

# QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 111 Y 112 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAÚL CERVANTES ANDRADE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado integrante de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en uso de las facultades que le confieren la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 37, inciso c), del Reglamento Interior del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, correspondiente a la LX Legislatura, por acuerdo del pleno del grupo parlamentario, como certifica uno de los secretarios de éste, en nombre de sus compañeros integrantes del grupo parlamentario somete a la consideración de esta honorable asamblea iniciativa por la que se reforman los artículos 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

## Exposición de Motivos

El sistema jurídico mexicano desde sus inicios ha establecido medios jurídicos para determinar la responsabilidad penal de los altos servidores públicos, o sea aquellos que por la gran responsabilidad que requiere el ejercicio de su cargo deben ser protegidos de una forma especial, lógicamente sin ser inmunes totalmente. En nuestra Constitución Política de 1917, se establecieron dos figuras: el Juicio político y el fuero constitucional, actualmente denominado "declaración de procedencia", siendo esta última figura jurídica la razón de la presente iniciativa.

El *Diccionario universal de términos parlamentarios* define la *declaración de procedencia* como

"I. Término que sustituye el de *declaración de desafuero*. *Procedencia* viene del latín *proceder*, que significa 'adelantar', 'ir adelante', con el sentido de 'pasar a otra cosa' o 'progresión', 'ir por etapas sucesivas de que consta'. En español también se le conoce como *antejuicio*.

II. El término *declaración de procedencia*, antes denominado *fuero constitucional*, es conocido con el mismo sentido de constituir una garantía a favor de personas que se desempeñan determinados empleos o se ocupan en determinadas actividades, en virtud de la cual su enjuiciamiento se halla sometido a jueces especiales."<sup>1</sup>

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en junio de 1996 que el fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos.

En general, la teoría jurídica contemporánea en México, ha coincidido en la afirmación de que el fuero de que gozan los legisladores es una protección constitucional que se da a la función que desempeñan y que dicha protección no se otorga en razón de la persona, sino del cargo, ya que dicha prerrogativa es indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda la propia Ley Fundamental, sin dejar de lado que la norma constitucional reconoce la necesidad de impedir que la asamblea sea privada de uno o parte de sus miembros por intervención de una jurisdicción extraña.

La inviolabilidad, "en líneas generales, consiste en la imposibilidad de arresto y procesamiento de los parlamentarios a no ser que se produzcan determinados requisitos y bajo ciertas condiciones. Es una consecuencia de la inviolabilidad y una manera de hacerla efectiva. Sin embargo, hoy día su aceptación como tal prerrogativa parlamentaria parece ponerse en tal de juicio, ya que se considera como un resquicio histórico que ya cumplió sus funciones en épocas pasadas, y lo único que puede provocar son disfuncionalidades en el sistema de relaciones entre los diversos poderes del Estado".<sup>2</sup>

Adicionalmente, tenemos que "hoy día la inmunidad, como prerrogativa parlamentaria, se encuentra en decadencia. Y es que puede llegar a afirmarse que su existencia es superflua, pues ya han desaparecido los condicionamientos

históricos que la hicieron surgir. Es decir, se impone su desaparición, postulándose la necesidad de que a los parlamentarios, como ciudadanos que son, les sea aplicable en régimen general, quizás con la única excepción del aforamiento, que en todo Estado democrático debe ofrecer las garantías, materiales y procesales, suficientes. En todo caso, su propio carácter excepcional parece exigir, de acuerdo con las reglas generales comúnmente aceptadas, una interpretación restrictiva de la misma".<sup>3</sup>

Asimismo, distinguidos académicos en nuestro país, sobre el tema del fuero han señalado lo siguiente:

1. Ignacio Burgoa Orihuela establece:

"El funcionario investido con fuero de no procesabilidad sólo goza de él cuando desempeña el cargo respectivo y no durante el lapso que dure la licencia que hubiese obtenido para separarse de él temporalmente; y el suplente, que no ejerza las funciones del titular no es sujeto de dicho fuero, sino en la hipótesis contraria."<sup>4</sup>

2. Elisur Arteaga Nava señala:

"... Como el privilegio acompaña a la función el servidor público gozará de aquél a partir del momento en que legalmente asuma el puesto, cargo o comisión. En todos los casos éste se asume no a partir del nombramiento, sino a partir del momento en que se rinde la protesta prevista en el artículo 128... Legalmente mientras no haya protesta no hay función.

...

Asimismo, existen algunos principios que hay que tomar en cuenta para los efectos de determinar cuándo cesa el privilegio. La regla general sigue siendo válida: habrá privilegio si hay función, cuando ésta cesa por haberse vencido el periodo legal, por destitución, renuncia o licencia, no hay privilegio...

Un servidor público destituido, que ha renunciado o pedido licencia, deja de gozar del privilegio desde el momento en que se le notifique legalmente su destitución, ha sido aceptada su renuncia o le ha sido concedida la licencia solicitada..."<sup>5</sup>

3. Jesús Orozco Henríquez dice:

"Ahora bien, a diferencia de lo sostenido anteriormente por la Suprema Corte de Justicia, el artículo 112 en vigor establece que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando los servidores públicos correspondientes cometan algún delito durante el tiempo que se encuentren separados de su encargo (ya que lo que se protege es la función no al funcionario); pero sí será necesaria en caso de que los mismos vuelvan a ocupar alguno de los puestos protegidos con tal inmunidad..."<sup>6</sup>

4. Felipe Tena Ramírez comenta:

"175. Refirámonos ahora a los efectos que produce en el fuero la licencia otorgada a los altos funcionarios.

Preside toda la materia de inmunidades el ya conocido principio de que el fuero se instituye para proteger a la función. Retirado de ésta por virtud de la licencia, el funcionario abandona concomitante y simultáneamente el fuero hasta el momento en que por haber cesado la licencia regresa a la función...

Si la función se suspende por licencia o por desafuero, o si se pierde por destitución, cesa temporal o definitivamente la inmunidad que la acompaña.

Para terminar esta materia, tengamos en cuenta que la licencia capaz de producir los efectos señalados, es la que lleva consigo el retiro de la función, la imposibilidad legal de ejercerla. Poco importa que la licencia se conceda con goce de sueldo, como ocurre general y justificadamente en caso de enfermedad, ni interesa que el funcionario con licencia sea reemplazado. Lo decisivo es que por virtud de la licencia el funcionario quede impedido de realizar válidamente los actos de su competencia."<sup>7</sup>

En un análisis actualizado de esta figura jurídica, se advierte que es un tema complejo, además de las consecuencias políticas que acarrea su aplicación, los defectos jurídicos e inconsistencias que el propio procedimiento presenta, lo cual ha acarreado situaciones que dejan mucho que desear en el ámbito de aplicación de sanciones para la responsabilidad de los altos servidores públicos.

Lo anterior se ha reflejado a través de la historia, donde se observa que su procedimiento es complejo y difuso, y que cada vez que se ha aplicado, la Legislatura correspondiente ha aplicado criterios distintos y ha resuelto los conflictos de maneras muy particulares.

Como lo fue el último procedimiento de declaración de procedencia, me refiero al instaurado contra el ciudadano René Juvenal Bejarano Martínez, diputado con licencia a la Asamblea del Distrito Federal de la III Legislatura, por la comisión de los delitos de promoción de conductas ilícitas, cohecho, operaciones con recursos de procedencia ilícita y delito electoral, donde el debate principal fue en la interpretación del texto constitucional, respecto de la calidad del legislador con licencia, siendo la resolución de la Cámara de Diputados el proceder contra dicho servidor público, ya que consideró que el hecho de que un servidor público de los señalados en el primer párrafo del artículo 111 constitucional que esté gozando de licencia de su cargo será responsable por los delitos cometidos.

Por tanto, esta iniciativa pretende dar el siguiente paso, establecer que en caso de que alguno de los servidores públicos señalados en el primer párrafo del artículo 111 se encuentren gozando de una licencia de su cargo y sea requerido por la autoridad penal para responder por su presunta responsabilidad en la comisión de un delito, no sea necesario llevar a cabo el procedimiento de declaración de procedencia, en razón a que al estar gozando de licencia de su cargo, ha renunciado a la protección constitucional implícita en él.

Con la reforma propuesta también se busca establecer que no se requerirá la declaración de procedencia cuando el funcionario público que goza de ésta, propuesta sea detenido en flagrancia cometiendo un delito considerado como grave por la ley penal. Este tema, no es nuevo, por su importancia, reconocemos que ha sido planteado por distintos legisladores integrantes de diversos grupos parlamentarios en anteriores legislaturas;<sup>8</sup> no obstante, las iniciativas hasta ahora presentadas no han sido dictaminadas y por disposición del párrafo cuarto del artículo 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran en calidad de proyecto para la LX Legislatura.

El fuero constitucional del que gozan de los servidores públicos fue creado como una protección jurídica para preservar la independencia, la seguridad y la libertad de acción de los funcionarios públicos, buscando con esto resguardarlos de presiones políticas, detenciones arbitrarias o acusaciones infundadas, para influir en sus decisiones políticas.

En el México de hoy, el fuero tiene menos justificación de ser, por eso se busca acotarlo con esta iniciativa, confirmando con ello que no se debe considerar una inmunidad a la persona sino más bien como una protección inherente a la función pública.

El principio que consagra el artículo 61 de la Constitución, que se refiere a la inviolabilidad del fuero constitucional, debe considerarse estrictamente como un instrumento de protección a la función del legislador para que en ejercicio de ésta puedan expresarse y desempeñar su cargo con libertad y que la inmunidad que el fuero confiere se limite a su función constitucional.

Desafortunadamente, en nuestro país esto no ha sido así. La concentración del poder político y el autoritarismo han hecho equivalentes en no pocos casos la inmunidad con la impunidad, puesto que se ha desvirtuado por las inercias políticas el concepto mismo del fuero constitucional.

Lo cierto es que en los últimos años el fuero ha perdido el motivo de su existencia, ya que ha dejado de ser una protección para garantizar el equilibrio de poderes para convertirse en una excepción jurídica que permita el rompimiento de la garantía constitucional de igualdad jurídica para fomentar la impunidad desde un cargo público.

Esto ha hecho que la opinión pública condene esta figura de protección constitucional por lo que hoy su existencia antes de fortalecer el servicio público lo debilita.

En este sentido, el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, por mi conducto, propone la presente iniciativa de ley con proyecto de decreto, a fin de establecer en el texto de la carta magna que no se requerirá la declaración de procedencia en el caso de que los funcionarios que gozan del fuero constitucional cometan un delito grave, así como especificar en el texto constitucional que cuando los servidores públicos señalados en el primer párrafo del artículo 111 estén gozando de licencia a su cargo, no tendrán la protección del fuero constitucional, sino que podrán ser requeridos por la autoridad penal en cualquier momento, sin necesidad de la declaración de procedencia.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración del Honorable Constituyente Permanente, por conducto de esta Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforman los artículos 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 111. ...**

...

...

...

**No se requerirá declaración de procedencia cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 108 de la presente constitución, sea detenido en flagrancia por la comisión de un delito grave, así calificado por la ley penal.**

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. **No se requerirá declaración de procedencia cuando alguno de estos servidores públicos, sea detenido en flagrancia por la comisión de un delito grave, así calificado por la ley penal.**

...

...

...

...

...

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 112.** No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que este **se encuentre gozando de licencia de su cargo.**

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o **ha tomado posesión de** otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

### **Transitorio**

**Único.** El presente decreto iniciará su vigencia al día siguiente del de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

### **Notas:**

1. *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Porrúa, México, página 319.
2. Álvarez Conde, Enrique. *Curso de derecho constitucional*, volumen II, "Los órganos constitucionales: el Estado autonómico", segunda edición, Tecnos. Madrid, 1993, página 103.
3. *Ibídem*, página 106.
4. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*, octava edición, Porrúa, México, 1991, página 563.
5. Arteaga, Nava Elisur, *Derecho constitucional. Instituciones federales, estatales y municipales*, tomo III, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2004, páginas 422-424.
6. Orozco Henríquez, José de Jesús. *Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos, en las responsabilidades de los servidores públicos*, Manuel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, página 123.
7. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, vigésima novena edición, Porrúa, México, 1994, páginas 559-570.
8. Como antecedentes citamos las iniciativas presentadas por la diputada Martha Ruth del Toro Gaytán (PAN), que reforma y adiciona el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 7 de noviembre de 2002 y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales; el diputado José Antonio Calderón Cardoso (PAS), que reforma y adiciona los artículos 108, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 14 de abril de 2003 y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales; el Congreso de Nuevo León, que reforma el artículo 111 constitucional, presentada el 2 de octubre de 2003 y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales; el diputado Iván García Solís (PRD), que reforma el párrafo segundo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 3 de marzo de 2004 y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales; el diputado Miguel Ángel Yunes Linares (PRI), que reforma los artículos del Título Cuarto (108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114) y 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 25 de marzo de 2004 y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales; el diputado Pablo Gómez Álvarez (PRD), que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 38, 108, 111 y 112), presentada el 1 de abril de 2004 y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales; el diputado Juan José García Ochoa (PRD), que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 108 y 111), del Código Penal Federal y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, presentada el 15 de abril de 2004 y turnada a las comisiones de Puntos Constitucionales, de Gobernación, y de Justicia y Derechos Humanos; el Congreso de Veracruz, que reforma el párrafo segundo del artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 25 de agosto de 2004 y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales; el diputado Hugo Rodríguez García (PRI), que reforma y adiciona los artículos 74, fracción V Bis, 86, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y reforma y adiciona los artículos 1, fracción III, 25 y 44 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, presentada el 13 de septiembre de 2004 y turnada a las comisiones de Puntos Constitucionales, de Gobernación, y de Justicia y Derechos Humanos; el diputado René Arce Islas (PRD), presentada el 21 de octubre de 2004 y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales; el diputado Gonzalo Moreno Arévalo (PRI), presentada el 25 de noviembre de 2004 y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales; el diputado Fernando de las Fuentes Fernández (PRI), presentada el 9 de diciembre de 2004 y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales; el diputado Álvaro Elías Loredó (PAN),

presentada el 9 de diciembre de 2004 y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales; el diputado José Sigona Torres (PAN), que reforma y adiciona los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 5 de enero de 2005 y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales; el diputado José Luis Medina Lizalde (PRD), que reforma y adiciona los artículos 38, 74, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 10 de febrero de 2005 y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales; la Cámara de Senadores, minuta proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 24 de febrero de 2005 y turnada a las comisiones de Puntos Constitucionales, y de Presupuesto y Cuenta Pública; el diputado José Alberto Aguilar Iñárritu (PRI), que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 73, 74, 76, 80, 82, 89, 90, 91, 92, 93, 110 y 111), presentada el 19 de abril de 2005; Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado; el diputado Heliodoro Carlos Díaz Escárraga (PRI), que reforma el párrafo séptimo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 28 de abril de 2005 y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales; el diputado Jaime Miguel Moreno Garavilla (Convergencia), que reforma el párrafo séptimo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 28 de abril de 2005 y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales; el diputado Paulo José Luis Tapia Palacios (PRI), que reforma el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 28 de abril de 2005 y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales; y el diputado Jesús Martínez Álvarez (Convergencia), que reforma el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 4 de mayo de 2005 y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. 9. Como sucede ya en países como Colombia, artículo 186 constitucional; Chile, artículo 58 constitucional; Perú, artículo 93; España, artículo 71; y Francia, artículo 26.

Dado en el salón de plenos del Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 24 días del mes de enero de 2007.

**Diputados:** Raúl Cervantes Andrade, Eduardo Sánchez Hernández (rúbricas).