

Reflexiones sobre el proyecto de decreto de reforma Constitucional para la eliminación del fuero

Ideas clave

- El proyecto de decreto relativo a la reforma de diversos artículos Constitucionales para la eliminación del fuero recientemente turnado para su discusión al Senado de la República tiene implicaciones importantes en materia de la relación entre el Ejecutivo y Legislativo.
- Por una parte, la eliminación del fuero permite establecer igualdad jurídica entre autoridades y ciudadanos. Por otra, existe el riesgo de que su eliminación derive en uso político de las instituciones de justicia y, por consiguiente, que puedan mermar la estabilidad del sistema político.
- Ante esto, es importante valorar el posible incremento de procedimientos de juicios civiles, penales y políticos que podrían derivar en la obstaculización del ejercicio de funciones gubernamentales o parlamentarias necesarias, además de imponer una carga operacional adicional al sistema de justicia.

1. Introducción

Las discusiones sobre el fuero o la inmunidad judicial han estado presentes de forma recurrente en el espacio público mexicano. Por una parte, esta figura fue creada en el mundo como un mecanismo para dotar de protección a los legisladores ante la persecución política derivada del desarrollo de sus funciones. Por otra, existen posturas encontradas que señalan que el fuero favorece la impunidad, al concebirse como un instrumento que puede utilizarse para evadir la obligación de rendir cuentas (ver Castellanos et al., 2017).

Ante las múltiples opiniones sobre este tema, para el Senado es necesario valorar las distintas consecuencias de esta decisión y contar con mayores elementos para definir las bases para la regulación de la inmunidad judicial conocida como fuero. En este sentido, esta nota reflexiona acerca del estado que guarda este tema en el caso mexicano. Con este propósito, la nota se divide en tres secciones. La primera sintetiza algunas opiniones sobre el fuero identificadas en la literatura en ciencia política. La segunda describe el contenido de la minuta del Proyecto de decreto que reforma o deroga los artículos 17, 61, 74, 108, 110, 111, 112 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en materia de declaratoria de procedencia. Finalmente, la última parte presenta algunas reflexiones sobre las implicaciones de este proyecto de decreto en el contexto de su discusión en el Senado de la República.

2. Apuntes teóricos sobre el fuero y la inmunidad parlamentaria

Distintos teóricos de la ciencia política han tratado el tema del fuero y la inmunidad parlamentaria desde distintas perspectivas. Una de estas estudia al fuero como un instrumento que puede modificar la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo, cuando este último pierde esta protección (*presidential impeachment*). Bajo condiciones de confrontación entre estos dos poderes, la eliminación del fuero no representa únicamente un mecanismo legal para remover a un presidente que ha violado la ley o cometido algún delito, también

puede constituir con frecuencia “un arma institucional empleada en contra de presidentes que enfrentan una legislatura beligerante” (Pérez-Liñán, 2007: 9). El escenario latinoamericano ha permitido documentar diversos casos en los que la remoción del Ejecutivo (por ejemplo, la destitución de Dilma Roussef en Brasil) ha causado debates sobre si el uso de este mecanismo termina en la persecución de adversarios políticos (Castellanos et al., 2017).

En este sentido, la literatura académica destaca que cuando hay un proceso *impeachment*, la opinión pública adquiere un rol relevante como un contrapeso que puede proteger al Ejecutivo ante la acción legislativa (Pérez-Liñán, 2016), aspecto que no está garantizado en México a la luz del uso discrecional de la publicidad oficial. Esto tiene dos implicaciones importantes, por una parte, la desaparición del fuero, por sí misma, involucra valorar aspectos como la propia composición del poder legislativo, la solidez de la opinión pública, la capacidad del Ejecutivo para establecer coaliciones, así como las características del momento político por el que se transite (Pérez-Liñán, 2009). Esto sucede actualmente durante el proceso electoral mexicano en el que atender el tema de la corrupción genera presiones adicionales a los actores políticos para responder a las demandas por disminuir la impunidad.

Obviar estos aspectos puede tener consecuencias adversas relacionadas con cuestionamientos sobre la legitimidad del sistema político en su conjunto. El caso brasileño, con la destitución de Roussef, ilustra precisamente este punto: el propio proceso de destitución fue severamente criticado y, derivó, en una crisis política y económica que no ha podido superarse. Al respecto, Avritzer, al aludir a este caso, señala que lo único que este mecanismo “ha sido capaz de hacer hasta ahora es aprobar

cambios no electorales en la orientación de las políticas, un aspecto que debe preocupar a aquéllos que se encarguen del futuro de la democracia en Brasil” (2017:3).

Por otra parte, es interesante discutir las posturas que apoyan la eliminación del fuero Constitucional relacionadas con que esta medida permite reducir “una desigualdad inaceptable entre representantes y representados” (Rivera-León, 2012: 251). Esto demanda un análisis más profundo en el sentido de que, al eliminar esta protección, la ejecución de los procesos judiciales que se deriven de esta decisión deberán acompañarse de un incremento en las capacidades institucionales que permitan tener procesos judiciales justos. Como discute Bruneau (2016) en relación con el caso brasileño, la sola ocurrencia de un evento -la eliminación del fuero por ejemplo- no crea automáticamente las capacidades necesarias para la ejecución de los procesos resultan de esta decisión.

Desde una perspectiva teórica, por tanto, la decisión de eliminar la protección a distintas autoridades y funcionarios permite, por una parte, ubicarlos en el mismo plano que a los ciudadanos que representan. Por otra, puede constituir un instrumento de pugna entre actores políticos que crea un desbalance de poder en un ambiente donde el sistema de justicia, hasta el momento, no garantiza que se respeten los derechos humanos vinculados con el debido proceso.

A la luz de esto, la siguiente sección describe de forma sucinta el contenido del proyecto de decreto que reforma o deroga algunos artículos de la CPEUM relacionados con la eliminación del fuero que fue aprobado en la Cámara de Diputados y cuya discusión está pendiente en el Senado de la República.

3. La actual discusión en el ámbito legislativo

En la minuta presentada por la Cámara de Diputados se elimina por completo el fuero contra acusaciones penales o civiles a servidores públicos electos o designados, según la minuta, en el artículo 111, a saber: Presidente de la República, Diputados y Senadores, Ministros de la Suprema Corte, Magistrados del Tribunal Electoral, Consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral, los gobernadores, diputados locales, magistrados locales, consejos de la judicatura locales, presidentes municipales, síndicos, alcaldes y concejales, además del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

En este sentido, el proyecto de decreto elimina el procedimiento conocido como juicio de procedencia del artículo 74 Constitucional, fracción V, así como del 112, por el cual, después de solicitud del ministerio público, la Cámara de Diputados puede decidir si procede que se inicie un juicio penal o civil contra alguno de los funcionarios mencionados en la actual redacción del artículo 111 de la Constitución. Por tanto, el ministerio público puede proceder contra cualquiera de ellos por causas penales y civiles. Con la reforma del artículo 114, la prescripción de los delitos que pueda cometer un funcionario mientras está en funciones no puede ser menor a tres años.

En caso de que uno de estos funcionarios sea consignado por el ministerio público (art. 111), el juez podrá autorizar todas las medidas contempladas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, por excepción de la prisión preventiva o la suspensión temporal del cargo. En el artículo 155 del mencionado Código, se especifican las medidas cautelares que un juez puede imponer por solicitud del ministerio

público, la víctima o el ofendido, que son: presentación periódica ante un juez; exhibición de una garantía económica; embargo de bienes; inmovilización de cuentas e inversiones en el sistema financiero; prohibición a salir del país; sometimiento a vigilancia; prohibición a asistir a ciertas reuniones o a acercarse a ciertos lugares; prohibir aproximarse a ciertas personas; separación inmediata del domicilio; suspensión temporal del ejercicio de una actividad; colocación de localizadores electrónicos y resguardo en su propio domicilio bajo las modalidades que el juez disponga. Además, en lo que dura el juicio, cualquiera de los funcionarios mencionados en el 111 puede seguir ejerciendo el cargo.

En las reformas se incluyen los artículos 17 y 61 relativos a la protección a la libertad de expresión del legislador para protegerlos de demandas del delitos del orden civil federal en el cual se haya considerado que ellos hayan incurrido en calumnias y difamaciones, reforzando la inmunidad parlamentaria vigente para expresar opiniones, la cual indica que los legisladores no pueden ser reconvenidos en sus opiniones y se establece que los presidentes de las Cámaras deben proteger la inviolabilidad de los recintos parlamentarios.

Si existe una sentencia de culpabilidad, la minuta propone en el artículo 111 que la persona condenada no podrá ser indultada. Asimismo, en ningún caso podrá limitarse el derecho de aquéllos que sean miembros del poder legislativo federal o los locales, de ejercer voto u opinión en sus recintos parlamentarios. Después de determinada la culpabilidad, el Congreso de la Unión podrá iniciar un juicio político, especificado en el artículo 110 Constitucional que, de ser aprobado, permitirá remover al funcionario en cuestión y

prohibirle formar parte de cualquier función, servicio o cargo público.

Respecto del Presidente de la República, la minuta derogó la protección que tenía de sólo poder ser acusado en el encargo por delitos graves y traición a la patria (art. 108). Igualmente, en caso de juicio político, el Presidente podrá ser removido de su cargo por mayoría calificada de dos terceras partes de los presentes en la sesión correspondiente de la Cámara de Diputados.

4. Reflexiones finales

La discusión relativa a las modificaciones de distintos artículos de la CPEUM que regulan el tema del fuero tiene implicaciones a considerar en el marco de su discusión en el Senado de la República.

Primero, la eliminación del fuero puede constituir un instrumento de persecución entre adversarios políticos, un riesgo potencial bajo condiciones de relaciones de tensión entre Ejecutivo y Legislativo, provocadas por factores como la configuración de mayorías parlamentarias del Congreso, períodos electorales, entre otros. Esto cobra relevancia ante la ausencia de un Fiscal General de la República independiente y de una implementación incompleta de la reforma del sistema de justicia.

Segundo, es importante valorar la complejidad administrativa que se generará como resultado de la ejecución de esta decisión. Dado que las demandas civiles y penales ante el ministerio público podrían aumentar contra los hoy protegidos por el fuero federal, para obstruirlos en el ejercicio de sus funciones con fines políticos, más allá de casos que tengan sustento en evidencia concreta, el sistema judicial y los congresos tendrán que procesar una carga de trabajo

importante que, en los hechos, puede obstaculizar el trabajo de gobierno, parlamentario y del sistema de justicia.

Referencias

Avritzer, L. (2017) “The impeachment of Dilma Rousseff: introduction”, *Critical Policy Studies* 11 (3), 349-351.

Bruneau, T. C. (2016) “The Impeachment of President Dilma Rousseff: Old Politics Meets New Standards in Brazil”, Calhoun: The NPS Institutional Archive DSpace Repository.

Castellanos, R., R. Zepeda Gil y E. D. Orozco (2017). “Fuero, inmunidad parlamentaria y juicio político en México”, Reporte de Temas Estratégicos, número 42, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Proyecto de decreto que reforma o deroga los artículos 17, 61, 74, 108, 110, 111, 112 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de declaratoria de procedencia, disponible en: <https://bit.ly/2HVY7Ab>

Pérez-Liñán, A. (2009) *Presidential impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge University Press.

_____ (2016) “Juicio político, cultura legal y escudo popular”, *Revista SAAP* 10 (1), 11-33.

Rivera-León, M. A. (2012) “Inmunidad parlamentaria en México: Un análisis crítico del fuero constitucional”, *Dikaion* 21 (1), 229-253.