

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Las diputadas Dulce María Sauri Riancho, Mariana Rodríguez Mier y Terán, Claudia Pastor Badilla y los diputados René Juárez Cisneros y Enrique Ochoa Reza, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIV Legislatura, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, 77, 78, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Una de las figuras jurídicas más importantes para proteger la actividad legislativa en las naciones democráticas y “asegurar a los legisladores una absoluta independencia en el ejercicio de sus funciones, con objeto de que los demás Poderes no estén en aptitud de coartarlos en su representación, atribuyéndoles delitos que autoricen a enjuiciarlos penalmente y a privarlos de su encargo”,¹ tiene que ver con la salvaguarda a la inviolabilidad parlamentaria, concebida como “una prerrogativa de los legisladores en cuya virtud crece su libertad de expresión y de resolución a nivel de irresponsabilidad –como también se le llama–, que protege en el presente y en el futuro contra toda acción de responsabilidad, ya sea política, penal, civil o administrativa que pudiera incoarse en su contra”.²

En la historia institucional de México, dicho concepto se establece en el artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y encuentra protección a nivel constitucional desde 1824.

A pesar de lo antiguo de su protección, tal prerrogativa ha sobrevivido prácticamente intacta, a pesar de ser una de las figuras jurídicas de las que más se ha reflexionado en la doctrina e incluso, a nivel jurisprudencial.

Al realizar un análisis histórico de la evolución conceptual del artículo 61 constitucional, se advertirá que, desde la promulgación de nuestra Carta Magna, el 05 de febrero de 1917, dicho artículo solo se ha modificado una vez, el 6 de diciembre de 1977, para incluir un segundo párrafo, que extiende la inviolabilidad parlamentaria al recinto en donde sesiona el Poder Legislativo.

En la exposición de motivos de esa modificación, propuesta por el Ejecutivo Federal, se estima que, para amparar el respeto y la protección de los legisladores, esta última debe extenderse a los recintos donde sesionan, atribuyéndole constitucionalmente a la presidencia de cada Cámara, la facultad de velar por tal inviolabilidad.

A nadie escapa que parte de la fortaleza del parlamento, proviene de la libertad de expresión que constitucionalmente se les confiere a sus integrantes para realizar de mejor manera su labor legislativa.

Históricamente, se ha comprobado que el uso de esta prerrogativa trasciende del interés particular de las y los legisladores al interés general para alcanzar los fines que constitucionalmente se les imponen, tanto en la creación de leyes, como en el ejercicio de sus actividades de control político y fiscalizadoras.

No cabe la menor duda de que esa figura es indispensable para el ejercicio de la actividad parlamentaria; sin embargo, tampoco cabe duda de que la actividad del Congreso evoluciona constantemente.

Figuras como el Parlamento Abierto y la ética parlamentaria, han abierto un abanico de posibilidades que impactan directamente en la responsabilidad de las y los legisladores, quienes en el siglo XXI tienen una mayor obligación de escuchar e incluir a todas las voces, sin socavar su derecho a participar ni el contenido de sus ideas.

Estas figuras, lejos de complicar la labor parlamentaria, la depuran de los vicios que históricamente han sufrido y que se agudizan ante el crecimiento poblacional y la multiplicidad de intereses que la ciudadanía actual adopta.

Hoy se conciben los mismos derechos y garantías para todas y todos, hoy, poco a poco se eliminan las barreras de la exclusión para permitir que cualquier persona elija con libertad su forma de vida, sus expectativas, motivaciones, valores y demás aspectos que moldean su personalidad y le permiten desarrollarse íntegramente en un Estado de Derecho.

Ese aumento en los derechos hace aún más compleja la actividad gubernamental e impone a todas las autoridades del Estado, el deber de protegerlas mediante nuevos mecanismos que permitan la libre expresión de todas y todos, en un marco de respeto e inclusión.

Hoy, para legitimarse, no basta con imponer la visión de la mayoría. Hoy es necesario arropar, en la medida de lo posible, todas las opiniones para que el ejercicio de gobierno sea legítimo y democrático.

Tal evolución no escapa a la inviolabilidad parlamentaria, que en los últimos años ha encontrado máximos que le imponen a las y los legisladores, la responsabilidad de ejercer dicha prerrogativa en un marco de respeto a los derechos y prerrogativas de los demás.

En esta soberanía, ese lindero es palpable en el **Código de Ética de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, el cual señala las normas éticas que rigen la actuación de las y los Diputados, entre las que señalan el cumplimiento de principios como la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y las normas conductuales del respeto, ejemplo público, transparencia, honradez, independencia, cordialidad, profesionalismo, tolerancia, responsabilidad, integridad y objetividad.**

Todas ellas, condiciones que no afectan los derechos y libertades que gozan las y los diputados en el ejercicio de su encargo, en particular, el fuero constitucional o la libre manifestación de sus ideas y la libertad de expresión.

Así, el hecho de contar con un Código de Ética demuestra que la libertad de expresión no encuentra límites por el hecho de ejercerse en un marco de respeto a los principios y normas conductuales que garanticen no solo la libre discusión de ideas, sino su conducción en un ambiente de tolerancia e inclusión.

Al respecto, poco a poco son más los estudiosos que consideran que “para que exista una obligación con la verdad, el discurso argumentativo debe ser limpio, austero, impersonal”³ ... en el que los argumentos enfocados en la persona y las apreciaciones subjetivas se eliminen del debate y que las pasiones del mismo se instrumenten como “un instrumento al servicio de los fines de la razón y la sociedad”,⁴ puesto que “no es preciso, en ese caso, pensar en pasiones y razón como contradictorias.”⁵

En ese sentido, es indispensable que las y los legisladores entendamos que “nunca será confundible la investidura del parlamentario con un manto de elusión de responsabilidades. Como a todo funcionario o ciudadano del Estado, también al legislador lo sojuzga cualquier disposición de orden público”⁶ y como tal, comprendamos a las prerrogativas de nuestra actividad como una herramienta para alcanzar mejores debates, que centren la discusión en la convergencia de ideas, confrontando opiniones divergentes e intercambiando puntos de vista, respetando a la persona que las expresa.

En la era del Parlamento Abierto y la inclusión, se hace indispensable reinterpretar los alcances de las prerrogativas legislativas, para extirparlas del autoritarismo y el abuso y reubicarlas “en la medida en que contribuyan a la percepción de que la palabra vacía agota no sólo al que la pronuncia sino también a la institución que la cobija.”⁷

Ahora bien, para salvaguardar el derecho a la libre expresión y garantizar que este se ejerza dentro de los principios y normas conductuales que rigen la actividad parlamentaria, es necesario que el debate sea revisado de forma permanente e instantánea, para que, en caso de que exista justificación suficiente, se establezcan límites que aseguren el cumplimiento de dichas normas entre las y los legisladores que participan del debate.

Dado que esta labor, indubitablemente requiere de una apreciación personal, se propone que sea la Presidencia de la Mesa Directiva, encargada de dirigir los trabajos del Pleno y de velar por el respeto al principio de inviolabilidad parlamentaria, quien tenga la potestad de ejercer un llamado a quienes participen del debate al interior del Congreso, cuando se violenten los principios y normas conductuales establecidos en el marco jurídico que regula la actividad del Poder Legislativo.

Esto, debido a que es la Presidencia quien “desempeña la función de speaker como entidad suprapartes – a quien toca dirigir y ordenar cada debate en las sesiones de cámara- de la misma forma es la primera autoridad con la representación institucional en sus relaciones con otros poderes y autoridades.”⁸

Espacio político que tradicionalmente se confiere a aquellas legisladoras y legisladores de probada experiencia y moderación en su interacción con sus pares, lo que les permite adoptar una posición objetiva, imparcial e institucional en sus actuaciones, para garantizar el efectivo ejercicio de la actividad parlamentaria.

Atribución que complementa otras ya establecidas en la legislación vigente, como la posibilidad de reencauzar y dirigir el debate parlamentario, la realización de llamados al orden y exhortos a las y los legisladores cuando es necesario.

Lo que, además, en la práctica, ya se lleva a cabo, tal y como se advierte de la siguiente tesis aislada:

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Registro digital: 162806

Instancia: Pleno

Novena Época

Materias(s): Constitucional

Tesis: P. III/2011

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 5

Tipo: Aislada

Inviolabilidad parlamentaria. La calificación y la consecuente sanción por las opiniones que pudieran considerarse ofensivas o infamantes, o de cualquier forma inadmisibles, emitidas por los legisladores en el ejercicio de la función parlamentaria, corresponden al presidente del órgano legislativo respectivo.

El elemento que debe determinarse para saber si cierta opinión emitida por un senador o por un diputado está protegida por la inviolabilidad parlamentaria a que se refiere el artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el desempeño propio de la función parlamentaria. Ahora bien, esta función de los legisladores, tanto en el seno de las respectivas Cámaras como conjuntamente, integrando el Congreso de la Unión, así como al llevar a cabo individualmente las actividades propias de dicha función, debe ser autónoma

e independiente, de manera que sus deliberaciones no se vean interrumpidas ni se imponga a su desenvolvimiento un determinado lineamiento. En ese sentido, a ninguna entidad ajena al referido Congreso debe permitirse determinar un catálogo de argumentos válidos o un marco deliberativo que proyecte una adecuada práctica del oficio parlamentario, esto es, específicamente, que califique las opiniones que pueden o no expresarse en el desempeño de la función parlamentaria, pues todo ello es prerrogativa exclusiva del Poder Legislativo, de manera que si en el desarrollo de la indicada función un senador o un diputado emite opiniones que pudieran considerarse ofensivas o infamantes, o de cualquier forma inadmisibles, tal calificación y la consecuente sanción corresponden al Presidente del órgano legislativo respectivo, conforme al segundo párrafo del indicado artículo 61 constitucional y a los numerales 105 y 107 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (ordenamiento que fue aplicable al Senado de la República hasta el 31 de agosto de 2010, conforme al artículo Primero transitorio del Reglamento del Senado de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2010).

Amparo directo en revisión 27/2009. Manuel Bartlett Díaz. 22 de febrero de 2010. Mayoría de ocho votos; votaron con salvedades Margarita Beatriz Luna Ramos, José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidentes: Sergio A. Valls Hernández y Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Rodrigo de la Peza López Figueroa.

El Tribunal Pleno, el trece de enero en curso, aprobó, con el número III/2011, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a trece de enero de dos mil once.

Para contextualizar la importancia de dicha propuesta, es importante traer a colación la discusión de la reforma a la Industria Eléctrica del pasado 23 de febrero, en la cual durante una de las intervenciones se mencionó lo siguiente por parte de una de las oradoras que subió a la tribuna:

“...Con el permiso del pueblo de México. Compañeras y compañeros diputados, están muy tranquilos, pero es que ya les pusieron muchos estante quietos aquí a los de la derecha. La verdad es que luego uno quiere comportarse aquí en la tribuna, pero con tanta tontería que vienen a decir después de que vendieron nuestra energía y ahora se vienen a dar, como siempre, sus golpes de pecho, mentirosos.

Cómo no recordar ese 2014, en donde aprobaron la reforma energética, el mentado Pacto por México. Cómo no recordar como privatizaron. Cómo no recordar el amplio debate que se dio y no aquí, en la tribuna no, sino en un alterno, con un desorden garrafal y cómo no, si coordinaba Ricky Ricón Canallín, Ricardo Anaya.

Con total autoritarismo le urgía aprobar la reforma en contubernio con los priistas, con Enrique Peña Nieto, **pero quiero decirles que no les fue fácil, entre comillas, porque tuvieron que vender las...** no lo voy a decir por respeto al pueblo de México y a mis hijos. Y, vendieron al país con su dichosa reforma, sus mentadas reformas estructurales de Enrique Peña Nieto, y saben en cuánto, con un bonito especial, **por eso les digo que vendieron las nalgas**, mil 843 millones de pesos para los diputados, y todavía hay unos cuantos aquí, eh, que les dieron eso para aprobar la reforma energética, la de telecomunicaciones y cómo no olvidar la mal llamada reforma educativa.

Voy a mencionar a los partidos para que no se le olvide al pueblo de México, el PRI obvio; el PAN obvio; el PRD se abstuvo, **pero ahora se ha convertido en un lamebotas**; Nueva Alianza, Verde y saben qué, con mucho orgullo el PT no aprobó esa reforma. El PT está de lado del pueblo de México y así va a ser, del lado del presidente de la República.

.....

Gracias a este gobierno que prometió que se mantendrían estables los precios, así lo hemos hecho. Queremos recuperar la soberanía energética y la soberanía de nuestro país. Con esta discusión que estamos dando gracias a todas las reservas que metieron estos tipos, los neoliberales, podemos decirle al pueblo que estamos listos para recuperar a nuestro país. Y lo dijo el presidente, recuperar lo que nos robaron.

Podemos decir que estamos en esta revolución pacífica, **en esta revolución que nos van a salir algunos lastimados y serán estos, que no se les volverá a dar moches, corruptos, vendepatrias, rameras del PRIAN.**

Hoy les digo, pueblo de México, no les vamos a fallar. Todo el poder al pueblo. Retiro mi reserva. Es cuanto...”

Como se puede observar, lo anterior quedó registrado en el Diario de los Debates, ofensas que de ninguna manera deben trascender, sobre todo, cuando se trata de un debate parlamentario el cual busca siempre ganar el dialogo con razones e ideas y no con faltas de respeto a quienes expresan sus puntos de vista.

Por ello, se requiere establecer desde a constitución que las y los legisladores deben siempre **dirigirse con respeto y cortesía a las demás legisladoras y legisladores, con apego a la normatividad parlamentaria.**

Por todo lo anteriormente motivado, fundado y expuesto, sometemos a consideración de esta honorable asamblea, el siguiente:

Decreto por el que se reforma el artículo 61 de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 61. Las legisladoras y legisladores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas; **sin embargo, deberán dirigirse con respeto y cortesía a las demás legisladoras y legisladores, con apego a la normatividad parlamentaria.**

La Presidencia 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, **de igual forma deberá velar por el cumplimiento de las normas constitucionales, legales y reglamentarias y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria.**

Transitorio

Único. - El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente del de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Tena, Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 40ª edición, México, Ed. Porrúa, 2020, p. 279.

2 Fernández, Ruiz, Jorge. Poder Legislativo, 4ª edición, México, Ed. Porrúa-UNAM, 2015, p. 273.

3 Marafioti, Roberto, “Teoría de la argumentación”, Parlamentos, 1ª edición, Argentina, Ed. Biblos, 2007, p. 119.

4 Ídem.

5 Ídem.

6 Eraña Sánchez, Miguel, “Introducción en el principio de deliberación y la importancia de los principios rectores de los Parlamentos”, *Los principios Parlamentarios*, 1ª edición, México, Ed. Porrúa-Universidad Olmeca, 2010, p. 9.

7 Marafioti. *Ibíd.*, p. 124.

8 Eraña Sánchez, Miguel. *Derecho Parlamentario Orgánico*, 1ª edición, México, Ed. Porrúa-Senado de la República, 2013, p. 74.

Fuentes consultadas

Eraña Sánchez, Miguel. *Derecho Parlamentario Orgánico*, 1ª edición, México, Ed. Porrúa-Senado de la República, 2013.

Eraña Sánchez, Miguel, “Introducción en el principio de deliberación y la importancia de los principios rectores de los Parlamentos”, *Los principios Parlamentarios*, 1ª edición, México, Ed. Porrúa-Universidad Olmeca, 2010.

Fernández, Ruiz, Jorge. *Poder Legislativo*, 4ª edición, México, Ed. Porrúa-UNAM, 2015.

Marafioti, Roberto, “Teoría de la argumentación”, *Parlamentos*, 1ª edición, Argentina, Ed. Biblos, 2007.

Tena, Ramírez Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 40ª edición, México, Ed. Porrúa, 2020.

Dado en salón de sesiones de la Cámara de Diputados el 29 de abril 2021.

Diputados: Dulce María Sauri Riancho, Mariana Rodríguez Mier y Terán, Claudia Pastor Badilla, René Juárez Cisneros, Enrique Ochoa Reza.