

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LAS LEYES FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Y ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFLICH, VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ OROZCO, RENÉ CERVERA GARCÍA Y JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Los suscritos, diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

En una democracia tan golpeada por la desconfianza ciudadana como la mexicana, es crucial que se planteen debates en torno a privilegios que la clase política ha adquirido indebidamente a lo largo de los años, que ensanchan el déficit democrático y acrecientan la brecha entre ciudadanos y gobernantes, que tarde o temprano, se traduce en un menor bienestar social. Por tanto, es indispensable que este tipo de debates sean resueltos de cara a la sociedad, a fin de reconstruir las relaciones de confianza entre la sociedad y las instituciones fundamentales para el buen funcionamiento de nuestro régimen, como es el Congreso de la Unión.

Tenemos así que, uno de los privilegios que mayor desconfianza y recelo provocan entre los ciudadanos, es el fantasma jurídico del “fuero constitucional”¹, que no es otra que la prerrogativa otorgada a legisladores para protegerlos y ampararlos de acusaciones derivadas del ejercicio de su función, es decir, “la inviolabilidad y la inmunidad procesal o libertad de arresto”. No obstante, el empleo del fuero ha sido empleado en términos negativos, deconstruyendo el sentido y origen de su existencia, generando una tensión entre inmunidad e impunidad.

El fuero, concebido originalmente para fortalecer el esquema de división de poderes –y que tuvo su origen en las monarquías absolutistas– es hoy percibido por la sociedad como un privilegio inmerecido de ciertos servidores públicos para transgredir la ley.

No obstante, la finalidad del fuero constitucional, afirma el constitucionalista Ignacio Burgoa, “...no estriba tanto en proteger a la persona del funcionario sino en mantener el equilibrio entre los poderes del estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático”.

Asimismo, Enrique Sánchez Bringas, señala que “la inmunidad es la protección que las normas jurídicas ofrecen al desempeño de ciertos cargos públicos que revisten especial importancia, con el objeto de que sus titulares no puedan ser sometidos a la acción de la justicia de manera inmediata para evitar que se perturben esas funciones...”.

Por otra parte, la inmunidad procesal, explica Fernando Dworak, “es un derecho que sirve para proteger al quórum”², a fin de evitar que el Ejecutivo, para impedir que “se discuta un tema o para presionar por la aprobación de una iniciativa”³, encarcele a legisladores, “de tal forma que estuviesen presos los que se opusieran o incluso se dejase de sesionar por no haber mayoría necesaria”⁴.

Es así que, la inmunidad parlamentaria debe entenderse como “una prerrogativa de los legisladores con relación a la inviolabilidad de las opiniones vertidas en el ejercicio de su cargo, por las que no podrán ser reconvenidos o procesados y protección legal para no ser detenidos ni enjuiciados hasta que no se agote la garantía de procedibilidad constitucional”. Es decir, no se trata de un excluyente de responsabilidades, civiles o penales, que recaiga en parlamentarios que cometan alguna ilegalidad, sino, como ya se ha mencionado, de una autonomía frente al resto de los poderes.

En ese sentido, el Poder Judicial de la Federación ha argumentado que “la inmunidad parlamentaria no puede concebirse como un privilegio personal, esto es, como un instrumento que únicamente se establece en beneficio de las personas de diputados o senadores para sustraer sus manifestaciones del conocimiento o decisión de los jueces; sino como una medida de protección al órgano legislativo, a efecto de enfrentar la amenaza de tipo político, y que consiste en la eventualidad de las Cámaras o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular.”

Así “...supone que la denegación al reclamo o reconvenición esté sustentada en el ejercicio de la actividad parlamentaria, pues el propósito de esa protección es evitar que el órgano legislativo sufra la privación injustificada de uno de sus miembros.”

De igual manera, ha señalado que “la inviolabilidad de los senadores y diputados por la manifestación de sus opiniones en el desempeño de sus cargos, es un precepto universalmente admitido, por estar vinculada en él la garantía de que los representantes del pueblo puedan proponer toda clase de modificaciones a las leyes existentes; que si esa inviolabilidad no existiera cuando un diputado propusiera que se reforme una ley y, al efecto, censure la existente, podrían en algún caso tomársele como trastornador del orden público y apologista de un delito; por ello, la función legislativa requiere la más completa libertad de los diputados y senadores. El Constituyente de 1916, aludió a que el artículo 61 era igual al 59 de la Constitución de 1857; de donde debe afirmarse que la inmunidad parlamentaria está sustentada en que el interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad de las manifestaciones de diputados y senadores es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos –las manifestaciones– hayan sido realizadas por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario.”

Como consecuencia, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha argumentado que: “el ámbito de esta protección se delimita por la suma de tres condiciones: a) sólo opera a favor de diputados y senadores; b) por las opiniones; y, c) que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Así, la inviolabilidad dispensa al legislador una protección de fondo, absoluta, llevada al grado de irresponsabilidad, perpetua por cuanto que sus beneficios no están sujetos a periodo alguno; de tal suerte que prácticamente lo sitúa en una posición de excepción, en todas aquellas circunstancias en que éste ejercite su función de representante público, pues automáticamente opera una derogación, es decir, una pérdida de vigencia y eficacia de los preceptos constitucionales que imponen a los poderes públicos el deber de responder a sus propios actos y de los que garantizan a todos los ciudadanos una tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos, lo que obliga al gobierno y a los particulares a soportar las manifestaciones que viertan en su contra los legisladores, aun cuando subjetivamente puedan considerarlas difamatorias. En consecuencia, la protección a los legisladores sólo por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos refrenda el objetivo de la mencionada garantía, o sea, resguardar al ejercicio del Poder Legislativo, pues aquéllos lo realizan y hacen de la palabra –del discurso el instrumento motriz y la forma privilegiada para ejercer su función pública.”

Sin embargo, en nuestro país el “fuero se ha convertido en una herramienta idónea para fomentar y sobre todo proteger a la concentración del poder, irónicamente se ha convertido en el protector e

impulsor de la impunidad, que viola no sólo el principio de la igualdad jurídica sino que descaradamente pisotea nuestras garantías individuales”, por lo que, señala, es indispensable se eliminen los privilegios de los que gozan, y se respeten los derechos de los ciudadanos, colocando en un plano de igualdad tanto a éstos como a servidores públicos.

Al respecto, Fernando Dworak brinda algunos elementos que hacen de la inmunidad procesal un mecanismo de protección que emplean políticos y servidores públicos para protegerse entre sí:

Primero, la Cámara de Diputados decide sobre la procedencia de prácticamente todos los servidores públicos federales y locales, desde el presidente, pasando por ministros de la Suprema Corte de Justicia, órganos autónomos.

Segundo, la Cámara de Diputados decide sobre la procedencia de funcionarios locales cuando se trata de acusaciones del orden federal, dejando que los congresos locales decidan lo que proceda. Si consideramos que la inmunidad procesal es una prerrogativa para proteger un órgano de gobierno, no debería intervenir un órgano legislativo federal, sino exclusivamente la legislatura local. Como resultado tenemos un sistema de doble punto de veto, donde se facilita que el acusado se escape...

Tercero, se ha entendido que esta prerrogativa es un derecho del individuo, protegiéndosele incluso cuando solicita licencia...

Y cuarto, las declaraciones de procedencia las definen cuerpos colegiados que actúan con lógica política antes que técnica. Esto hace que o se requiera una decisión previa para que prosperen o se requiera de una gran presión ciudadana para que sean tomadas en cuenta.⁵

Por tanto, para resolver esta tensión entre inmunidad e impunidad, es necesario, señala Mojica Rayón, depurar el título IV de la Constitución Política, y modificar el fuero, en términos de los que es concebido hoy en día, es decir, que no se necesite declaración de procedencia para someter a un servidor público a un proceso legal, para que la ley se aplique a todos, es decir, que la ley no exceptúe a nadie. De esta manera, se puede transitar hacia un esquema de inviolabilidad parlamentaria simple.

No se trata de la imagen que se proyecte por parte de un legislador, sino del trabajo que pueda realizar, por ello, se proponen modificaciones a fin de evitar el mal uso del término “fuero” por parte de funcionarios que tergiversen su función y que empleen esta facultad para beneficio propio y en contra de las responsabilidades y obligaciones que le fueron conferidas.

No es que la inmunidad parlamentaria se haya vuelto innecesaria. Por el contrario, la propia Organización Global de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC, por sus siglas en inglés), ha establecido que: “La inmunidad parlamentaria es esencial para la independencia parlamentaria eficaz”.

Sin embargo, esa misma organización también ha señalado con contundencia que: “Un sistema de inmunidad parlamentaria que obstaculice la acusación legítima por acciones criminales puede ofrecer protección a parlamentarios corruptos que abusan de su afiliación al parlamento para beneficio personal”.

Y es ahí en donde la presente iniciativa pretende inscribirse: en resolver la tensión entre un mecanismo necesario de inviolabilidad para que los legisladores conserven su autonomía frente al resto de los poderes, pero que al mismo tiempo no origine un estado de excepción en el que los integrantes de un

poder, puedan cometer delitos impunemente frente a miembros de otros poderes o, peor aún, de la sociedad en general.

Se trata de ser pertinente en el momento histórico en el que vivimos, y retomar lo señalado por la GOPAC, en el sentido de que “los parlamentarios deberían adoptar sistemas funcionales de inmunidad parlamentaria que proporcionen protección de acusaciones injustificadas y motivadas políticamente pero que también garanticen que se les impute a los parlamentarios responsabilidad ante la ley”.

Basta de cinismo y de privilegios a costa de la sociedad. Decir adiós al fuero es fortalecer la división de poderes y dar la bienvenida a una nueva oportunidad para cerrar la brecha entre gobernantes y gobernados en una época en la que la confianza en los demás se presenta como la única alternativa para que florezca la seguridad ciudadana.

Por lo expuesto, se expide el siguiente proyecto de

Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se **reforman** los artículos 38, fracción II; 61, primer y segundo párrafos; 111, primer, quinto, séptimo, octavo, párrafos; 112, primer párrafo; y, 114, primer párrafo; se **derogan** los párrafos segundo, tercero y sexto del artículo 111; párrafo segundo del 112; y, primer párrafo del artículo 114, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

II. Por la privación de la libertad dictada por sentencia firme y mientras la privación subsista;

III. Durante la extinción de una pena corporal;

IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

Artículo 61. Los diputados y senadores jamás podrán ser reconvenidos ni serán sujetos de responsabilidad por las opiniones, propuestas legislativas o votos que emitan en el ejercicio de sus encargos.

El presidente de cada Cámara velará por el respeto a la inmunidad parlamentaria de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Artículo 111. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de estado, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos dependientes del gobierno federal, el fiscal general de la República, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y los integrantes de los órganos constitucionales autónomos serán responsables por la comisión de delitos, faltas u omisiones en que incurran durante el tiempo de su encargo y podrán ser sujetos de proceso penal, pero no podrán ser detenidos, ni privados de su libertad durante el ejercicio de su cargo, y continuarán en funciones hasta que se dicte sentencia condenatoria y ésta haya causado ejecutoria, en atención al principio de presunción de inocencia.

Se deroga.

Se deroga.

...

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, **el jefe del gobierno de la Ciudad de México**, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y **de la Ciudad de México**, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, y los miembros de los organismos a los que las constituciones locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo.

Se deroga.

Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

No existirá impedimento alguno para demandar en la vía civil a cualquier servidor público.

...

...

Artículo 112. No se requerirá que se dicte sentencia condenatoria y cause ejecutoria, para ser detenidos o privados de su libertad, cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Se deroga

Artículo 114. Se deroga.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años.

...

Artículo Segundo. Se **reforma** el artículo 25, párrafo primero; y se **derogan** los párrafos segundo y tercero del citado artículo 25, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

Artículo 25. Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, se actuará de acuerdo con el procedimiento previsto en dicho artículo.

(Se deroga).

(Se deroga).

Artículo Tercero. Se **reforman** los artículos 11, numerales 1 y 3; 12, numeral 2; y, 22, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 11.

1. Los diputados y senadores gozan **de la inmunidad parlamentaria** que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.
3. Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos **hasta que se haya seguido el procedimiento constitucional, se dicte sentencia condenatoria y ésta cause ejecutoria.**

Artículo 12.

1. ...

2. El presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar **la inmunidad parlamentaria** constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización se hiciera presente la fuerza pública, el presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto.

Artículo 22.

1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad. Garantiza **la inmunidad parlamentaria** constitucional de los diputados y vela por la inviolabilidad del recinto legislativo.

2. ...

...

3. ...

4. ...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso deberá adecuar las leyes y reglamentos correspondientes en un plazo máximo de ciento veinte días contados a partir de la publicación del presente decreto.

Tercero. Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente decreto.

Cuarto. Los congresos locales de las entidades federativas deberán adecuar sus respectivas leyes y reglamentos en un plazo máximo de ciento veinte días contados a partir de la publicación del presente decreto.

Notas

1 Definido así por Fernando Dworak, en su texto *¿Realmente desapareció el “fuero” en Jalisco?*, disponible en: <http://fernandodworak.com/wordpress/realmente-desaparecio-el-fuero-en-jalisco/>

2 Obra citada, Dworak, Fernando.

3 *Ibíd.*

4 *Ibíd.*

5 Obra citada, Dworak, Fernando.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2017.

Diputados: Clemente Castañeda Hoeflich, Víctor Manuel Sánchez Orozco, René Cervera García, Jorge Álvarez Maynez (rúbricas).