

# QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 61 Y 112 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GUSTAVO GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que esto suscribe, diputado Gustavo González Hernández, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante esta soberanía iniciativa de decreto con el objeto de reformar los artículos 61 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fuero constitucional e inmunidad parlamentaria, de conformidad con la siguiente

## Exposición de Motivos

Dentro de los autores de Derecho Administrativo es frecuente encontrar la referencia de que, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, son cuatro los tipos que existen de ésta, y se precisa, pueden producirse uno o más al mismo tiempo, y son:

- Civil
- Penal
- Administrativa, y
- Política

## Responsabilidad civil

En este campo, **todos los servidores públicos**, sin excepción, son responsables, y por ende, **no existe fuero, inviolabilidad, ni protección alguna para los servidores públicos, no tiene fuero civil ni el Presidente de la República, ni cualquier funcionario de diverso nivel**; no existe fuero civil, por jerarquía, o disposición legal; de hecho, nuestra Constitución lo que señala es su inexistencia:

Artículo 111... (párrafo octavo) En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

## Responsabilidad penal

Por lo que hace a este campo, debemos señalar que a los servidores públicos los tenemos que ubicar en tres diferentes posiciones:

- **La primera**, en la que está de manera exclusiva el Presidente de la República;
- **La segunda**, en la cual ubicamos a los servidores públicos que tienen **fuero constitucional**, y en vista de ello, a fin de iniciarles un procedimiento penal y sujetarlos a éste, será necesario un juicio de procedencia, que tendrá como consecuencia el separarle de su encargo en tanto subsista su litigio; y,
- **La tercera**, en la que encontramos a cualquier otro servidor público, al cual, a fin de iniciarle un procedimiento penal, se hará exactamente de la forma en que se procede con cualquier particular, en razón de que no está revestido de *inviolabilidad o fuero constitucional* que implique deba ser removido antes del inicio del juicio.

## Los funcionarios con fuero constitucional

La denuncia penal en contra de un diputado federal o senador, y su petición de desafuero la puede realizar el Ministerio Público o cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y con elementos de prueba (artículo 109 último párrafo), la determinación de quienes cuentan con esta garantía constitucional (fuero o inviolabilidad constitucional) se relaciona en el párrafo primero del artículo 111 y 112 de la Constitución, y son:

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los **diputados y senadores** al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los 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 y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado...

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 se encuentre separado de su encargo.

La anterior lista tiene el carácter de ser una de tipo limitativo, es decir, no habrá algún servidor público adicional con fuero constitucional a los allí señalados, por ejemplo, es notoria la ausencia del consejero jurídico del Ejecutivo federal, por lo cual este servidor no tiene fuero constitucional.

### **Clasificación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ido más allá, y ha considerado que aquello que comúnmente se conoce como fuero legislativo en realidad se divide en dos partes:

- **Fuero constitucional**
- **Inmunidad parlamentaria**

Para la SCJN el supuesto “**fuero**” garantizado por el artículo 61 a favor de los legisladores es en realidad una “**inmunidad parlamentaria**” como una garantía **sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, hasta el punto de que nunca puedan ser reconvenidos por ellas**. El otro “fuero”, que es el denominado “fuero constitucional” corresponde a una garantía de carácter procesal para **que no puedan ser encarcelados sin una declaración de procedencia previa**.

TESIS COMPLETA:

No. Registro: 190,589

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XII, Diciembre de 2000

## INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y FUERO CONSTITUCIONAL. SU APLICACIÓN CUANDO SE TRATA DE RESPONSABILIDAD PENAL Y DE RECLAMACIONES CIVILES QUE SE IMPUTAN A UN DIPUTADO FEDERAL.

El artículo 61 de la Constitución Federal consagra la figura de la “inmunidad parlamentaria” como una garantía otorgada a los diputados federales y senadores, sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a grado tal que nunca podrán ser reconvenidos por ellas; mientras que el diverso artículo 111 de la propia Carta Magna, contempla la institución del “fuero constitucional”, bajo la denominación actual de declaración de procedencia, como una garantía de carácter procesal, otorgada a diversos funcionarios públicos expresamente enunciados, entre ellos, los diputados y senadores. De ahí que, aunque son conceptos distintos, existe la posibilidad de que en materia penal se presente la conjugación de ambas figuras, precisamente en el caso de que un diputado federal atribuyera a una persona un hecho que puede ser constitutivo de delito, supuesto en el cual para proceder contra aquél, primeramente habría necesidad de hacer la declaración de procedencia prevista en el artículo 111 constitucional y después determinar si se está o no en el caso de la inmunidad a que se refiere el artículo 61 en cita. En cambio, si la imputación de ese hecho sólo puede generar afectación en derechos de orden civil del congresista, únicamente debe atenderse a la figura de la inmunidad sustantiva y, por ende, el fuero constitucional es totalmente ajeno; conclusión que se refuerza con el contenido del octavo párrafo del mencionado artículo 111, introducido mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, sin mayor virtud que la de refrendar con ánimo clarificador lo ya dicho en el primer párrafo de ese numeral a propósito de la necesidad de declaración de procedencia en materia penal. Esto es si en el primer párrafo se estableció desde el origen de la actual Ley Fundamental, que ese requisito era necesario en materia penal, obligado era deducir que no abarcaba a la materia civil; pero conforme al octavo párrafo, del artículo 111 referido, desecha cualquier resquicio de que también rige para la materia civil, pues categóricamente y sin ambages así lo declara. En consecuencia, si la reclamación jurisdiccional que se endereza contra un diputado federal es de índole civil, exclusivamente debe ponderarse el fuero-inmunidad a que se refiere el artículo 61 constitucional, sin tomar en consideración el fuero de procedibilidad consagrado en el artículo 111 constitucional; lo que no implica que exista impedimento para demandarlo en la vía civil por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer parlamentario.

Amparo en revisión 2214/98. Ramón Sosamontes Herreramoro y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

Así las cosas, el sistema constitucional mexicano actualmente vigente establece en el artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las prerrogativas de inviolabilidad y fuero constitucional que se otorgan a los legisladores federales y en el artículo 111 los requisitos para poder proceder penalmente contra los diputados y senadores, así como otros funcionarios del poder público.

Ambas prerrogativas constitucionales que la Carta Magna concede a los legisladores, son concebidas como **mecanismos de protección jurídica** para el sistema constitucional, la cual se manifiesta en la legítima defensa de la **autonomía institucional del Congreso**, orientada a asegurar la independencia de este poder público, a través de la protección de la libertad individual de los integrantes de ambas cámaras legislativas.

En cuanto a la inviolabilidad de los legisladores, se observa que ésta es definida como la prerrogativa a partir de la cual los parlamentarios quedan **eximidos de responsabilidad jurídica por las opiniones manifestadas durante su encargo y en el ejercicio de sus funciones**. Siendo entonces que los legisladores no pueden incurrir en ningún tipo de responsabilidad, ya sea ésta del tipo civil, penal ni administrativa por la manifestación de sus ideas.

Por lo que respecta al fuero constitucional, o el también denominado “inmunidad parlamentaria” consagrado en el segundo párrafo del artículo 61 constitucional, el cual se encuentra vigente desde el año de 1977, se tiene que éste es concebido como un mecanismo de protección jurídica adicional que se establece con la finalidad de garantizar la independencia de ambas cámaras legislativas, cuya esencia consiste en la protección de la libertad física de los legisladores en cuanto a la prevención de detenciones o procedimientos arbitrarios que pudiesen poner en riesgo la estabilidad y composición de ambas cámaras.

En un acercamiento con respecto a la conceptualización del fuero constitucional se tiene que éste consiste en los derechos e inmunidades que los integrantes de ambas cámaras legislativas poseen para llevar a cabo sus funciones parlamentarias con eficacia. Así mismo, existe la definición clásica de esta figura, la cual es concebida como la suma de los derechos particulares de los que gozan ambas cámaras y los miembros de éstas, sin los cuales no podrían cumplir sus funciones y que superan a los que poseen los particulares.

A partir de una perspectiva histórica, y con el objetivo de abundar en la exposición del tema del fuero constitucional, es oportuno mencionar que en el contexto internacional, los mecanismos de protección parlamentaria que se concede a los legisladores encuentran su más antigua referencia en el siglo XVII, en Gran Bretaña, en donde el fuero constitucional se estableció con la finalidad de proteger la libertad personal de los legisladores frente a las acciones judiciales de carácter civil. Posteriormente, las figuras de inviolabilidad e inmunidad parlamentaria se encuentran en Estados Unidos y Francia.

En este sentido, se tiene que en el marco internacional, en diversos países, el modelo de protección jurídica parlamentaria ha sido adoptado a partir de modelos jurídicos particulares, mismos que se muestran a continuación:

#### **a) Modelo británico**

- Libertad de opinión
- Libertad de arresto
- Exención de asistencia obligatoria en calidad de testigos, ya sea en materias de procedimientos civiles o penales.

#### **b) Modelo estadounidense**

Los integrantes del Congreso disfrutan de una inmunidad limitada contra la detención y el encarcelamiento cuando actúan en actividades relacionadas con sus funciones como miembros del Congreso. Los tribunales federales han sido muy restrictivos en la interpretación de este privilegio con el fin de asegurarse de que la inmunidad parlamentaria es una prerrogativa estrecha y restringida, con la premisa de que la inmunidad no convierte a los miembros de parlamento en “super-ciudadanos”, inmunes a la responsabilidad penal.

Los miembros del parlamento, al igual que cualquier otro ciudadano, son sujetos de arresto por actos criminales y no son inmunes por procesos civiles.

#### **c) Modelo canadiense**

- Libertad de expresión
- Libertad de ser citado a los procedimientos judiciales en calidad de testigo o jurado, en casos de abuso sexual
- Libertad de arresto por responsabilidad civil, pero no en caso de ser sujetos de acciones penales.

#### **d) Modelo francés**

En este modelo, los miembros del parlamento no pueden ser procesados o juzgados a causa de sus declaraciones o votos en el parlamento, mientras que la inmunidad de arresto declara que “la persona de cada diputado es inviolable”, esta es una medida orientada especialmente a la protección de los diputados contra actos del ejecutivo. Sin embargo, existe una salvedad para actos penales, cuando un miembro es capturado en flagrante delito o en el caso de la sentencia final, se requiere la aprobación parlamentaria para la detención de un miembro. Existe una cláusula de confidencialidad por un período de tiempo.

#### **e) Modelo alemán**

En este modelo, los legisladores alemanes gozan de inmunidad limitada que les protege de ser procesados por el desempeño de sus funciones legislativas y de expresión de opiniones políticas, así como de la influencia indebida por parte de otras tramas del gobierno.

Por otra parte, la legislación establece que ningún diputado puede ser llamado a cuenta o detenido por un delito punible sin la autorización del Parlamento, a menos que sea aprehendido en comisión de la infracción o en el curso del día siguiente.

#### **f) Modelo japonés**

La Constitución japonesa autoriza dos inmunidades básicas que eximen de cualquier responsabilidad a los diputados por los discursos, debates y los votos emitidos dentro de la Casa. Por un lado prohíbe el arresto o la detención de un parlamentario sin la aprobación de la Cámara cuando se ven atrapados en flagrante delito, y si el presunto no se encuentra en periodo de sesiones, se dará aviso mediante la orden de detención que deberá ser entregada al Presidente de la Cámara correspondiente.

Por lo que respecta a América, particularmente en lo que corresponde a nuestro país, se tiene que con respecto al fuero constitucional, el que a su vez se reconoce como inmunidad parlamentaria, o declaración de procedencia, encuentra su antecedente más remoto en el punto 12 del documento titulado “Los elementos constitucionales” elaborado en el año de 1811, por Ignacio López Rayón.

Posteriormente, dicha figura permaneció vigente en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812; en el Decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, en Apatzingán; en la Base tercera del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 1823; las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836; en el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836; en el Primer Proyecto de Constitución Política de la República de 1842; en el Segundo Proyecto de Constitución Política de la República de 1842; en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843; en el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1856; en la reforma a la Constitución Política de la República Mexicana de 1874; y finalmente en la reforma al artículo 61 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1977.

Como ha sido mencionado con antelación, la inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias establecidas en nuestro sistema constitucional, se constituyen como prerrogativas constitucionales del órgano legislativo que se traducen en garantías objetivas de la función constitucional que desempeña el Poder Legislativo.

En lo que respecta a la prerrogativa del fuero constitucional se tiene que a partir de la reforma al artículo 61 de nuestra Carta Magna, en un sentido estricto, éste se traduce en una medida de protección procesal que el régimen constitucional otorga a los diputados y senadores cuando se les intenta detener, culpar, procesar y juzgar por la probable comisión de delitos penales. Sin embargo, la propia Constitución General establece que para efecto de poder inculpar a algún legislador se precisa la respectiva declaración de procedencia que para tal efecto emita la Cámara de Diputados.

En cuanto a la finalidad de la institucionalización del fuero constitucional se tiene que ésta consiste en asegurar la dignidad propia de la eficiencia y la independencia de la legislatura y no para proteger a las personas de debido proceso. Esta institución jurídica no es personal. La inmunidad, es una **inmunidad de trabajo**, que se proporciona

para garantizar que el deber de los representantes pueda llevarse a cabo perfectamente. Esta inmunidad no tiene la intención de colocar a un miembro del Parlamento por encima de la ley, sino para protegerlo de posibles procedimientos originados por motivaciones políticas, por lo que no debe ser una discriminación jurídica.

De lo anteriormente expuesto, se advierte que el fuero constitucional, se traduce en un acto de **protección jurídica de un interés constitucional**, un conjunto de derechos cuyo objeto radica en la protección de la institucionalidad del Poder Legislativo; en la defensa de su autonomía e independencia institucional, a través de la protección de la libertad individual de los parlamentarios, pero que al mismo tiempo se contrapone a una concepción de éste como un derecho subjetivo o un privilegio personal de los legisladores en su estricta persona.

Sin embargo, es lamentable aceptar que la institucionalidad que reviste a la prerrogativa del fuero constitucional en diversas ocasiones ha sido objeto de abuso por parte de algunos legisladores que lo han distorsionado de manera tal, que han pretendido adoptar dicha prerrogativa como un privilegio particular que nuestro sistema constitucional mexicano les concede en su carácter de representantes populares, olvidándose así por completo que el referido mecanismo se circunscribe a una tutela necesaria para el ejercicio de la función legislativa que se les encomienda; una tutela inherente al cargo de legislador, no a la persona que lo detenta, lo que incuestionablemente se traduce en una violación a la esencia y conceptualización de este mecanismo de protección parlamentaria, en su carácter estricta de garantía constitucional conferida a los legisladores en virtud de la cual no pueden ser objeto de persecución penal.

Bajo esta desacertada perspectiva que se adopta de la figura del *fuero constitucional*, aunada a la confusión que surge entre la diferenciación de éste con la inviolabilidad, entre la libertad de manifestar ideas y la protección constitucional para que únicamente se proceda en contra de un legislador previa autorización de la Cámara de Diputados, es que se propicia el escenario adecuado para que algunos legisladores comentan abusos y contribuyan a la deformación de espíritu de la aludida figura, la cual resulta imprescindible para garantizar la integración y la autonomía del Poder Legislativo.

Otro tema directamente relacionado con el fuero constitucional, no solo de los legisladores sino de todos los funcionarios referidos en el artículo 111 constitucional es el relacionado con la Seguridad Nacional. El suscrito diputado, en mi calidad de integrante de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, tuve la oportunidad de hacer un viaje de trabajo a la ciudad de Washington, DC, capital de los Estados Unidos de América, en donde tuve una reunión de trabajo con la presidente de la Comisión Selecta del Senado de Estados Unidos para la Inteligencia, senadora Dianne Feinstein, quien me comentó que los legisladores norteamericanos que revelan o filtran información clasificada, son separados del cargo y sujetos a un proceso penal.

En el caso mexicano, también existen legisladores y toda clase de funcionarios públicos de primer nivel que deben conocer temas de vital trascendencia para la seguridad nacional y la defensa de la nación. Sin embargo, no existe una verdadera restricción para que puedan ser sancionados en caso de que den a conocer información reservada cuya revelación pueda causar un daño grave a la soberanía y permanencia de nuestra nación. Por ello, estoy convencido que es imperativo que una de las restricciones o excepciones que debe tener el fuero constitucional, es la relativa a la divulgación de información cuya divulgación comprometa la seguridad nacional.

Por lo anterior, es que esta iniciativa tiene por objeto reformar el artículo 111 de nuestra Carta Magna a efecto de que la figura de fuero constitucional sea acotada de tal forma que no sea concebida como un obstáculo inquebrantable para que la autoridad proceda en contra de algún legislador, o cualquier otro funcionario, **cuando sea detenido en flagrancia por la comisión de algún delito o un acto que atenta en contra de la legalidad o cuando este revele información reservada que cause un daño a la seguridad nacional**. Esto a partir de establecer una excepción a la inmunidad parlamentaria en el supuesto de flagrancia, puesto que no existe razonamiento válido alguno aplicable para que un legislador o servidor público no responda ante la justicia cuando es sorprendido en la comisión de un crimen.

Asimismo, se propone establecer claramente el momento a partir del cual inicia y concluye la inmunidad parlamentaria que concede a los legisladores el fuero constitucional, el cual comenzaría a surtir efectos cuando sea otorgada la constancia de mayoría o de asignación y la conclusión será al momento en que concluya su función.

Adicionalmente, se considera que a efecto de evitar vacíos legales que propicien refugios para evadir la justicia, es imprescindible establecer en el referido artículo constitucional que cuando el legislador goce de licencia, quedará sin efecto la prerrogativa del fuero constitucional y no se requerirá declaratoria de desafuero para proceder en su contra. Con ello se pretende resolver la polémica que en términos jurídica se suscita en torno a este tema.

Por lo expuesto anteriormente y con fundamento en la facultad que me confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de:

### **Decreto por el que se reforman los artículos 61 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se reforma el segundo párrafo al artículo 61 y el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

#### **Artículo 61. ...**

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 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 se encuentre separado de su encargo, **cuando sea detenido en flagrante comisión del mismo o cuando revele información reservada que cause un daño grave a la defensa y la seguridad nacional, en los términos de la legislación aplicable.**

#### **Transitorio**

**Único.** La presente reforma entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Diputado Gustavo González Hernández (rúbrica)