

07 DIC 2017

SE TOZNO A LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES;  
DE GOBERNACION; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA

**CC. SECRETARIOS DE LA MESA DIRECTIVA DE LA  
CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
EN LA LXIII LEGISLATURA.**

**PRESENTE.**

Juan Carlos Romero Hicks, Ernesto Ruffo Appel, Francisco Búrquez Valenzuela, Marcela Torres Peimbert, Víctor Herмосillo y Celada senadores a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos: 71, fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 8 fracción I, 164 numeral 1 y 169 del Reglamento del Senado de la República, someto a consideración de esta soberanía, la siguiente **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 108, 110 y 111; y se deroga el párrafo cuarto del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de impunidad e inmunidad presidencial**, al tenor de la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

*"Toda sociedad organizada es dirigida por la voluntad de sus integrantes. Esta voluntad constituye el poder del grupo y surge mediante la soberanía. Ésta es un atributo esencial del poder político que recae en los servidores públicos encargados de cumplir con los mandatos que les ha conferido la población, a través de sus diferentes poderes públicos; pero ese poder no es*

*ilimitado y, aunque tiene el carácter de autónomo está sometido al derecho, y su ejercicio se encuentra normativamente regulado...<sup>1</sup>*

Los hombres encargados adquieren ese poder, adquieren la investidura para gobernar de acuerdo con el marco jurídico que establece la Constitución, en este sentido José Chanes Nieto en su libro Administración y Política señala que *"el Servidor Público a medida que asciende en la jerarquía administrativa, es menos ciudadano y está más alejado de éste, particularmente de sus necesidades y de la realidad en la que se desenvuelve. Los altos funcionarios suelen estar desvinculados de los problemas cuya solución supone está a su cargo al encontrarse en una situación distinta a la de quienes no los padecen"*.

Luis Miguel Martínez Anzures señala en su obra que entre el pensamiento y el ser hay identificación, mas no identidad; la primera es el elemento racional entre lo que es y lo que pretendemos que sea, y la identidad es la coincidencia con lo que es, queremos y con los que somos compatibles; de ahí la afirmación de que el poder es envolvente y cuando su uso trae como consecuencia un beneficio propio o totalmente alejado de los fines para los cuales fue conferido a alguien, surge lo que conocemos como abuso de poder, que actualiza el nacimiento de medios jurídicos coactivos para poner freno a ese poder abusivo.<sup>2</sup>

Es así que la actuación de los servidores públicos debe estar en total apego de los principios éticos de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia y no solo al cumplimiento que establece la norma por el temor a ser sancionado por el incumplimiento de la ley.

---

<sup>1</sup> Martínez Anzures Luis Miguel 2004, Controles y Responsabilidades,. Universidad Autónoma de Nuevo León. Pag 79.

<sup>2</sup> Luis Miguel Martínez Anzures, *Controles y Responsabilidades en el Sector Público*. 2004, pp. 79-80

En ese orden de ideas, es importante mencionar que la investidura que recae en el representante popular o servidor público supone un compromiso inmediato con la ciudadanía y con el Estado.

Si pretendemos la construcción de un México justo e igualitario, donde la premisa fundamental sea el respeto al Estado de derecho, donde ninguna persona se encuentre por encima de la ley, nuestra legislación deberá normar el ejercicio responsable y honesto de los servidores públicos de primer nivel.

En tal sentido, y al ser el Presidente de la República el primer mandatario, es el obligado principal ante la ley y ante sus representados de conducirse con verdadera responsabilidad, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia para que ello signifique en ejemplo ante los que ejercen diariamente la función pública; para lograr lo anterior es preciso realizar adecuaciones al marco constitucional para frenar la insostenible impunidad con que se ha desempeñado la presente administración.

De acuerdo a las acepciones jurídicas, el juicio político resulta entendido como el conjunto de actos procesales previsto en la ley, el cual tiene como finalidad la aplicación de sanciones específicas atribuidas a conductas determinadas.

Dicho lo anterior, conviene señalar que en México el régimen de responsabilidades de los servidores públicos enmarca cuatro tipos: la política, la penal, la administrativa, la civil y la patrimonial. Para los efectos del presente texto legislativo es preciso dedicarnos a la responsabilidad de tipo administrativa, misma que se encuentra asociada con el servicio público, las obligaciones y funciones de quienes lo ejercen y de las cuales en caso de

incumplimiento surte efectos el fincamiento de la responsabilidad, lo que deriva en un procedimiento con el objeto de imponer y aplicar la sanción correspondiente.

En síntesis, el juicio político resulta en un instrumento de control parlamentario con la finalidad de destituir al funcionario público acusado. Es de gran relevancia señalar que en varios países de América latina el titular del ejecutivo se encuentra sujeto a dicho procedimiento.

Para el texto de marras, consideramos necesario puntualizar la falta de madurez en el proceso democrático en México, y lo consideramos inmaduro pues aún hay elementos que dan señales de dicha inmadurez tales como la figura del fuero constitucional cuyo debate sigue siendo concebido desde un punto de vista mal interpretado que deja en la impunidad a los funcionarios públicos que han tenido comportamientos contrarios a lo establecido en el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establece que se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de sus actividades.

La realidad que vivimos en la presente administración, indica que la inmunidad e impunidad ha llevado a conductas de los servidores públicos que en el ejercicio de la función pública hoy se traducen en irresponsabilidades en el desempeño de sus funciones.

Para ello, consideramos importante mencionar que dentro de la clasificación contenida en el Título Cuarto de la Constitución en donde se regula lo referente a las responsabilidades de los Servidores Públicos y en donde particularmente al Presidente de la República se le exceptúa de dichas

responsabilidades esto según se aprecia en el contenido del párrafo segundo del artículo 108 constitucional, se señala que *“durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.”*

Los antecedentes constitucionales que versan sobre la responsabilidad del Presidente tienen sus orígenes en las constituciones de 1824, 1836, 1857, y 1917.

En la constitución de 1814 los delitos considerados como una causa de responsabilidad referían a la *“Herejía, apostasía, por los de Estado, infidencia y dilapidación de los caudales públicos”*.<sup>3</sup>

Para la Constitución de 1824 los delitos por los cuales se consideraba como causa de responsabilidad del Presidente consideraban; *“Delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, cohecho o soborno; impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que estos se presenten a servir en sus destinos en las épocas señaladas, impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la constitución”*.<sup>4</sup>

Para la de 1836 solo se consideró a los *“Delitos comunes y delitos oficiales”*. Como se puede observar las causales resultaron extremadamente generales.

En el año de 1843 durante la vigencia de las Bases Orgánicas el artículo 78 establecía que *“Las dos cámaras reunidas formarán jurado, con el objeto arriba expresado, en las acusaciones contras el Presidente de la República por los delitos oficiales especificados en el artículo 90, y en las que se hagan por delitos oficiales contra todo el ministerio, o contra toda la Suprema Corte de Justicia o la Marcial”*. Los delitos a que hace mención dicho artículo 90

---

<sup>3</sup> Derechos del Pueblo Mexicano, Estudios históricos y doctrinarios.

<sup>4</sup> Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones.

*establece que son prerrogativas del Presidente: No poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en estas bases. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones”.*<sup>5</sup>

En el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 expresamente se establecía la responsabilidad por parte del Presidente de la República por delitos comunes y por los delitos considerados de oficio, el fincamiento de la responsabilidad se encontraba condicionado a la firma del Secretario responsable, es decir que este último no lo hubiera autorizado.

El Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1856 señalaba en su artículo 85 las prerrogativas a las que el Presidente de la República tenía derecho, ahí se establece que “*no puede ser acusado, ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en la convocatoria*”. Además de ello establecía que no podría ser objeto de acusación por delitos comunes, sino hasta que hubiera pasado un año terminadas sus funciones.

Para la Constitución de 1857 el artículo 103 establecía expresamente que el Presidente de la República es responsable durante el tiempo de su encargo y solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos del orden común.

Hasta que en la Constitución de 1917 y ya reducidas las causas por las que el Presidente de la República puede ser acusado es como finalmente se mantiene dicha redacción en nuestra ley Vigente, es decir, por Traición a la

---

<sup>5</sup> Derechos del Pueblo Mexicano.

Patria y delitos graves del orden común, lo que jurídicamente podemos traducir en inmunidad, primeramente por la generalidad de los “delitos graves del orden común” y segundo, por el catálogo que ofrece el Código Penal Federal en su artículo 123, es decir, prácticamente la posibilidad de que el Presidente pueda ser acusado por dichos supuestos resulta imposible.

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido una preocupación constante de todo sistema democrático constitucional y una de las características esenciales de todo estado de derecho para evitar el abuso del poder. La aspiración de los mexicanos en este centro se ha reflejado con mayor o menor acierto, en todos y cada uno de los documentos constitucionales que desde nuestra lucha por la independencia nos han regido.

### **Legislaciones en América Latina**

Es preciso señalar que existen sistemas democráticos vigentes en diversas latitudes mismos que contienen métodos realmente efectivos de pesos y contrapesos, en donde la figura presidencial además de tener facultades se encuentra sujeta de las responsabilidades en que pueda incurrir.

Así, en países de América Latina sus constituciones declaran los supuestos en los cuales se puede sancionar, juzgar y acusar al Presidente de la República por cometer delitos del fuero común entre otros, incluso después de terminado su periodo de gestiones, para mayor precisión veamos los siguientes países:

## PERU

**Artículo 99°.-** Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: Al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales Supremos; al defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución **y por todo delito** que cometan en el ejercicio de sus funciones y **hasta cinco años después** de que hayan cesado en éstas.

## URUGUAY

**Artículo 93.-** Compete a la Cámara de Representantes el derecho exclusivo de acusar ante la Cámara de Senadores a los miembros de ambas Cámaras, al Presidente y el Vicepresidente de la República, a los Ministros de Estado, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal de Cuentas y de la Corte Electoral, **por violación de la Constitución u otros delitos graves**, después de haber conocido sobre ellos a petición de parte o de algunos de sus miembros y declarado haber lugar a la formación de causa.

**Artículo 172.-** El Presidente de la República no podrá ser acusado, sino en la forma que señala el artículo 93 y aun así, sólo durante el ejercicio del cargo **o dentro de los seis meses**

**siguientes a la expiración del mismo** durante los cuales estará sometido a residencia, salvo autorización para salir del país, concedida por mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras.

## CHILE

**Artículo 48.** Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

I- Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas:

a) Del Presidente de la República, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, **o infringido abiertamente la Constitución o las leyes**. Esta acusación podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones **y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo**. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara.

Derivado de lo anterior, conviene recapitular lo que ya se ha mencionado en el cuerpo del presente texto legislativo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 108 párrafo segundo declara: *“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.”* En dicha redacción se puede apreciar que limita las acusaciones solo al tiempo de en que se desempeñe como Presidente de la República, lo anterior representa una clara

diferencia respecto de otros países, los cuales establecen en sus leyes la facultad para juzgar al mismo después de concluida gestión.

Además de ello, el primer párrafo del artículo 110 del citado precepto constitucional señala que *“Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.”* En dicha redacción se aprecia que el Presidente de la República no se encuentra considerado como sujeto del juicio político, lo cual adicionado a lo que establece el artículo 108, conforma la inmunidad e impunidad absoluta, por un lado por lo que señala que *“durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común”* y reiterando que no es mencionado en el artículo 110 como uno de los sujetos a juicio político.

Con lo anterior podemos inferir que el Presidente de la República únicamente puede ser responsable penalmente, pero nunca podrá tener responsabilidad política debido a que el proceso por medio del cual se le puede sancionar es la declaración de procedencia por un juicio penal pero con un trato especial, tal y como lo establece el párrafo cuarto del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual establece que:

*Artículo 111 ...*

*Por lo que toca al Presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlos 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.*

En este orden de ideas, el Estado Mexicano no puede permanecer pasivo frente a las legislaciones de otros países de América Latina en donde en cumplimiento a sus mandatos legales, expresidentes han sido sancionados. Es así que la presente iniciativa de reforma constitucional propone hacer modificaciones que permitan estar a la vanguardia en cuestiones de combate a la corrupción eliminando con ello la inmunidad del Presidente de la República.

Como se aprecia, la figura presidencial requiere urgentemente de una reforma constitucional que permita prever una posible sanción por hechos de corrupción y cualquier violación a la constitución y a las leyes federales que de ella emanen; además de lo anterior es preciso que el Presidente de la República pueda ser sujeto de juicio político.

Dadas las circunstancias de la presente administración en donde en los últimos 5 años los ciudadanos han sido testigos del mal desempeño y de los constantes acusaciones que indican certeros vínculos con la corrupción que manchan la embestidura presidencial se debe poner sobre la mesa que el Presidente de la República pueda responder por acusaciones derivadas de violaciones a la Constitución así como a las leyes federales y ser sujeto de juicio político como cualquier otro funcionario público.

Esta propuesta de reforma como lo señala en su tesis Omar Hernández Moreno *"conlleva el espíritu deseable para contribuir no solo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, además de hacer conciencia en la*

*ciudadanía sobre la función del servicio que se desempeña y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respecto a los derechos e intereses de los gobernados". Y hoy más que nunca, dados los escándalos de corrupción en que se ha visto envuelta la presente administración, resulta impostergable ofrecer reformas legales para erradicar las conductas deshonrosas de la investidura presidencial y así acabar con la impunidad de esta alta función.*

Con esta propuesta se pretende eliminar la impunidad y la inmunidad con la que se pretende esfumar cada administración; tal como sucede al día de hoy con la intención de implantar un fiscal a modo para tapar todo hecho de corrupción por nueve años o bajo el cobijo que brinda hasta el momento la Constitución mexicana.

Con esta reforma los próximos presidentes tendrán que decidir si se mantienen por el camino de la justicia o si opta por la red de complicidades.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta Honorable Cámara de Senadores la siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 108,110 y 111; Y SE DEROGA EL PÁRRAFO CUARTO DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

#### **Proyecto de Decreto**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 108,110 y 111; y se deroga el párrafo cuarto del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 108. ...**

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo y **hasta tres años después de concluido su mandato**, podrá ser acusado por traición a la Patria, **hechos de corrupción y cualquier violación a esta Constitución y a las leyes que de ella emanen.**

...

...

...

...

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político **el Presidente de la República**, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

...  
...  
...

**Artículo 111.** Para proceder penalmente contra **el Presidente de la República**, 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.

...  
...

**Se Deroga.**

...  
...  
...  
...  
...  
...

Transitorios

**Artículo Primero.** El presente decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo Segundo.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Sen. Adriana García García

Atentamente,

Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores a 7 de diciembre de 2017

Lorena Cuellar Cisneros

Sen. Juan Carlos Romero Hicks

Sen. Ernesto Ruffo Appel

Isidro Pedraza Chaves

Sen. Francisco Búrquez Valenzuela

Sen. Marcela Torres Peimbert

SEN. FRANCISCO S. LOPEZ BRITO

Sen. Victor Hermosillo y Celada

Sen. Daniel Avelar Ruiz

Dolores Padriema Luna  
Sandra García

Martha de Celman  
Lambert

Rosa Adriana Diaz