



INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE HOMOLOGACIÓN DEL PROCESO DE DESAFUERO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CON EL DE OTROS SERVIDORES PÚBLICOS.

Honorable Asamblea:

Las diputadas Dulce María Sauri Riancho, Mariana Rodríguez Mier y Terán, Claudia Pastor Badilla y los diputados René Juárez Cisneros y Enrique Ochoa Reza, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIV Legislatura, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, 77, 78, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración del Congreso de la Unión la **iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de homologación del proceso de desafuero del Presidente de la República con el de otros servidores públicos**, de acuerdo con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando un servidor público es acusado por la comisión de algún delito, deberá ser sancionado en los términos de la legislación penal. Sin embargo, debido a que ciertos servidores públicos gozan de inmunidad procesal, establece un procedimiento, previo al proceso penal, denominado declaratoria de procedencia, por medio del cual la Cámara de Diputados en votación por mayoría absoluta, retire al servidor público del cargo para ponerlo a disposición de las autoridades competentes, para que, en caso de que se compruebe el ilícito del que se le acusa, le sean impuestas las sanciones penales correspondientes.

El Presidente de la República, como servidor público, también podrá ser sujeto a proceso penal por el delito de traición a la patria y, de acuerdo con la reforma promovida por el Titular del Ejecutivo Federal y aprobada por el Congreso de la Unión, por hechos de corrupción, delitos electorales y todos aquellos delitos por los que podría ser enjuiciado cualquier ciudadano o ciudadana.

No obstante, aunque el propio titular del Ejecutivo Federal actual ha afirmado reiteradamente que con dicha reforma se eliminó el fuero del Presidente de la República, la realidad es que su reforma no cumplió con ese objetivo toda vez que la inmunidad procesal



para dicho cargo se mantiene, ya que en el caso de que la Cámara de Diputados lleve a cabo el procedimiento de declaratoria de procedencia contra el Presidente de la República, en lugar de retirar la inmunidad procesal y poner al inculcado a disposición de las autoridades competentes como sucede con cualquier otro servidor público, de conformidad con el artículo 111 constitucional, *“sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110, la cual resolverá con base en la legislación penal aplicable”*.

Por tal motivo, **el objeto de la reforma que se propone en esta iniciativa es homologar el proceso de desafuero del presidente de la República con el de los otros servidores públicos enunciados en el artículo 111 constitucional.**

Lo anterior, considerando que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene los principios fundamentales que ha elegido la nación mexicana como base para su desarrollo y bienestar. Entre otros, los principios de igualdad ante la ley y no discriminación, tanto en derechos como en garantías, lo que implica que en México todas las personas gozan de los mismos derechos y las mismas garantías, pero también, todas las personas, son responsables por las conductas, por acción u omisión, que sean contrarias a la ley.

Cuando las personas realizan conductas típicas, antijurídicas, culpables, punibles, el Ministerio Público debe accionar el proceso penal y el juez de la materia debe valorar los elementos aportados por las partes, a fin de determinar la culpabilidad o no, determinando finalmente la sanción correspondiente. Sin embargo, existen algunas excepciones.

Del servicio al Estado y su protección constitucional

A la calidad esencial de persona, la ley otorga diversos atributos derivados de circunstancias como nacionalidad, edad, género, adscripción laboral, jurisdicción, etcétera, así, la persona que sirve al interés público y a cualquier nivel de gobierno, tiene el atributo de servidor público.

El servicio público es uno de los atributos que gozan de protección constitucional. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 2a. XCIII/2006, precisa quiénes son servidores públicos:

“Del proceso legislativo que culminó con el Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, específicamente en lo relativo a sus artículos 108, 109 y 134, se advierte que la finalidad del Constituyente Permanente fue cambiar el concepto tradicional de “funcionario público” por el de “servidor público”, a efecto de establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o



comisión, disponiéndose para ello de obligaciones igualitarias a las que quedaban constreñidos "todos los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el Gobierno como en la Administración Pública Paraestatal", es decir, en la Federación con el objeto de exigir responsabilidades a quienes presten sus servicios bajo cualquier forma en que se sirva al interés público y a cualquier nivel de gobierno. En ese tenor, se concluye que el artículo 108, primer párrafo, de la Constitución Federal, al establecer quiénes son servidores públicos, no es limitativo sino enunciativo, pues la intención del Constituyente con la reforma de mérito fue que se incluyera a todos, sin importar la clase de empleo, cargo o comisión que desempeñen, ni el nivel de la función o la institución en donde laboren, pues lo medular y definitorio es que son servidores públicos quienes sirvan al Estado o Federación, al gobierno y a la nación, al interés público o a la sociedad."

La protección que se da al "servicio público" tiene como objetivo proteger el funcionamiento y buena marcha de las actividades en favor del interés general.

Considerando lo anterior, para que una persona servidora pública, en respeto a los principios de igualdad ante la ley y no discriminación, sea procesada conforme a derecho y sancionada penalmente, deberá ser desprendida de dicho atributo.

Para retirar la protección constitucional que concede el cargo, la Cámara de Diputados deberá ejercitar el procedimiento denominado declaratoria de procedencia, encaminado a emitir una declaración con vista a la probable responsabilidad penal de un servidor público durante su encargo, eliminando tal protección y permitiendo la investigación judicial de sus actos.

De acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la declaratoria de procedencia se compone de los siguientes pasos:

- I. 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 algún servidor público, la Sección Instructora (conformada bajo el principio de pluralidad, por cuatro Diputados provenientes de la Comisión Jurisdiccional) deberá rendir un dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, mismo que podrá ampliar en la medida que resulte estrictamente necesario.
- II. Durante esos sesenta días, o la prórroga en su caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado.



- III. Concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.
- IV. Si a juicio de la sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.
- V. Dada cuenta del dictamen correspondiente, el presidente de la Cámara anunciará que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso.
- VI. El día designado, previa declaración del Presidente de la Cámara y una vez que la Cámara de Diputados se erija en Jurado de Procedencia, conocerá la Asamblea del dictamen que la Sección le presente; observando la garantía de audiencia, se escucharán los alegatos del denunciante y del servidor público denunciado; el denunciante podrá replicar, y si lo hiciere, el inculpado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término; retirados el denunciante y el denunciado, se procederá a discutir y votar el dictamen.
- VII. La votación requerida es de mayoría absoluta de los presentes en la sesión.
- VIII. Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de las autoridades competentes.
- IX. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.
- X. Cuando se siga proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento al que se refieren los artículos anteriores, la Secretaría de la misma Cámara o de la comisión permanente libraré oficio al juez o tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.

Con lo anterior, queda en evidencia que el procedimiento de desafuero es producto de un órgano colegiado, plural, que no decide sobre la inocencia o culpabilidad, sino que verifica que la persona acusada, efectivamente tenga la protección de la inmunidad procesal o fuero; constata la existencia del delito; y, en su caso, le retira el fuero.



La declaratoria de procedencia es distinta al juicio penal, ya que, en este último, debe quedar probada la responsabilidad para poder condenar, y en la declaratoria de procedencia la Cámara de Diputados estima que es probable dicha responsabilidad, sin prejuzgar de la culpabilidad, pero sí considerando que dicha culpabilidad puede darse en razón de la probable responsabilidad.

En ese sentido, la Cámara de Diputados tiene un papel fundamental como protector de la función Ejecutiva del Estado mexicano, ya que a través de la declaración de procedencia, se realiza el examen de los hechos presumiblemente delictivos cometidos por alguno de los servidores públicos enumerados en el artículo 111 constitucional, con el objeto de que las acusaciones temerarias o sin fundamento no procedan contra el servidor durante el periodo de su encargo y pueda así desempeñarse libremente en el ejercicio de su función sin presiones por parte de acusaciones falsas.

De la inmunidad procesal del Presidente de la República

Por esta razón, algunos servidores públicos y el Presidente de la República, están provistos de inmunidad procesal o fuero. No obstante, en los últimos tiempos se ha cuestionada dicha figura debido a que se considera que el fuero es sinónimo de impunidad. Legisladores de diversos partidos políticos, han presentado iniciativas con el propósito de eliminarla.

Entre los argumentos comunes, los legisladores señalan que *"el fuero constitucional del que gozan 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, [pero] ...En el México de hoy, el fuero tiene menos justificación de ser..."*.

En ese mismo sentido se pronunció el Titular del Ejecutivo Federal quien, en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional, presentada por segunda ocasión en febrero de 2020, y aprobada por el Congreso de la Unión, explicó que *"[Insistió en la presentación de la iniciativa] ...honrando un compromiso de campaña para retirar el fuero al Presidente de la República cuando se le acuse de cometer una serie de delitos de extrema gravedad que causan severo daño al Estado y al pueblo mexicano"*.

No obstante, la intención de eliminar el fuero al Presidente de la República, la redacción del párrafo quinto del artículo 111 constitucional que propuso y que hoy es texto vigente, no solo deja vigente el fuero sino que además, en lugar de que se siga el proceso de desafuero, como sucede ordinariamente con los demás servidores públicos descritos en el artículo 108.

En estricto sentido, el quinto párrafo del artículo 111, que remite al artículo 110, relativo al procedimiento de juicio político, sería un procedimiento distinto al que se sigue contra los



servidores públicos acusados de cometer un delito, ya que el juicio político se ejercita cuando el servidor público comete actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho, y que tiene como consecuencia la destitución e inhabilitación, desde uno hasta veinte años, para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Ahora bien, considerando que se realice el juicio político, también existe diferencia con el procedimiento normal, ya que, en el caso del Presidente, en lugar de concluir con la destitución o inhabilitación, *"el Senado de la República debe resolver con base en la legislación penal aplicable"*.

Lo anterior deja a la deriva la intención del Titular del Ejecutivo Federal de retirar el fuero al Presidente, ya que, en términos reales el texto vigente de la Constitución excluye al Presidente de la República de responsabilidad penal, ya que se deja sin efectos el mandato del párrafo segundo del artículo 108 de la Constitución Federal, que señala que el Ejecutivo Federal *"podrá ser imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales y todos aquellos delitos por los que podría ser enjuiciado cualquier ciudadano o ciudadana"*.

De una interpretación literal y sistemática, es una contradicción normativa que al Presidente de la República se le someta a juicio político cuando existan indicios de responsabilidad penal por la comisión de acto u omisión antijurídica, ya que la ilicitud de la conducta del funcionario no es un requisito para que se le pueda hacer juicio político. En otras palabras, no se puede exigir que exista ilicitud para su procedencia, porque precisamente el juicio político da lugar a la responsabilidad política y no a otro tipo de responsabilidad que se presentaría en caso de que el funcionario hubiera realizado alguna conducta ilícita, ya fuera de carácter penal, civil o administrativa.

De ahí que la propuesta de esta iniciativa sea seguir el mismo procedimiento que se sigue con los demás servidores públicos, que sean separados del cargo a través del procedimiento de declaratoria de procedencia, por las siguientes razones:

- a) La declaración de procedencia es un acto que encierra una garantía o una defensa para los servidores públicos, existiendo solo en el desempeño de su función y no de la persona que la asume, esto quiere decir que el hecho de ser servidor público no lo exime de ninguna responsabilidad.
- b) Dicha protección parte de la idea de no interrumpir las funciones propias del cargo, poniendo a disposición de tribunales comunes, por acusación fundadas en hechos arbitrarios.
- c) No se trata de una garantía sustantiva, sino de una materialmente procesal determinando que, concluido el juicio de declaración de procedencia, se pueda



trasladar al servidor público a la jurisdicción competente si es señalado como culpable.

- d) La declaratoria de procedencia no juzga hechos con base en las normas legales, su actuación se limita a presentar una declaración de oportunidad de acuerdo a los hechos y a una probable responsabilidad, así, la función de la Cámara de Diputados es solamente resolver si el servidor público queda o no a disposición de un juez para que lo condene respecto al delito cometido; por lo tanto, no puede considerarse procesalmente hablando una sentencia, sino una conclusión declarativa que solo tiene como fin poner al funcionario en cuestión en manos de las autoridades competentes.
- e) El fuero no implica un privilegio absoluto, puesto que la declaración de procedencia es el mecanismo que permite remover la prerrogativa que impide la actuación de la autoridad judicial competente preservando el principio de igualdad.
- f) La figura de declaración de procedencia es totalmente distinta a la denominada como juicio político, la cual está sustentada en bases exclusivamente gubernativas, en el entendido del derecho positivo mexicano que este tipo de responsabilidad se erige bajo la comisión de algún acto u omisión realizado en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; es decir, la justicia política, es aquella que se ejerce sobre hombres políticos o en materia política, considerándose un juicio ético-administrativo al cual son sujetos ciertos funcionarios públicos, con independencia de cualquier juicio penal, por lo que las sanciones también son evidentemente políticas.

Con relación a las propuestas de legisladores y del propio Ejecutivo Federal de eliminar por completo el fuero al Presidente, expondría al Estado a inestabilidad. En efecto, la persona que ostenta el cargo de Presidente de la República es depositario de uno de los tres poderes de la Unión; al ser elegido por sufragio universal, directo y secreto de las ciudadanas y los ciudadanos, es Jefe del Estado Mexicano y Jefe de gobierno, garante de la independencia, la unidad del Estado y el funcionamiento normal de las instituciones democráticas, y es, además, Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, por lo que la ausencia temporal o absoluta del mismo podría generar una crisis política e inestabilidad de las instituciones democráticas. En ese sentido, se requiere un Ejecutivo sin impedimentos para tomar las medidas y resoluciones idóneas requeridas por las actividades propias de su encargo.

Es decir que, en el supuesto de que se eliminara el fuero al Presidente de la República, ante la mera denuncia presentada en su contra por la comisión de cualquiera de los delitos señalados en el artículo 19 constitucional, tales como feminicidio, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, violencia sexual contra menores,



corrupción, desaparición forzada, robo al transporte de carga, entre otros, tendría que ser privado de su libertad de manera oficiosa, en tanto se comprueba su culpabilidad.

Por tal motivo, nuestra propuesta se pronuncia por conservar la protección constitucional al cargo de Presidente de la República y en caso de que existan acusaciones por la comisión de actos delictivos, que sea la Cámara de Diputados la que, en ejercicio del procedimiento de declaratoria de procedencia, resuelva si ha lugar a poner al inculpado ante las autoridades competentes, dando cauce jurídico al mandato constitucional de que en caso de que cometa algún ilícito, pueda ser imputado y juzgado.

Para ilustrar los cambios propuestos al texto constitucional, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente	Texto del proyecto de decreto
(No tiene correlativo)	Artículo Único. Se reforma el párrafo primero; y se deroga el párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:
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, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional 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 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, el Presidente de la República , 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, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional 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.
...	...
Para proceder penalmente contra el Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.	(Derogado)
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...



	...
(No tiene correlativo)	Transitorio Único. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la que suscribe, somete a consideración de esta Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforma el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforma el párrafo primero; y se deroga el párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, **el Presidente de la República**, 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, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional 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.

...

...

(Derogado)

...

...

...

...

...

...



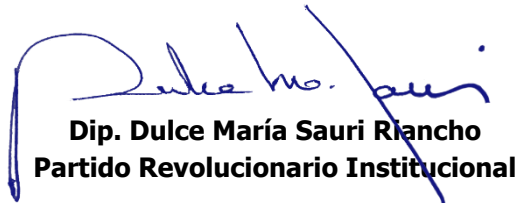
Cámara de Diputados
LXIV Legislatura
Grupo Parlamentario del PRI

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de mayo de 2021.

Atentamente



Dip. Dulce María Sauri Riancho
Partido Revolucionario Institucional

Dip. Mariana Rodríguez Mier y Terán
Partido Revolucionario Institucional

Dip. Claudia Pastor Badilla
Partido Revolucionario Institucional



Dip. René Juárez Cisneros
Partido Revolucionario Institucional

Dip. Enrique Ochoa Reza
Partido Revolucionario Institucional