior del TEPJF (competencia electoral respecto a las expresiones de los Legisladores)”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 5, México, UNAM, 2014.
- CARPISO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 4a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1994.
- COLLIARD, Jean-Claude, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Barcelona, Blume, 1981.
- FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa María, *El voto parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.
- FOSSAS ESPADALER, Enric, *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Madrid, Tecnos, 1993.
- GARCÍA, Eloy, *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Madrid, Tecnos, 1989.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Comentario al artículo 61”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Procuraduría General de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994.
- GRIMM, Dieter, “Alemania”, en Antonio López Pina, *Democracia representativa y parlamentarismo*, Madrid, Secretaría General del Senado, 1994.
- JIMÉNEZ APARICIO, Emilio, *Régimen jurídico de las retribuciones de los diputados y senadores*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- LÓPEZ PINA, Antonio, *Democracia representativa y parlamentarismo*, Madrid, Secretaría General del Senado, 1994.
- MACCORMICK, Neil, *Legal Reasoning and Legal Theory*, Oxford University Press, 1978.
- MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998.
- MANS PUIGARNAU, Jaime M., *Lógica para juristas*, Barcelona, Bosch, 1978.
- MARSHALL, Geoffrey, “Gran Bretaña”, en Antonio López Pina, *Democracia representativa y parlamentarismo*, Madrid, Secretaría General del Senado, 1994.
- OLLERO, Andrés, *Igualdad en la aplicación de la ley y precedente judicial*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 23 y ss.
- REQUEJO, Paloma, *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, Barcelona, Ariel, 2000.

- SANTAOLALLA, Fernando, “Mandato representativo, estatuto del parlamentario y partidos”, en Antonio López Pina, *Democracia representativa y parlamentarismo*, Madrid, Secretaría General del Senado, 1994.
- _____, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990.
- TRON PETIT, Jean Claude, *Argumentación en el amparo. Esquema formal de los conceptos de violación y las sentencias de amparo*, México, Porrúa, 2010, p. 38.
- WESTON, Anthony, *Las claves de la argumentación*, Ariel, Barcelona, 1998.
- ZAVALA, Lorenzo de, *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, edición facsimilar, México, Instituto Cultural Helénico/Fondo de Cultura Económica, 1985.

Artículo 61

Trayectoria constitucional

Primera reforma

Diario Oficial de la Federación: 6-XII-1977

L LEGISLATURA (1-IX-1976/31-VIII-1979)

Presidencia de José López Portillo, 1-XII-1976/30-XI-1982

61

Se establece la obligación del presidente de cada Cámara por velar el respeto al fuero de los miembros y la inviolabilidad de su recinto.