

# **INICIATIVA DE LOS SENADORES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, CON AVAL DE GRUPO, LA QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 61, 108, 111 Y 112 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE FUERO CONSTITUCIONAL Y RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

Quienes suscriben, senadoras y senadores **integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática**, a la LXII legislatura del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que nos confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8, fracción I, 71, párrafo 1, 164, 169, párrafo 1, 171, párrafo 1 y 172 del Reglamento del Senado de la República, sometemos a la consideración de esta Asamblea, la siguiente **Iniciativa con Aval de Grupo Parlamentario que contiene Proyecto de Decreto que reforma los artículos 61, 108, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fuero constitucional y responsabilidades de los servidores públicos**, al tenor de la siguiente:

## **Exposición de Motivos**

Tras abolir los fueros que habían proliferado en el México virreinal, como privilegios de clase, rango o linaje, la Constitución Española de Cádiz de 1812 conservó el fuero de los Senadores y Diputados a las Cortes y el fuero de los cuerpos de la Casa Real. El relativo a los legisladores, consistía en la inviolabilidad de sus personas por las opiniones expresadas en el desempeño de sus funciones y en que sólo podían ser sujetos a procedimiento criminal ante el Tribunal de Cortes.

Ello era un reflejo de la experiencia europea, especialmente del caso francés, en donde la protección acuñada por el constituyente en 1791 pretendía impedir la ejecución de acciones penales selectivas por parte de la Monarquía en contra del parlamento, baluarte de la República.

Las constituciones del México independiente retomaron la figura fundamentalmente en lo que hace a la protección de los parlamentarios, en razón de que el Parlamento estaba probado como el contrapeso fundamental del Ejecutivo, mismo que tiende a la concentración del poder.

Pero fue hasta el Constituyente de 1857 cuando se extendió la inmunidad constitucional a los altos funcionarios públicos, más allá del parlamento, con el objetivo preservar las delicadas funciones que les eran encomendadas. Se creó entonces un sistema de enjuiciamiento por razón de la competencia: por un lado estaba la competencia jurisdiccional, para que los altos funcionarios de la Federación, una vez desaforados, por delitos del orden común que cometan en el tiempo de su encargo quedaran a disposición de la Justicia Ordinaria; mientras que, por otro lado, existía la competencia constitucional, relativa a los delitos oficiales cometidos por los funcionarios públicos, mismos que eran enjuiciados por el Congreso de la Unión.

El Constituyente de 1917 retomó el sistema seguido por su antecesora de 1857 en cuanto al procedimiento para juzgar los actos delictivos cometidos por los altos funcionarios de nuestro país.

En ese sentido es dable considerar a la inmunidad de los altos servidores públicos como una protección de naturaleza republicana, pues se remonta a los orígenes de la república contemporánea en el mundo y, específicamente, en México. Sin embargo, tal como se encuentra diseñada actualmente la inmunidad en nuestro sistema constitucional, en la forma de un procedimiento para la declaración de procedencia, el efecto ha sido adverso y la protección muy relativa.

El llamado fuero constitucional en realidad ha posibilitado la impunidad de servidores públicos que, aprovechando la falta de celeridad en los procesos judiciales eso haciendo uso indebido de su propio cargo escapan a la aplicación de la justicia habiendo incurrido en conductas delictivas que en no pocos casos representan actos de corrupción política relevantes. Por otro lado, el fuero ha sido objeto de uso político e instrumento de aplicación selectiva de la justicia penal.

Es decir, si bien, el fuero Constitucional fue fundado, con toda razón, en la necesidad de garantizar a los poderes públicos el libre y expedito ejercicio de funciones, que intenta al mismo tiempo salvaguardar tanto el buen desempeño del servicio público que podría estar amenazado por una hipotética parálisis institucional, como también los derechos de los funcionarios, lo cierto es que en las últimas décadas el fuero se ha convertido en una verdadera excepción jurídica que permite el quebranto del principio de igualdad ante la ley, convirtiéndose en un elemento de impunidad.

La figura constitucional declaración de procedencia, conocida como fuero, es obsoleta. Los resultados de su aplicación hablan más de un mecanismo de impunidad de algunos funcionarios, que de una forma eficiente de protección de los servidores públicos frente a la persecución política y la represión autoritaria.

Por ello, actualmente, el fuero constitucional es visto con recelo por la ciudadanía al considerarlo una cobertura de impunidad que permite a algunos servidores públicos realizar prácticas de corrupción sin riesgo de persecución ni sanción penal. Por ello, es preciso desarrollar un instrumento constitucional moderno, que preserve la sustancia de la protección frente a toda persecución política, al mismo tiempo que permita el procesamiento y sanción de los servidores públicos que incurran en conductas delictivas. A tal tarea se aboca la presente iniciativa.

Es menester eludir la posibilidad de que el Poder Legislativo prejuzgue sobre la culpabilidad delictiva del servidor público, determinando en el procedimiento de desafuero que éste efectivamente cometió o no un ilícito, lo que mueve más a la motivación política que a la búsqueda de la verdad y el deslinde de responsabilidades.

Nuestra iniciativa propone un esquema en el cuál únicamente juzga el órgano jurisdiccional competente, el juez de la causa penal, sin ninguna restricción y, sobre todo, sin el prejuicio que actualmente impone el Legislador Federal, pues éste sólo participa para permitir o no la detención del servidor público indiciado una vez que éste ha sido sentenciado. Ello obliga a la Cámara de Diputados a realizar una declaración política responsable, en la que pondere con valores democráticos la conveniencia para la sociedad de que el servidor público siga ejerciendo sus funciones, continuando el proceso penal en libertad o si, por el contrario, debe enfrentarlo privado de su libertad.

En ese mismo sentido, nuestra iniciativa atiende el caso especial del Presidente de la República, servidor público que actualmente está protegido por una inmunidad prácticamente absoluta, siendo que un actuar irregular de su parte puede causar un daño severo a las instituciones democráticas.

En nuestro sistema de gobierno, el Presidente de la República tiene una importancia constitucional y política fundamental: es el Jefe de Estado y de Gobierno; es el comandante supremo de las fuerzas armadas; dirige, bajo el análisis del Senado de la República, la política exterior; tiene a su cargo preservar la seguridad nacional en los términos de ley respectiva, entre otras facultades.

Como depositario de uno de los Poderes de la Unión, en nuestro régimen político el Presidente de la República es nombrado mediante el voto popular directo. Esta legitimación democrática, junto con la importancia cardinal de las funciones que realiza, configuran un imperativo constitucional en el que este funcionario de la República debe estar sometido a un eficaz esquema de responsabilidades.

Sin embargo, no acontece así en nuestro derecho vigente. En éste, el Presidente de la República sólo podrá ser acusado de traición a la patria y delitos graves del orden común. Este esquema, por lo reducido de sus supuestos de activación, hace prácticamente imposible que el Presidente sea sujeto a responsabilidad por alguna irregularidad cometida durante el ejercicio de su cargo.

Esta situación resulta incompatible con un régimen democrático vigoroso, en el cual todos los servidores públicos, sin excepción, respondan por el ilegal ejercicio de sus funciones. La existencia de espacios normativos bajo los cuales algún funcionario eluda las sanciones que por su actuar irregular correspondan, imposibilita el fortalecimiento del Estado de Derecho, facilita la realización de hechos de corrupción y sabotea la construcción de una democracia sustantiva.

Es por eso que en esta iniciativa se propone un sistema en el cual el Presidente de la República, en caso de que exista la probabilidad de que cometió un hecho que la ley señala como delito, pueda también ser sometido a proceso penal ante un juez competente. En caso de que el juzgador penal dicte sentencia condenatoria, pedirá al Congreso de la Unión que destituya a este alto funcionario. La Cámara de Diputados será Cámara de origen y la de Senadores revisora de este pedimento judicial.

Este esquema permitirá, por un lado, proteger la función que ejerce el Presidente de la República en tanto se substancia el proceso penal, y por el otro, evitará que la comisión de hechos probablemente delictuosos queden al margen de la acción persecutoria de la justicia, sin importar el funcionario que haya incurrido en ellos.

Desde la perspectiva del Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República, la presente iniciativa se inscribe en el marco de los esfuerzos emprendidos por este Poder Legislativo y particularmente, por el propio Grupo, para combatir el grave fenómeno de corrupción que aqueja al Estado mexicano.

Este problema representa un costo muy alto para el Estado mexicano y para la ciudadanía, en detrimento del potencial de desarrollo nacional, y ha adquirido tales dimensiones que según diversos analistas pone en riesgo la viabilidad del Estado mismo, al haber generado una fractura en el nexo de confianza que debe existir entre la ciudadanía y su gobierno, donde la clase política es vista como una elite, inmune a los problemas que aquejan al resto de la ciudadanía y a la que no alcanzan siquiera las leyes.

Como es evidente, estamos frente a una sociedad que ha perdido la confianza en su clase política, hecho que es patente al observar la reacción social ante los diversos escándalos de corrupción que en los últimos años se han hecho públicos. La sociedad acusa un quebranto entre el ser y el deber ser en lo relativo a la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidades al gobierno. Por ello y considerando a la impunidad como uno de los principales catalizadores de la corrupción, creemos que el esquema de fuero o inmunidad que hasta la fecha contempla nuestra Constitución para proteger el encargo público, no abona en la recuperación de la confianza del ciudadano hacia su gobierno, y por el contrario, genera una percepción de impunidad.

En este contexto, creemos necesario superar el esquema de fueros constitucionales, para hacer responsable a todo funcionario, incluido el Presidente de la República, de las acusaciones que pudiere enfrentar en materia penal, sin desproteger la función que desempeñan.

Por lo anteriormente expuesto, y en ejercicio de las facultades otorgadas por los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 numeral 1, fracción I; 164 y 169 del Reglamento del Senado de la República, sometemos a la consideración de esta Asamblea la presente Iniciativa al tenor del siguiente proyecto de:

## **DECRETO**

**ÚNICO.** Se reforman los artículos 61, 108, en su párrafo primero, 111, y 112, y se deroga el párrafo segundo del artículo 108, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 61.** Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten **durante el tiempo en el que desempeñen** sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos, **procesados ni juzgados** por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto **de la inviolabilidad** constitucional de los miembros de la misma y **del recinto parlamentario**.

**Artículo 108.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos **al Presidente de la República y demás** representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como

a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

**El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.**

...

...

**Artículo 111.** Los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral **del Poder Judicial de la Federación**, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados de la Asamblea Legislativa 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 **no podrán ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejerzan su cargo, pero podrán ser sujetos de proceso penal, de conformidad con lo dispuesto en este artículo.**

**Cuando alguno de los servidores públicos señalados en el párrafo anterior sea sujeto a proceso penal, continuará en su cargo. Las medidas cautelares que el juez determine no podrán consistir en privación, restricción o limitación de la libertad. En el caso de delitos relacionados con hechos de corrupción, el juez determinará las medidas cautelares suficientes para garantizar el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos. Así mismo, podrá determinar la restricción o limitación de la libertad del servidor público cuando resulte indispensable para asegurar su comparecencia en el proceso penal.**

**Tratándose de delitos del fuero común, el servidor público podrá solicitar, en cualquier momento, a las autoridades federales, que se avoquen al conocimiento de la investigación o proceso correspondiente, debiendo éstas atraer de inmediato el asunto.**

**Cuando el juez de primera instancia dicte sentencia condenatoria, solicitará inmediatamente a la Cámara de Diputados que cese al sentenciado en sus funciones para que quede a disposición de la autoridad correspondiente. La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados someterá la solicitud directamente a la resolución del Pleno dentro de los diez días hábiles siguientes a su recepción. Transcurrido el plazo sin que la Cámara dicte resolución, el servidor público sentenciado cesará en sus funciones y quedará a disposición de la autoridad correspondiente. La solicitud deberá ser resuelta por el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes. En los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente convocará de inmediato a sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados, la que deberá reunirse dentro del mismo plazo. Este procedimiento no interrumpe los plazos del proceso penal.**

**Si la resolución de la Cámara fuese negativa el servidor público continuará en su cargo y seguirá, en su caso, el proceso penal en libertad.**

**Cuando la sentencia condenatoria cause ejecutoria, el juez la notificará al ente público del cual forme parte el servidor público sentenciado, dentro de los 3 días hábiles. En caso de que la sanción impuesta consista en una pena privativa de la libertad, se separará al sentenciado de su cargo quedando a disposición de la autoridad correspondiente para el cumplimiento de la sentencia.**

**Por lo que toca al Presidente de la República se aplicará el mismo procedimiento y el mismo plazo establecidos en el párrafo cuarto de este artículo, pero la Cámara de Diputados obrará como cámara de origen para resolver sobre el pedido judicial y el Senado será cámara revisora. Transcurrido el plazo sin que la Cámara de Diputados remita el proyecto a la Cámara de Senadores, el Pleno de ésta resolverá directamente la solicitud. En todo caso, el Senado resolverá dentro de los diez días hábiles a partir de que reciba el proyecto o tome**

**conocimiento de la solicitud, transcurrido el cual, sin que se dicte resolución, el Presidente de la República cesará en su cargo y quedará a disposición de la autoridad correspondiente. Para que el Senado apruebe la separación del cargo es necesaria una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes. En los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente convocará de inmediato a periodo extraordinario de sesiones en cuanto reciba la solicitud judicial.**

**Cuando la sentencia condenatoria cause ejecutoria, se procederá en los términos del párrafo sexto de este artículo.**

Por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales de los mismos, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, magistrados electorales e integrantes de los órganos superiores de dirección de los organismos electorales de las entidades federativas, **cuando alguno de ellos sea sometido a un proceso penal por la comisión de delitos federales, se procederá en los términos señalados en la presente disposición. Para los delitos del orden común, las Constituciones de las entidades federativas preverán lo conducente, en los mismos términos de la presente disposición.**

Si la sentencia fuera condenatoria y si se tratara de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al **sentenciado** la gracia del indulto.

**En todas las materias distintas a la penal, en que los servidores públicos previstos en este artículo sean parte, se seguirá el procedimiento establecido en la legislación aplicable.**

Las resoluciones de las Cámaras **del Congreso de la Unión a que se refiere este artículo** son inatacables y **no procederá ninguna suspensión judicial.**

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

**Artículo 112.** No se requerirá el desahogo del **procedimiento establecido en el artículo 111 de esta Constitución**, cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia **hubiera sido sometido a proceso penal** durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo, **una vez dictado el auto de vinculación a proceso penal.**

### **Transitorio**

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

Senado de la República, a los 7 de abril de 2015.

**Suscriben**