**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO, EN MATERIA DE INMUNIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS.**

Toluca de Lerdo, Estado de México, a 12 de diciembre de 2018.

**C. AZUCENA CISNEROS COSS**

**PRESIDENTA DE LA DIRECTIVA DE LA**

**LX LEGISLATURA DEL PODER LEGISLATIVO**

**DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO**

**PRESENTE.**

**Diputada Azucena Cisneros Coss**, integrante del Grupo Parlamentario de morena; con fundamento en lo dispuesto por los artículos 6 primer párrafo y 116 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos; 51, fracción II; 57 y 61, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 38 fracción I; 79 y 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México; así como el 68 del Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México, me permito someter a la consideración de esta Honorable Legislatura la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto, para reforman los artículos 42, 61, párrafo XXXIX, 131, 132 y 136 de la Constitución Política, según lo siguiente.

**Exposición de Motivos**

El camino a la cuarta transformación de nuestro país no es una simple frase, no es tampoco una serie de buenas intenciones discursivas, se trata de todo un movimiento que ya se ha puesto en marcha y primordialmente, trata de impulsar un cambio profundo en la Nación, a favor de todas las personas y a la vez, busca saldar los rezagos históricos que, a causa de malas decisiones y peores gobernantes, hemos padecido.

Para allanar el camino hacia la cuarta transformación, es necesario finiquitar jurídicamente, la impunidad y los agravios que pudieran seguirse cometiendo al amparo del fuero, y de la inmunidad, ya que este ha traído como consecuencia, desde hace ya muchos años, la reproducción de prácticas contrarias a los valores democráticos que debieran imperar para el fortalecimiento de nuestras instituciones.

Es un clamor ciudadano que sea eliminado el llamado “fuero constitucional” del que gozan servidores públicos, para que puedan ser procesados como cualquier ciudadano, cuando falten a sus responsabilidades del cargo.

Existen antecedentes de esta demanda ciudadana, que la figura del fuero en México se ha convertido en un mecanismo de evasión de responsabilidades ante la comisión de algún delito e incluso, de impunidad ante faltas administrativas que no por comunes o menores, representan impunidad y falta de respeto a las leyes, al buen gobierno y hasta a las buenas costumbres de la ciudadanía.

El espíritu del Legislador, al establecer inmunidad para los titulares de ciertos cargos, era proteger y dar garantía a la libertad de expresión de legisladores y servidores públicos; al paso del tiempo, se ha venido desvirtuado el verdadero carácter del fuero y se ha convertido en una especie de salvoconducto o permiso para cometer delitos o actos de corrupción, y gozar de impunidad.

Para que todo servidor público cumpla lealmente con sus obligaciones es necesario eliminar el fuero, terminar con los excesos y el abuso del poder, evitar la impunidad al amparo de un cargo público, situando a todos los funcionarios públicos, desde el Gobernador hasta los Presidentes Municipales, en el mismo carácter jurídico que los ciudadanos al momento de enfrentar un procedimiento.

Menciona Carranco que: «Al igual que otros vocablos, la locución “fuero” es multivalente en la ciencia del derecho; sus principales acepciones son empleadas distinguiendo el significado por el contexto en que se incorporan».[[1]](#footnote-1)

De tal suerte que por fuero pueden entenderse tres cosas distintas:

1. un conjunto de disposiciones normativas, *v. gr*. el *Fuero Real de Castilla*, o el *Fuero Juzgo*;
2. un ámbito de competencia de una figura jurídica que puede atender a la *competencia material* (fuero de guerra o militar), a la *distribución geográfica* (fuero federal, estatal, local o municipal), y
3. un *privilegio otorgado por posición en la estructura social o política*, como el fuero de guerra o fuero eclesiástico.[[2]](#footnote-2)

En un primer momento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación entendió al fuero como un privilegio conferido a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de «eventuales acusaciones sin fundamento», útil para «mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos».

El criterio es el siguiente:

***Controversias Constitucionales. Fuero, Concepto de****. 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. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos.[[3]](#footnote-3)*

Ya en un segundo momento la Primera Sala de ese mismo Alto Tribunal consideró al fuero no como un privilegio, sino como una *garantía de carácter procesal*, al señalar que:

*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.[[4]](#footnote-4)*

De su lectura deviene imperioso señalar que existe una profunda diferencia entre la institución del *fuero* —reconocido por nuestro Máximo Tribunal como tal— y la figura de la *declaratoria de procedencia*, que se presenta como un medio para suprimir al primero.

Pero resulta acaso más importante establecer el *statu quo* de esta institución, que bien puede resumirse en la visión ciudadana de que «el fuero político es una protección institucional, pero también, en algunos casos, garantía de impunidad. A raíz de los casos de corrupción, su validez se debe debatir»[[5]](#footnote-5).

El hecho de que el sistema judicial quede sin efecto para ejercer acción penal en contra de servidores públicos que cometen algún ilícito, a consecuencia de que están embestidos por el “fuero” propicia el malestar ciudadano y anula la aplicación de la justicia, que deriva en la impunidad.

De cualquier manera, la existencia del fuero no garantiza esa pretensión de *protección institucional, puesto que:*

*[…] un eventual ajuste de cuentas, la posible presencia de aliados incondicionales u hostiles detractores en el seno de la Cámara de Diputados que inclinen en forma indebida la decisión hacia cualquier sentido, la presión de la opinión pública con una gran dosis de conciencia social en que los altos funcionarios tienden a la delincuencia, así como atender a fines partidistas más que de justicia, sea para propiciar la protección de un auténtico criminal con un cargo público que tenga el apoyo de la mayoría en la Cámara, o bien, la separación injustificada y la carga procesal que implica el enjuiciamiento de un incómodo funcionario honesto…[[6]](#footnote-6)*

La presente iniciativa pretende la eliminación del “fuero”, pero no de la inmunidad, debido a que ésta es condición del normal y libre funcionamiento de los poderes públicos. Por tanto, se propone que los servidores públicos que ahora están “aforados” puedan ser sujetos de procedimiento penal en libertad. Cuando el juez dicte sentencia condenatoria, ese mismo juez notificará a la Cámara de Diputados del Congreso que el servidor público ha perdido su inmunidad y el cargo que desempeñó.

Ante esta tensión de protección/impunidad, y en atención al principio de presunción de inocencia, los altos funcionarios que hoy tienen fuero tendrán una protección más modesta, pero respetuosa del referido principio, así, éstos no podrán ser separados de sus encargos, pues una vez iniciado el debido proceso penal contra el inculpado, este permanecerá en el mismo, y gozará de la libertad en tanto no se dicte sentencia. Sobre este principio de presunción de inocencia, la doctrina ha señalado que:

*[…] está claro que en la etapa de juicio es en la que mejor se aprecia —vertiente procesal—, pero fuera del mismo, desde la investigación, e incluso en materia de ejecución de penas —para el caso de la imposición de medidas disciplinarias—, debe ser observado —vertiente extraprocesal— por todas las autoridades.*

*En este sentido la Primera Sala de la Corte ha sostenido recientemente que el derecho fundamental a la presunción de inocencia debe ser entendida también como una regla de trato que exige que cualquier persona imputada por la comisión de una conducta tipificada como delito, sea tratada por todas las autoridades como inocente durante el trámite del procedimiento e incluso desde antes de que se inicie, situación que implica el derecho del imputado a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y determina, por ende, el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza.[[7]](#footnote-7)*

Una vez que exista sentencia condenatoria firme ejecutoriada, se comunicará ésta a la dependencia del funcionario, para el único efecto de que esta tome conocimiento y se proceda a la ejecución de la sentencia ordenada por la autoridad judicial.

Este procedimiento y sus consecuencias se aplicarían al gobernador, diputados y magistrados de los respectivos tribunales por la comisión de delitos.

En consecuencia, se sugiere adecuar lo necesario para que el sistema de procesamiento penal, retiro de la inmunidad y cese del cargo de los servidores públicos.

Por los motivos antes expuestos, se pone a consideración de este H. congreso del Estado de México, para su análisis, discusión y, en su caso aprobación la presente iniciativa con proyecto de decreto, para que de estimarlo procedente se apruebe en sus términos.

**ATENTAMENTE**

**DIP. AZUCENA CISNEROS COSS**

**PROYECTO DE DECRETO**

**ARTICULO UNICO**.- Se adicionan y reforman los artículos 30, fracción I, 42, 61, fracción XXXIX, 131, 132 y 136 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, para quedar como sigue:

**Artículo 30.** …

1. Los que estén sujetos a un proceso penal por delito que merezca pena privativa de libertad, a contar desde la fecha del auto de vinculación a proceso penal hasta que cause ejecutoria la sentencia que los absuelva o se extinga la pena; **salvo lo establecido en los artículos 131 y 132 de la presente Constitución.**

II a V. …

**Artículo 42.** Los diputados jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por las declaraciones o los votos que emitan **y difundan** con relación al desempeño de su cargo.

Los presidentes de la Legislatura y de la Diputación Permanente velarán por el respeto **de la inmunidad parlamentaria** de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

**Artículo 61. …**

**I a XXXVIII…**

**XXXIX. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 132 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra estos se instauren.**

**XV al LVI**…

**Artículo 131.-** Los Diputados de la Legislatura del Estado, los Magistrados y los integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia, los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo, el Fiscal General de Justicia y los integrantes de los órganos superiores de los organismos a los que la presente Constitución les otorga autonomía, son responsables de **los delitos del orden común** que cometan durante su encargo y de los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones. El Gobernador lo será igualmente, pero durante el período de su ejercicio sólo podrá ser **denunciado**, acusado, **imputado, procesado y sentenciado, en términos del artículo 132 de la presente Constitución,** por delitos contra la seguridad del Estado **y cualquier otro delito.**

**Artículo 132.- Los Diputados de la Legislatura del Estado, los Magistrados y los integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal superior de Justicia, los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo, el Fiscal General de Justicia y los integrantes de los órganos superiores de los organismos a los que la presente Constitución les otorga autonomía, gozan de inmunidad por lo que no pueden ser privados de su libertad durante el periodo de su ejercicio.**

**Sin embargo, la inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente y el ejercicio de la acción penal en contra de estos servidores públicos de conformidad con lo dispuesto en este artículo.**

**Las medidas cautelares aplicables no pueden consistir en privación restricción o limitación de la libertad.**

**Dictada la sentencia condenatoria en primera instancia, el juez de la causa comunicará al Poder Legislativo el retiro de la inmunidad del sentenciado, a partir de lo cual este cesará en sus funciones y quedará a disposición de la autoridad correspondiente.**

**No cuentan con inmunidad los servidores públicos con licencia o que se encuentren separados de su cargo, ni podrán recuperarla al volver al puesto luego que el Ministerio público ejercite acción penal en su contra al juez correspondiente.**

**El Gobernador goza de inmunidad, por lo que en caso** ser acusado **o denunciado queda sujeto a lo establecido en el presente artículo, pero para el retiro de la inmunidad y cese de su encargo se requiere de la aprobación por mayoría absoluta del número total de los integrantes de la Legislatura, en un plazo de diez días hábiles contados a partir de la correspondiente notificación. Durante los periodos de receso la Comisión Permanente deberá de convocar de inmediato a sesiones extraordinarias dentro de un plazo de tres días luego de que le es notificada la sentencia judicial. Nunca procede suspensión judicial, administrativa o parlamentaria durante el desarrollo de las sesiones, discusiones y votaciones en que el Poder Legislativo se pronuncie sobre el retiro de la inmunidad y la separación del cargo.**

**Las resoluciones de la Legislatura en cualquier sentido no interrumpen o alteran los ulteriores procedimientos judiciales.**

**Artículo 136. Las sentencias y las sanciones administrativas de cualquier naturaleza distinta a la penal se ejecutarán sin el retiro de la inmunidad y solo aquellas que implican arresto se ejecutan inmediatamente después de que el servidor público deja el cargo.**

Contra las declaraciones y resoluciones de la Legislatura erigida en Gran Jurado no procede juicio o recurso alguno.

**TRANSITORIOS**

**PRIMERO.** Publíquese el presente decreto en el Periódico Oficial “Gaceta de Gobierno”.

**SEGUNDO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial “Gaceta del Gobierno”.

Dada en el Palacio del Poder Legislativo, en la Ciudad de Toluca de Lerdo, a los \_\_\_\_\_ días del mes de \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ del año dos mil dieciocho.

1. Joel Carranco Zúñiga, «Capítulo Segundo. Desafuero o declaración de procedencia», en *Procedimientos penales especiales*, Israel Alvarado Martínez, (coord.), Porrúa, México, 2006, pp. 49 *et sec*. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Vid*. Tesis P. CXXXVI/97 de la Novena Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 204 del Tomo VI, septiembre de 1997, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 197675, con el rubro Controversias Constitucionales. Desafuero, Procedimiento de. Sus Notas Distintivas. [↑](#footnote-ref-2)
3. Tesis de Jurisprudencia P./J. 37/96 de la Novena Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 388 del Tomo III, junio de 1996, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 200104. [↑](#footnote-ref-3)
4. Tesis 1a. XXVII/2000, de la Novena Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la pág. 248 del Tomo XII, diciembre de 2000 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el número de registro 190589, con el rubro Inmunidad Parlamentaria y Fuero Constitucional. Su Aplicación cuando se trata de Responsabilidad Penal y de Reclamaciones Civiles que se Imputan a un Diputado Federal. [↑](#footnote-ref-4)
5. Paola Zavala Saeb, «Por eso propongo: eliminar el fuero», *Horizontal*, 10 de julio de 2015, disponible en: [<https://horizontal.mx/por-eso-propongo-eliminar-el-fuero/>], consultado el 2018-04-11. [↑](#footnote-ref-5)
6. Joel Carranco Zúñiga, *Op. cit*., p. 57. [↑](#footnote-ref-6)
7. *Vid*., Israel Alvarado Martínez y Gabriel Calvillo Díaz, *La etapa de juicio en el proceso penal acusatorio*, José Ramón Cossío Díaz (coord.), 2ª. ed., Colección Temas selectos, Código Nacional de Procedimientos Penales, vol. 5, Bosch México, México 2017, pp. 27-29. [↑](#footnote-ref-7)