

DEL SEN. RICARDO MONREAL ÁVILA, EN NOMBRE PROPIO, LA QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO AL ARTÍCULO 48 DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO AL ARTÍCULO 48 DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

RICARDO MONREAL AVILA, en nombre propio, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 135, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Soberanía, la siguiente INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO AL ARTÍCULO 48 DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, al tenor de la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

El antiguo Régimen Colonial, instaurado después de la conquista es donde podemos encontrar el primer antecedente del fuero constitucional –aunque no propiamente con ese nombre. El poder del Virrey era muy extenso, casi absoluto; igualmente existía una única y efectiva limitación a tal hegemonía, la cual consistía en someter al Virrey a juicio de residencia. El juicio de residencia fue, junto con la figura de las Visitas, el elemento de control de poder más importante de la época colonial. Este mecanismo tuvo su origen en el derecho medieval castellano, y jurídicamente apareció en las Partidas de Alfonso el Sabio; si embargo, fue en América donde alcanzó su mayor desarrollo y auge, es por ello que el rey Carlos III lo reformó, devolviéndole su vigencia y adecuándolo a las necesidades de su tiempo. Los objetivos de este juicio fueron evitar la corrupción y obtener un equilibrio en el nivel de honradez de la administración pública resguardando el bien de la ciudadanía y de la Corona, además, pretendía proteger los derechos de los particulares frente a la administración, evitando abusos de poder de los funcionarios.

Es en la Constitución de Cádiz donde podemos hallar a uno de los documentos determinantes para la instauración del México Independiente; proclamada por las Cortes de España en marzo de 1812. Dentro de sus disposiciones, en el artículo 128 del Capítulo VI -De la celebración de las Cortes- se regula la “inmunidad parlamentaria”. Dicho artículo decía: “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 las Cortes, en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los diputados no podrán ser demandados civilmente ni ejecutados por deudas”.

En 1814 la Constitución de Apatzingan retomó la “inmunidad parlamentaria”, y apareció por primera vez el antecedente cercano al juicio de declaración de procedencia -juicio de residencia-, que en el artículo 59 de la ley, expresaba que “Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y, además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los del Estado, señaladamente por infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos”.

Todavía en 1821 la palabra fuero no existía como derecho exclusivo de los legisladores, sólo era aplicable a miembros del clero en el Plan de Iguala celebrado por Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide.

En 1824 surge una de las Constituciones más brillantes de nuestra historia, en ella se integro, dentro de las atribuciones que tenía el Poder Legislativo, la inviolabilidad de sus opiniones, y de nuevo, se retomó la figura del “fuero constitucional” o “inmunidad parlamentaria” y la de juicio de declaración de procedencia en el artículo 43 bajo los siguientes términos: “En las causas criminales que se intentaren contra los senadores o

diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquellos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni éstos sino ante la de senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa”.

Este precepto hacía alusión a los delitos de orden penal que pudieran cometer en el periodo de su encargo y prolongándose hasta dos meses después de terminarlo.

Con Santa Anna de regreso en el poder, el Congreso adoptó las bases de una Constitución central denominada las Siete Leyes en 1836. En estas Leyes, las demandas del clero y del ejército se ven reforzados en el artículo 30, que expresaba que no habría fueros personales, solamente existirían el fuero eclesiástico y el militar.

El “fuero constitucional” o “inmunidad parlamentaria” para los legisladores, conservó en esencia lo señalado en la Constitución de 1824. A los Diputados y Senadores, en el caso de los delitos comunes, no se les habría de efectuar alguna imputación criminal desde el día de su elección hasta dos meses después de haber abandonado el cargo, cabe hacer notar que solo se refería a los delitos de orden común, no a los delitos oficiales. Esta ley determinaba que podían ser realizados por el Presidente, los secretarios de despacho, los ministros de la Corte, los ministros marciales, consejeros y gobernadores de los departamentos; no especificaba, en esta materia, el caso de diputados y senadores.

En 1840, dentro de La reforma efectuada en el ámbito de las prerrogativas del Congreso consistió en no ser juzgados por delitos civiles, sino por la Corte Suprema de Justicia; lo referente a delitos de orden criminal, continuo con lo ya establecido anteriormente; conjuntamente, se introdujo de nueva cuenta la figura del juicio de residencia al que todo funcionario estaría sujeto. Estos mecanismos subsistieron en los proyectos de Constitución del año de 1842, efectuados en el tiempo de la presidencia de Santa Anna.

Un año después, en 1843, las prerrogativas de Senadores y Diputados, tanto la inviolabilidad como la “inmunidad parlamentaria” o “fuero constitucional” y el procedimiento para enjuiciar a los integrantes del Congreso permanecieron sin modificaciones. En este mismo año, se logra restablecer el Federalismo y de esta forma, se abandonan definitivamente las Bases Orgánicas dando paso al restablecimiento de la Constitución de 1824.

Para 1847 se expidió y se sancionó por el Congreso Extraordinario Constituyente, un Acta Constitutiva y de Reformas (18 de mayo). Es en este texto donde por vez primera apareció la palabra “fuero” refiriéndose a los derechos de los funcionarios a no ser procesados por delitos ya determinados con anterioridad. En el artículo 12 de dicho documento se señala que ““Corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios a quienes la Constitución o las leyes concedan este fuero”.

Así mismo, se determinaron las bases del procedimiento a seguir cuando los delitos fueran de orden común, el cual era conocido por la Suprema Corte; si era de oficio, el Senado se erigiría en Jurado de sentencia y solo declararían si se era culpable o inocente, siendo la Suprema Corte quien designaba la pena.

El 18 de febrero de 1856 se integró un Congreso Constituyente basándose en lo proclamado en Plan de Ayutla, el resultado fue la Nueva Carta Magna que sería concluida el 5 de febrero de 1857. Dentro de las prerrogativas del Congreso señaladas en este documento podemos encontrar lo expresado en el Art. 59, el cual se refiere a la inviolabilidad de las opiniones emitidas en el ejercicio de su encargo; este texto omite expresamente la palabra “fuero” o cualquier derecho específico otorgado a los congresistas. No obstante, la ley citada dedica un título completo a las responsabilidades de los funcionarios públicos –Título IV-, dentro del cual manifestó que los miembros del Congreso de la Unión –diputados-, entre otros funcionarios, eran responsables por delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y en el ejercicio de sus funciones; de igual manera declaró la forma en la cual se procedería quedando el Congreso erigido como gran jurado para declarar si se procedía contra el acusado o no en lo referente a delitos comunes; en el caso de hallarse culpable, se le separaría de su encargo y quedaría a disposición de los tribunales comunes.

El 13 de noviembre de 1874, con Juárez en el poder, se estableció la Cámara de Senadores con la intención de formar un sistema bicameral. Posteriormente, el gobierno de Juárez se vio interrumpido con la aceptación de la

corona de México por Maximiliano de Habsburgo, pero el 15 de julio de 1867 se restableció su presidencia y se realizaron una serie de modificaciones al texto de 1857. En el artículo 103 se contempló la figura de los Senadores, quienes, al igual que los Diputados y otros funcionarios públicos, serían responsables por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo y en el ejercicio de sus funciones. También se agregó al artículo anterior que “No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que conforme a la ley se disfruta de aquel fuero”.

Como quedó estipulado en el párrafo anterior, la frase “fuero constitucional” quedaba jurídicamente establecida en estas modificaciones; señalando que se prescindía de este derecho si se trataba de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios. De igual manera sucedería si se trataba de delitos comunes realizados en periodo de su gestión.

En 1910 estalla la Revolución mexicana cuyo triunfo se celebró siete años más tarde, al ser proclamada una nueva Constitución de 1917. En esta Carta Magna se establece en el Artículo 13 que “Nadie podrá ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero ni gozar más emolumentos que los que sean en compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército”.

También en el constituyente del 17 lo concerniente a la “inmunidad parlamentaria” o “fuero constitucional” y a la declaración de procedencia continuó prácticamente similar al proyecto de 1857, únicamente se mantenía lo relativo a la inviolabilidad parlamentaria; con excepción a una modificación efectuada al artículo 111 donde se señalaba la necesidad que se tenía por expedir una ley de responsabilidad de los funcionarios y empleados de la Federación, cuyo contenido se refiriera a determinar los delitos o faltas oficiales que puedan provocar un perjuicio a los intereses públicos.

En lo que respecta al Congreso y a sus facultades, se sustentó lo redactado en la Constitución del 57 concerniente a la inviolabilidad que tenían los parlamentarios al emitir sus opiniones en el ejercicio de sus funciones; sin embargo, se presentaron modificaciones relativas al procedimiento efectuado a razón de que algún funcionario cometiera un delito –declaración de procedencia-.

La inmunidad parlamentaria consiste en que los parlamentarios no puedan ser detenidos, ni procesados por la comisión de un delito, a menos que la Cámara legislativa correspondiente lo autorice privándolo de este privilegio. Con esta disposición lo que se persigue, es evitar que el proceso penal se convierta en un instrumento político para someter o perjudicar a algún legislador opositor o disidente, pero dicha inmunidad no significa de ninguna manera impunidad, se trata sólo de un requisito de carácter procesal, en tanto la Cámara respectiva determina si hay elementos suficientes para encausar o no al parlamentario.

En México este privilegio es conocido como fuero constitucional, y como ya se ha dicho, tiene como fin asegurar a los legisladores una absoluta independencia en el ejercicio de sus funciones, con el 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.

Los artículos 108, 109 y 111 de la Constitución Política Mexicana, establecen esta inmunidad para los legisladores durante el tiempo de su representación, es decir al finalizar el encargo, o al separarse del mismo a través de una licencia, no hay razón para que no sean procesados penalmente.

Se han establecido criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que señalan que la solicitud de licencia, no es equivalente a un desafuero y que por lo tanto, el fuero constitucional se mantiene para el individuo, a pesar de no estar en funciones, lo que pareciera a mi entender absurdo, toda vez que se debe proteger la función legislativa, y no a la persona que cumple con esa función, y es por ello que el fuero se queda con el suplente en funciones, mas no con el legislador con licencia, quien podrá volver a disfrutar del mismo una vez que se reincorpore a sus tareas legislativas para las cuales fue electo.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la presente iniciativa con:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO AL ARTÍCULO 48 DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se adiciona el artículo 48,del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 48. Sólo se concederán licencias por causas graves y cuando más a la cuarta parte de la totalidad de los miembros que deban componer la Cámara.

Durante el tiempo de la licencia, los legisladores cesarán en el ejercicio de sus funciones representativas y no gozarán, por tanto, de los derechos constitucionales y legales inherentes al cargo.

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO.-Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Dado en el Salón de Sesiones del Senado de la República, a los 12 días del mes de agosto de dos mil nueve.