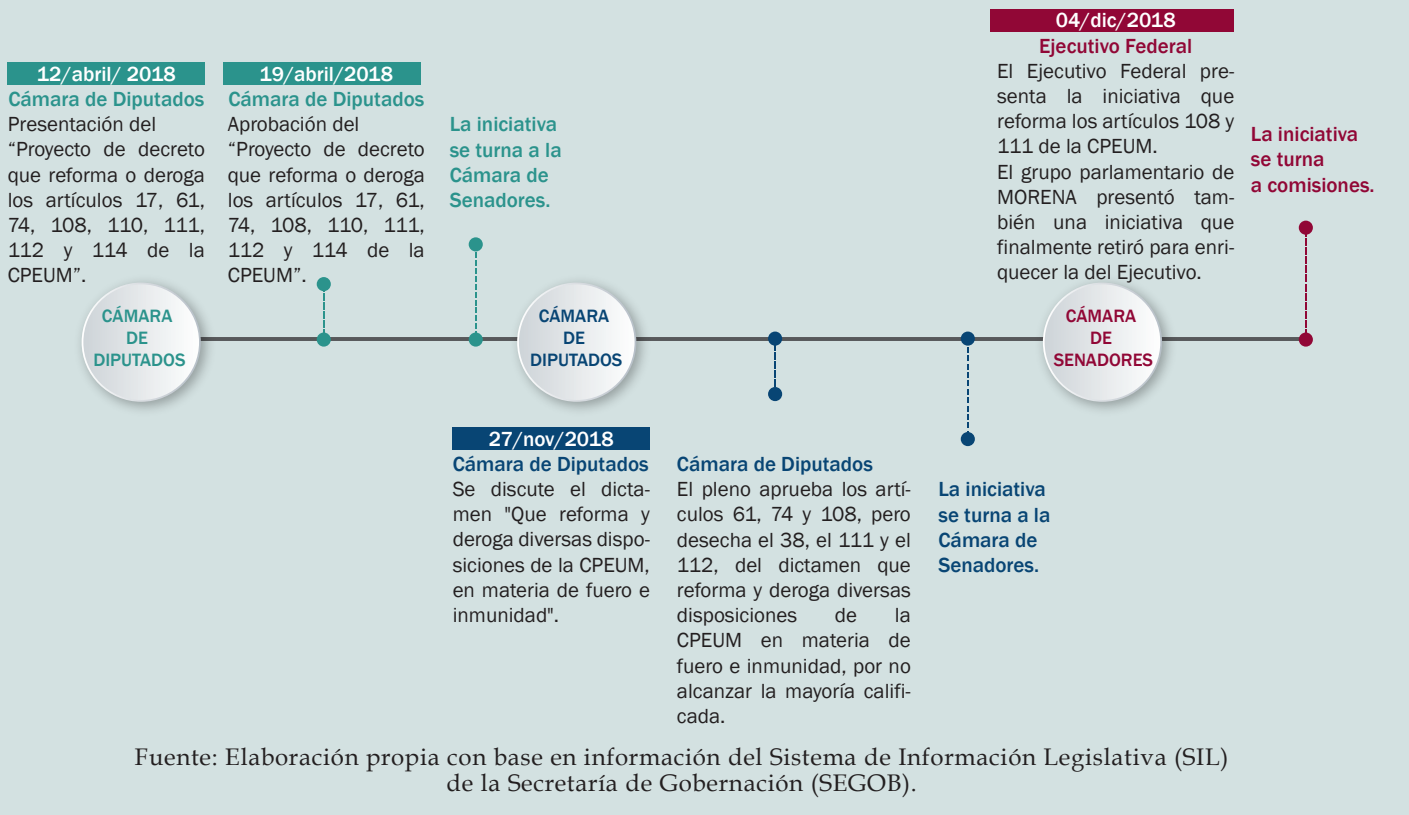


Temas estratégicos 68

DICIEMBRE
2 0 1 8

➤ La discusión legislativa sobre el fuero constitucional en México

Figura 1. Proceso legislativo de discusión sobre el fuero constitucional (Legislaturas LXIII y LXIV)¹



INTRODUCCIÓN

Históricamente, el fuero constitucional ha sido una de las figuras jurídicas más controversiales y polémicas de la legislación mexicana a nivel federal y local. Los casos de abuso, aunados a la desconfianza en las instituciones, han propiciado una tendencia hacia su acotamiento y

eliminación en las entidades federativas; mientras que, en el ámbito federal, se mantiene la discusión sobre la pertinencia de eliminarlo, acotarlo o mantenerlo para algunos funcionarios como diputados, senadores y presidente de la República, entre otros. Por un lado, la elimina-

¹ En los apartados 1 y 2 del presente documento se detalla este proceso.

TEMAS ESTRATÉGICOS NO. 68
LA DISCUSIÓN LEGISLATIVA SOBRE EL FUERO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, colonia Centro, alcaldía Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México

Distribución gratuita. Impreso en México.

Números anteriores de Temas Estratégicos:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>

ción del fuero permite establecer igualdad jurídica entre autoridades y ciudadanos; por otro, existe el riesgo de que su eliminación derive en uso político de las instituciones de justicia y, por consiguiente, que esto pueda mermar la estabilidad del sistema político (Gris y Zepeda, 2018). Las discusiones sobre este tema se han centrado en la necesidad de establecer mecanismos que permitan “recuperar el sentido original del fuero como una protección al cargo y no a la persona, permitiendo que se juzgue al funcionario señalado...” (Casar *et al.*, 2017). La forma en la que esto se materialice, a través de las disposiciones legales diseñadas con este propósito, constituye el foco del debate actual, si bien ha sido un tema recurrente dentro de la agenda del Poder Legislativo.

Desde principios de 2016 el tema cobró especial relevancia a nivel nacional, cuando se difundió el caso de la entonces diputada local de Sinaloa, Lucero Sánchez, acusada de ingresar con documentos apócrifos al centro penitenciario de “El Altiplano” para visitar al narcotraficante Joaquín “El Chapo” Guzmán (Castellanos, Zepeda y Orozco, 2017). Posteriormente, en agosto de ese año, el estado de Jalisco se convirtió en la primera entidad federativa en eliminar el fuero constitucional para todos los funcionarios locales (Congreso de Jalisco, 2016), hecho que fue sucedido por varias iniciativas para acotarlo o eliminarlo en el ámbito local al grado que, hasta el momento, 17 estados lo han suprimido² y dos³ lo han acotado.

Desde el proceso electoral 2017-2018, una de las promesas del presidente Andrés Manuel López Obrador fue enviar al Congreso iniciativas para la “abolición de fueros y privilegios” de todos los funcionarios públicos, incluido el titular del Ejecutivo federal (Forbes, 2018). La promoción de esta acción ha encontrado importante eco en la opinión pública. De acuerdo con una encuesta realizada a principios de este año por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados, ocho de cada diez mexicanos están a favor de la eliminación del fuero constitucional para los representantes que lo poseen (CESOP, 2018). En concordancia con esto, otro sondeo realizado en abril de 2018 por la consultoría Gabinete

de Comunicación Estratégica (GCE) concluyó que 41.6% de los mexicanos consideran que la mejor forma de combatir la corrupción e impunidad en México es “eliminando el fuero del presidente y altos funcionarios para que sean juzgados” (GCE, 2018).

En línea con lo anterior, el pasado 27 de noviembre de 2018, la Cámara de Diputados aprobó reformas a los artículos 61, 74 y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), mientras que desechó modificar los artículos 38, 111 y 112 en materia de fuero para servidores públicos, luego de votar un dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales (Cámara de Diputados, 2018). Dicha reforma se turnó al Senado de la República, pero fue severamente criticada por legisladores opositores al considerarse “incompleta” o “trunca”, toda vez que no elimina totalmente esta figura constitucional del orden jurídico vigente (Daen, 2018). En consecuencia, el 4 de diciembre, el Ejecutivo federal y el grupo parlamentario de Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) en la Cámara de Senadores presentaron, por separado, iniciativas de ley para reformar los artículos 108 y 111 con la finalidad de “eliminar el fuero, y poder enjuiciar al presidente de México por delitos de corrupción, electorales y graves” (Monreal, 2018).

El objetivo de este documento consiste, por tanto, en describir las disposiciones aprobadas y rechazadas en la Cámara Baja, así como las propuestas planteadas por el Ejecutivo federal y el Senado de la República. Para tal efecto, el texto se divide en cuatro secciones: la primera sintetiza los antecedentes más recientes sobre la discusión legislativa en torno a la eliminación del fuero constitucional; la segunda describe el proceso de análisis, dictamen y votación de la iniciativa presentada por los diputados enfatizando las disposiciones aprobadas y rechazadas; la tercera expone los elementos más destacados de las iniciativas de ley propuestas por Presidencia de la República y el grupo parlamentario de MORENA en el Senado; finalmente, se presenta una serie de reflexiones sobre las posibles implicaciones de la eliminación del fuero en México.

2 Baja California, Campeche, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Yucatán.

3 Veracruz y Morelos.

1. LA DISCUSIÓN LEGISLATIVA SOBRE EL FUERO

En un hecho sin precedentes, el 19 de abril de 2018 la Cámara de Diputados aprobó por mayoría calificada de 370 votos una reforma a los artículos 17, 61, 74, 108, 110, 111, 112 y 114 de la Carta Magna, con lo que se estableció la elimi-

nación del fuero constitucional para todos los servidores públicos, incluido el presidente de la República (Cámara de Diputados, 2018a). Las principales disposiciones de esa reforma pueden identificarse en la tabla 1, a continuación.

Tabla 1. Síntesis del contenido principal 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”

Tema	Principales disposiciones
Funcionarios a los que se les elimina el fuero (art.111).	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la República, diputados y senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados del Tribunal Electoral, consejeros de la Judicatura Federal, Secretarios de Despacho, fiscal general de la República, consejeros del Instituto Nacional Electoral, gobernadores, diputados locales, magistrados locales, consejeros de judicaturas locales, presidentes municipales, síndicos, alcaldes y concejales, además del jefe de gobierno de la Ciudad de México. • En caso de que alguno sea consignado por el Ministerio Público, el juez podrá autorizar todas las medidas contempladas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, a excepción de la prisión preventiva o la suspensión temporal del cargo. • Si existe una sentencia de culpabilidad, la persona condenada no podrá ser indultada.
Juicio de procedencia (arts. 74 y 112).	<ul style="list-style-type: none"> • Se elimina el juicio de procedencia. • Se faculta al Ministerio Público a proceder contra cualquier funcionario por causas penales y civiles.
Prescripción (art. 114).	<ul style="list-style-type: none"> • La prescripción de los delitos que pueda cometer un funcionario mientras está en funciones no puede ser menor a tres años.
Inmunidad parlamentaria (arts. 17 y 61).	<ul style="list-style-type: none"> • Se asegura la protección a la libertad de expresión de los legisladores protegiéndolos de demandas de delitos del orden civil federal por calumnias y/o difamaciones. • Se refuerza la inmunidad parlamentaria vigente para expresar opiniones, la cual indica que los legisladores no pueden ser reconvenidos en sus opiniones. • Se establece que los presidentes de las Cámaras deben proteger la inviolabilidad de los recintos parlamentarios.
Juicio político (art. 110).	<ul style="list-style-type: none"> • Después de determinada la culpabilidad, el Congreso de la Unión podrá iniciar un juicio político que, de ser aprobado, permitirá remover al funcionario en cuestión y prohibirle formar parte de cualquier función, servicio o cargo público. • El presidente de la República podrá ser objeto de juicio político.
Ejecutivo federal (art. 108).	<ul style="list-style-type: none"> • Se derogó la protección que tenía el presidente de la República de sólo poder ser acusado en el encargo por delitos graves y traición a la patria.

Fuente: Elaboración propia con información de Gris y Zepeda (2018) y Cámara de Diputados (2018a).

Cabe recalcar que la reforma aprobada fue producto del análisis y dictamen de 32 iniciativas de ley promovidas por los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Movimiento Ciudadano (MC), el Partido Encuentro Social (PES), el Partido Verde Ecológico de México (PVEM), MORENA y Nueva Alianza, así como de diputados sin partido, de tres congresos estatales, de una iniciativa ciudadana conocida como “Gobierno sin privilegios” y de un oficio de un sector de la ciudadanía que se pronunció sobre el tema (Cámara de Diputados, 2018).

Posteriormente, esta reforma fue turnada para su revisión al Senado de la República, donde el proceso se detuvo. El 27 de abril, las Comisiones de Puntos Constitucionales, Justicia, Reforma

del Estado y Estudios Legislativos se declararon en sesión permanente para analizar las observaciones que diversos senadores realizaron a la minuta enviada por la Cámara de Diputados. Además, acordaron solicitar a las secretarías técnicas de dichas comisiones la creación de un grupo de trabajo encargado de procesar las observaciones de los senadores y de entregar –a la brevedad– un nuevo documento, argumentando inconsistencias jurídicas y de técnica legislativa (Senado de la República, 2018). Si bien la reforma fue recibida pocos días antes de que concluyera el periodo ordinario, diversos diputados solicitaron a la Cámara Alta convocar a un periodo extraordinario de sesiones, petición que no obtuvo respuesta (Martínez, 2018). De hecho, la LXIII Legislatura concluyó el 31 de agosto, sin que fuera presentado ningún documento relativo a este tema.

2. PROCESO DE ANÁLISIS, DICTAMEN Y VOTACIÓN DE LA NUEVA INICIATIVA DE REFORMA

Tras las elecciones federales del 1 de julio y la instalación de la LXIV Legislatura el 1 de septiembre, MORENA enumeró 12 prioridades legislativas que promovería en el Congreso de la Unión en el corto plazo, dentro de las que se identifica: “Elaborar el proyecto de reforma para terminar con fueros y privilegios, lo cual incluye modificar el artículo 108 de la Constitución para agregar que puede ser juzgado el presidente en funciones por delitos de violación a las libertades electorales y por delitos de corrupción”. Asimismo, “suspender por completo fueros y privilegios para funcionarios públicos” (MORENA, 2018).

Con base en lo anterior, el pasado 27 de noviembre, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados sometió a vota-

ción del Pleno, un dictamen en materia de fuero e inmunidad que reformaba los artículos 38, 61, 74, 108, 111 y 112 de la CPEUM. Dicho dictamen fue producto del análisis de cuatro iniciativas promovidas por los grupos parlamentarios de MC, PES, MORENA y PRD que convergen en temas como: 1) el fuero constitucional es insostenible y su eliminación es una demanda ciudadana; 2) la declaratoria de procedencia para someter a un funcionario a proceso penal debe ser suprimida; y, 3) la responsabilidad pública debe ser promovida para evitar distorsiones en el sistema de justicia y combatir la impunidad (Cámara de Diputados, 2018b). Las modificaciones legislativas que la Comisión dictaminadora sometió a consideración del Pleno se sintetizan en la siguiente tabla.

Tabla 2. Contenido propuesto por el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:</p> <p>II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;</p>	<p>Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:</p> <p>II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de vinculación a proceso penal, salvo lo establecido en el artículo 111 de esta Constitución.</p>
<p>Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.</p> <p>El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>	<p>Artículo 61. Las y los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten o difundan, las propuestas legislativas o votos que emitan durante el tiempo en el que desempeñe su cargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.</p> <p>El presidente o presidenta de cada Cámara velará por el respeto de la inmunidad constitucional de las y los integrantes de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>
<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.</p> <p>Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.</p>	<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>V. Se deroga</p>
<p>Artículo 108. 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.</p>	<p>Artículo 108. La o el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado, en términos del artículo 111 de esta Constitución.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (2018b).

Tabla 2. Contenido propuesto por el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados (continuación).

Texto vigente	Texto propuesto
<p>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 inculpaado.</p> <p>Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpaado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.</p> <p>Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.</p> <p>Por lo que toca al 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.</p> <p>Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.</p>	<p>Artículo 111. La o el presidente de la República, las y los diputados y senadores al Congreso de la Unión, las y los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la o el Fiscal General de la República, las y los consejeros del Consejo General del Instituto Nacional Electoral gozan de inmunidad y, por tanto, no pueden ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejercen su cargo, salvo que exista una sentencia condenatoria en su contra. Los servidores públicos incluidos en este artículo son sujetos de proceso penal, de conformidad con lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Las medidas cautelares no pueden consistir en la privación, restricción o limitación de la libertad ni en el retiro de la inmunidad. b) El auto de vinculación a proceso penal puede ser recurrido directamente ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. c) Cuando existe sentencia condenatoria, el juez comunica el retiro de la inmunidad al órgano del cual forme parte el servidor público sentenciado, a partir de lo cual éste cesa en sus funciones y queda a disposición de la autoridad correspondiente. d) Las y los gobernadores de los Estados y la o el jefe de gobierno de las Ciudad de México, quienes también gozan de inmunidad, son sujetos de proceso penal por la comisión de delitos federales. Cuando se dicta sentencia condenatoria, el juez comunica a la legislatura respectiva el retiro de la inmunidad y la separación del cargo. e) Los diputados y los magistrados de los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas gozan de inmunidad. Cuando el juez dicta sentencia condenatoria por delitos federales, este mismo comunica al órgano respectivo el retiro de la inmunidad y la separación del cargo del sentenciado. f) Si se trata de un delito cometido durante el ejercicio del cargo, no se podrá conceder indulto.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (2018b).

Tabla 2. Contenido propuesto por el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados (continuación).

Texto vigente	Texto propuesto
	<p>g) Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor o autora 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.</p> <p>h) Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.</p> <p>i) Las sentencias del orden civil y las sanciones administrativas o de cualquier naturaleza distinta a la penal, se aplican sin el retiro de la inmunidad. Sólo aquellas que implican arresto se ejecutan inmediatamente después de que el servidor público deja el cargo.</p> <p>j) Las entidades federativas deben establecer en sus respectivas constituciones, las reglas y el procedimiento contenido en el presente artículo.</p>
<p>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.</p>	<p>Artículo 112. Carecen de inmunidad las y los servidores públicos a que hace referencia el artículo 111 de esta Constitución cuando se encuentren separados de su encargo, pero no la pueden recobrar ni reasumir el puesto luego de que les sea dictado un auto de vinculación al proceso penal.</p> <p>Si tras la separación del cargo, la sentencia condenatoria es revocada por resolución judicial firme, el servidor público puede reasumirlo para terminar su periodo.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (2018b).

3. ¿QUÉ FUE APROBADO Y QUÉ FUE RECHAZADO?

Como fue señalado anteriormente, los diputados aprobaron las reformas a los artículos 61, 74 y 108, pero rechazaron las modificaciones a los artículos 38, 111 y 112. En el primer caso, las reformas fueron aprobadas con 469 votos a favor, tres en contra y seis abstenciones. En el segundo caso, los tres artículos reservados para su discusión y votación en lo particular fueron desechados al no alcanzar la mayoría calificada: se emitieron 280 votos a favor, 171 en contra y cuatro abstenciones, destacando que los grupos parlamentarios del PAN, PRI, MC, PRD y PVEM votaron por unanimidad en contra (Cámara de Diputados, 2018c).

La reforma quedó incompleta por la confrontación legislativa entre el grupo parlamentario mayoritario, MORENA, y la oposición. Por un lado, MORENA acusó a las fracciones opositoras de que buscan mantener sus privilegios siguiendo la estrategia de expresarse en favor de las reformas en tribuna, pero reservando los artículos más importantes para su discusión en lo particular y votar en contra (Cámara de Diputados, 2018). En contraste, los partidos opositores acusaron a MORENA de “protagonismo”, “simulación” y “soberbia” (Daen, 2018).

No obstante, los artículos aprobados (61, 74, y 108) tienen implicaciones importantes para la eliminación del fuero. Las modificaciones al artículo 61 protegen la libertad de expresión de diputados y senadores al respaldarlos en sus funciones parlamentarias, siendo el mayor cambio la sustitución de la palabra “fuero” por “inmunidad”. La relevancia de esta modificación radica en que se fortalece la protección con la que cuentan los diputados federales y senadores para emitir sus opiniones en el desempeño de sus cargos. En otras palabras, se robustece la protección de los legisladores federales para evitar que, acusaciones sin fundamento, impidan u obstaculicen el cumplimiento de sus funciones.

La reforma al artículo 74 elimina la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para definir si se puede o no proceder penalmente contra un funcionario que ha incurrido en un delito. En otras palabras, la Cámara Baja ya no será la instancia encargada de conocer las imputaciones que se hagan a los servidores públicos ni fungirá como órgano de acusación en los juicios políticos en contra de estos.

Si bien el artículo 108 fue avalado por los diputados, su aprobación resulta trunca, pues señala a la letra que “la o el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado, en términos del artículo 111 de esta Constitución”, siendo que este último artículo fue rechazado en la votación en lo particular. Al desechar el artículo 111, la reforma quedó incompleta, pues agregaba al titular del Ejecutivo federal a la lista de servidores públicos que pueden ser sujetos de proceso penal y establecía los lineamientos a seguir para iniciar un proceso legal en contra de alguno de ellos. Dado que sigue vigente la redacción actual del artículo 111, el presidente de la República mantendría el fuero y correspondería al Senado de la República determinar si es o no sometido a un juicio.

Respecto de los otros dos artículos rechazados, el 38 y 112 también hubieran quedado truncanos, en caso de haber sido aprobados, toda vez que hacen referencia al mismo artículo 111. La redacción propuesta en el artículo 38 establecía que los derechos de un ciudadano se suspenden “por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de vinculación a proceso penal, salvo lo establecido en el artículo 111 de esta Constitución”, mientras que el 112 señalaba que carecerían de inmunidad los servidores públicos “a que hace referencia el artículo 111”.

Los diputados de los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PRD y MC manifestaron que votaron en contra de los artículos 38 y 112 al considerar que estos vulneran la presunción de inocencia, ya que la vinculación a proceso, por sí sola, no significa ser responsable de la comisión de un delito, y que podrían ser usados para acusar a los opositores e impedir que contendieran por un cargo público sólo por el hecho de estar siendo investigados, sin que existiera una sentencia definitiva en su contra (Tagle, 2018).

En suma, la reforma constitucional fue aprobada parcialmente dado que la Cámara de Diputados únicamente aprobó tres de los seis artículos propuestos, lo cual tiene las siguientes implicaciones: 1) con la sustitución de la palabra “fuero” por “inmunidad” (art. 61) coexisten en la Constitución ambos términos, pues el primero se contempla en la redacción de los artículos 38 y 111; 2) los artículos reformados no están

conectados entre sí, pues el 111 era la columna vertebral de la iniciativa y, al ser desechado, deja trunco el 108; 3) se mantiene la protección constitucional al titular del Ejecutivo federal; y, 4) se suprime la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de aprobar el “desafuero” de un funcionario.

La respuesta del Ejecutivo federal ante este proceso fue la presentación de una nueva propuesta. En virtud de que los artículos rechazados (38, 111 y 112) eran, en sentido estricto, la parte medular de la reforma, algunos diputados de MORENA expresaron su intención de enviarlos de nueva cuenta a comisiones para su discusión y análisis. No obstante, la legislación vigente mandata que los dictámenes rechazados no pueden volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones del Congreso, es decir, hasta febrero de 2019 (Palacios, 2018).

En consecuencia, el 4 de diciembre el Ejecutivo federal y el grupo parlamentario de MORENA presentaron, por separado, dos iniciativas en la Cámara de Senadores para reformar los artículos 108 y 111 dirigidas a eliminar el fuero y que sea posible enjuiciar al presidente de México por delitos de corrupción, electorales y graves. Sin embargo, al final, el coordinador de la bancada de ese partido anunció el retiro de su iniciativa por “cortesía política” y para “enriquecer” la enviada por la Presidencia de la Repú-

blica (MORENA, 2018a). El presidente, Andrés Manuel López Obrador, anunció durante su conferencia de prensa del 4 de diciembre que ese mismo día enviaría al Senado de la República una iniciativa para suprimir el fuero presidencial, pues es un tema que se deriva de un compromiso de campaña. Más tarde, dicha iniciativa fue remitida a la Mesa Directiva del Senado de la República por el subsecretario de Gobierno de la Secretaría de Gobernación (SEGOB); su contenido se sintetiza en la tabla 3.

En resumen, la propuesta se centra exclusivamente en remover el fuero al titular del Ejecutivo federal y establecer la posibilidad de que pueda ser enjuiciado por actos de corrupción y por delitos electorales, y no únicamente por traición a la patria, como lo establece la legislación vigente. La iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos Segunda, con opinión de la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana (Senado de la República, 2018a). Una vez recibida la iniciativa de Presidencia de la República, algunos senadores expresaron que, para su dictamen, se deben también considerar las minutas aprobadas por la Cámara de Diputados: tanto la recién aprobada el 27 de noviembre, como la del 19 de abril que se mantiene congelada (Martínez, 2018a).

Tabla 3. Síntesis del contenido de la iniciativa de reforma presentada por el Ejecutivo federal.

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 108. 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.</p>	<p>Artículo 108. El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria, actos de corrupción, delitos electorales y delitos graves en términos del segundo párrafo del artículo 19 de esta Constitución.</p>
<p>Artículo 111. Por lo que toca al 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.</p>	<p>Artículo 111. 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.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de Senado (2018a).

4. REFLEXIONES FINALES

La lógica original del fuero constitucional era promover condiciones para el adecuado ejercicio de las funciones de un servidor público y mantener el equilibrio entre poderes; sin embargo, esta figura puede ser percibida también como una herramienta para evadir la justicia y perpetuar la impunidad. Por ello, su eliminación ha sido, desde hace décadas, una demanda ciudadana, e incluso los congresos de las entidades federativas donde ya se ha suprimido o acotado coinciden en que se trata de una respuesta a la exigencia de que gobernantes y gobernados sean iguales ante la ley (*véase Castellanos, Zepeda y Orozco, 2017*).

Aunque el constitucionalismo moderno es naturalmente hostil a la inmunidad de los gobernantes, la confrontación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo ha sido una constante en la historia de México, por lo que el fuero constitucional se ha mantenido como una medida de protección hacia los servidores públicos (*González, 2004*). Por ello, uno de los argumentos en contra de la eliminación de esta figura jurídica es que existe el riesgo de que el gobierno en turno use políticamente a las instituciones de justicia o que se tense la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo (*Gris y Zepeda, 2018*). De hecho, diversos politólogos concuerdan en que la manera en que está regulado actualmente el fuero en la Constitución seguirá siendo útil en la protección de la integridad de algunos funcionarios, sobre todo, porque la persecución e investigación de los delitos es, desde 1900, una función desempeñada por un colaborador del presidente de la República o de los gober-

nadores, y, por tanto, no es independiente del poder que históricamente ha antagonizado con el Legislativo (*González, 2004*). La concepción generalizada del fuero constitucional como un privilegio los servidores públicos de alta jerarquía y no como una prerrogativa para las funciones inherentes a su cargo, ha propiciado que se hayan discutido diversas iniciativas para acotarlo o suprimirlo. En ese sentido, desde el inicio del gobierno del expresidente Peña Nieto, se incluyó en el Pacto por México el compromiso de hacer una “revisión global de los fueros” y reordenar “el marco de fueros para que nadie tenga privilegios”⁴ (*Presidencia de la República, 2012*). Incluso, los firmantes se comprometieron a presentar la reforma legal durante el primer semestre de 2013 y a culminar su implementación durante el segundo semestre de ese mismo año. Cabe señalar que el primer plazo se cumplió, pero el segundo nunca sucedió.

Por tanto, el dictamen recientemente aprobado en Cámara de Diputados y la iniciativa presentada en el Senado por el Ejecutivo federal abren la puerta para mantener el tema en la agenda legislativa. Si bien, el alcance de la reforma aprobada en la Cámara Baja es parcial, de ser aprobada la propuesta de Presidencia de la República, ésta podría contribuir a reformar, en el segundo periodo ordinario de sesiones en febrero de 2019, los artículos que fueron rechazados (30, 111 y 112), donde, por primera vez en la historia, el presidente de la República podría ser enjuiciado no sólo por delitos de traición a la patria, sino también por actos de corrupción y delitos electorales.

4 Compromiso 92 de los Acuerdos para la gobernabilidad democrática.

5. REFERENCIAS

- Cámara de Diputados (2018). Aprueba Cámara de Diputados reformas en materia de fuero; se desechan tres artículos. Disponible en: <https://goo.gl/Y5vGmL>
- _____ (2018a). Diputados aprueban eliminar fuero Constitucional. Disponible en: <https://goo.gl/AUMd4r>
- _____ (2018b). Dictamen a discusión de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fuero e inmunidad. Disponible en: <https://goo.gl/WTp23N>
- _____ (2018c). Votación en lo particular los artículos 38, 111 y 112 del dictamen en materia de fuero e inmunidad. Disponible en: <https://goo.gl/NXuSXn>
- Casar, María Amparo; de Luna Jiménez, Janet; Aguilar Méndez, Víctor; y, Alvarado Andalon, Ricardo (2017). El fuero en México Entre inmunidad e impunidad. *Política y gobierno XXV* (2), pp. 339-377.
- Castellanos, Roberto; Zepeda Raúl; y, Orozco, Ernesto (2017). Fuero, inmunidad parlamentaria y juicio político en México. *Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Reporte de Temas Estratégicos 41*. Disponible en: <https://goo.gl/49WsJc>.
- CESOP (2018). Encuesta telefónica nacional sobre transparencia y rendición de cuentas. Disponible en: <https://goo.gl/Tr5s85>
- Congreso de Jalisco (2016). Aprobada la desaparición del fuero para los funcionarios públicos de Jalisco. Disponible en: <http://goo.gl/Qe5yuY>
- Daen, Arturo (2018). ¿Por qué quedó a medias la reforma para eliminar el fuero? Esto pasó en la Cámara de Diputados. *Animal Político*. Disponible en: <https://goo.gl/gEkM4H>
- Forbes (2018). López Obrador anuncia 13 reformas; una es quitar el fuero al presidente. Disponible en: <https://goo.gl/4C4E8q>
- GCE (2018). Plebiscito Nacional 2018. Disponible en: <https://goo.gl/aJZGZW>
- González Oropeza, Manuel (2004). El fuero constitucional frente a la nueva realidad política del país. *Revista Lex*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <https://goo.gl/KJWWFa>
- Gris Legorreta, Perla Carolina y Zepeda, Raúl (2018). Reflexiones sobre el proyecto de decreto de reforma Constitucional para la eliminación del fuero. *Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Nota estratégica 26*. Disponible en: <https://goo.gl/MLwTRq>
- Martínez, David (2018). El Congreso acumula días sin cumplir con eliminar el fuero presidencial. *ADN Político*. Disponible en: <https://goo.gl/XYSokt>
- _____ (2018a). ¿Qué dice la iniciativa de AMLO para eliminar el fuero presidencial? *ADN Político*. Disponible en: <https://goo.gl/31jrn7>
- Monreal, Ricardo (2018). Cuenta oficial de Twitter. Disponible en: <https://goo.gl/3G55ba>
- MORENA (2018). AMLO expone documento con reformas que Poder Ejecutivo pondrá en consideración del Congreso. Disponible en: <https://goo.gl/8ErdK7>
- _____ (2018a). Por cortesía política con el presidente de la República, Ricardo Monreal retira iniciativa para eliminar el fuero. Disponible en: <https://goo.gl/qZG3Lh>
- Palacios, Surya (2018). La verdad detrás de la iniciativa de Morena para eliminar al fuero. *Alto Nivel*. Disponible en: <https://goo.gl/vhj9E4>
- Presidencia de la República (2012). Pacto por México. Disponible en: <http://goo.gl/Gk5v0F>
- Senado de la República (2018). Comisiones Unidas se declaran en sesión permanente para analizar observaciones a minuta que

elimina el fuero. Disponible en: <https://goo.gl/cbwBN8>

_____ (2018a). Oficio con el que remite iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 108 y 111

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <https://goo.gl/JcBh6e>

Tagle, Martha (2018). Cuenta oficial de Twitter. Disponible en: <https://goo.gl/SXZ1XK>

TEMAS ESTRATÉGICOS es un reporte quincenal de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, elaborado en la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

Elaboración de este reporte: Perla Carolina Gris Legorreta y Ernesto David Orozco Rivera. Área de Sistema Político y Federalismo. Diseño y formación: Lizbeth Saraí Orozco N.

Cómo citar este reporte:

Gris Legorreta, P. C. y Orozco Rivera, E. D. (2018), *La discusión legislativa sobre el fuero constitucional en México*, No. 68, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.



El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.