



**CC. SECRETARIOS DE LA MESA DIRECTIVA  
DEL H. CONGRESO DEL ESTADO  
PRESENTE**

El suscrito Diputado **LUIS HUMBERTO LADINO OCHOA**, Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en los artículos 22 fracción I, 83 fracción I y 84 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, así como los artículos 122 y 123 de su Reglamento, sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, la **Iniciativa de Ley que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima**, con el objeto de **eliminar la figura del fuero constitucional**; de conformidad con la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I.-** El fuero constitucional abarca, por lo menos tres manifestaciones: 1) La imposibilidad de proceder penalmente contra determinados servidores públicos de alta jerarquía sin agotar previamente un procedimiento para privarlos de dicho fuero; 2) La irresponsabilidad jurídica de los legisladores en cuanto a las consecuencias derivadas de la manifestación de sus opiniones en el desempeño de su cargo, y 3) Los supuestos específicos y la forma de enjuiciamiento en caso de que se acuse penalmente al Presidente de la República.<sup>1</sup>

Ahora bien, por lo que respecta al Fuero Constitucional el autor Eduardo Andrade Sánchez en su obra *El Desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano* señala: *"...independientemente de la crítica que pueda merecer esta institución resulta innegable que alude a una situación jurídica específica, consiste en un conjunto de normas aplicables a determinados servidores públicos que en razón de la función que desempeñan quedan sujetos a un régimen propio en cuanto a la exigencia de ciertas responsabilidades en las que puedan incurrir por su conducta"*

**II.-** El fuero es, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte,<sup>2</sup> 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

<sup>1</sup> Gabriela Mojica Rayón. (sin año). El Fuero Constitucional. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

<sup>2</sup> Jurisprudencia P./J. 37/96, novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo III, Junio de 1996  
Materia(s): Penal, Constitucional página: 388, cuyo rubro es: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE

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 criminoso

En cambio, el concepto de inmunidad parlamentaria, según las tesis<sup>3</sup> del Poder Judicial de la Federación, señalan que la inviolabilidad de los senadores y diputados por la manifestación de sus opiniones en el desempeño de sus cargos, es un precepto universalmente admitido, por estar vinculada en él la garantía de que los representantes del pueblo puedan proponer toda clase de modificaciones a las leyes existentes; que si esa inviolabilidad no existiera cuando un diputado propusiera que se reforme una ley y, al efecto, censure la existente, podrían en algún caso tomársele como trastornador del orden público y apologista de un delito; por ello, la función legislativa requiere la más completa libertad de los diputados y senadores. El Constituyente de 1916, aludió a que el artículo 61 era igual al 59 de la Constitución de 1857; de donde debe afirmarse que la inmunidad parlamentaria está sustentada en que el interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad de las manifestaciones de diputados y senadores es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos -las manifestaciones- hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario.

**III.-** A manera de antecedente de ésta figuras, el 23 de febrero de 1856 se expidió un decreto que, otorgaba inmunidad a los diputados. En sus dos primeros artículos, se establecía, que los diputados no podían ser perseguidos criminalmente, sin antes haber declaración expresa del Congreso, si el Congreso se declaraba por retirar la inmunidad parlamentaria se seguiría un proceso ante tribunales ordinarios. El texto original del artículo 61 de la Constitución Federal de 1917 consagró únicamente a la inviolabilidad por las opiniones manifestadas, y es hasta 1977 cuando se adiciona un segundo párrafo a dicho artículo constitucional, que contempla en forma expresa a la protección procesal o "*fuero constitucional*" de los parlamentarios respecto de los actos u omisiones que puedan generar una responsabilidad penal.

Los antecedentes de la reforma del artículo en cita constitucional, dentro de la exposición de motivos de la iniciativa, refiere que la Constitución confiere a los diputados y senadores diversas garantías para la realización de su función representativa; tales garantías se traducen en lo que se llama fuero constitucional y consiste en que los legisladores son inviolables por las opiniones expresadas en el

<sup>3</sup> SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO, Tesis aislada : I.7o.C.52 K, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIX, Enero de 2009 Materia(s): Civil Página: 2743, cuyo rubro es: INMUNIDAD PARLAMENTARIA. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 61 CONSTITUCIONAL QUE LA ESTABLECE.

desempeño de sus cargos y tienen una inmunidad de carácter penal durante el periodo de su mandato; por lo que, en el dictamen respectivo, señaló que la función legislativa requiere de absoluta independencia para su ejercicio, es por consiguiente, necesario que se preserve el respeto al fuero constitucional tanto de los legisladores, como la inviolabilidad de los recintos donde sesionan.<sup>4</sup>

**IV.-** En Acción Nacional, doctrinalmente entendemos a la democracia, como un sistema de vida y de gobierno, fundado en la igualdad de todos los seres humanos. En tal lógica, comprendemos como un deber social que los ciudadanos y sus representantes asuman un compromiso permanente con la conservación, la profundización y la ampliación de las actitudes, los valores y las destrezas políticas propias de la democracia<sup>5</sup>.

En Acción Nacional, entendemos a la democracia desde una perspectiva sistémica, como un concepto que trasciende a la dimensión electoral; ya que en el PAN estamos convencidos de que vivir en democracia no significa únicamente elegir a los representantes, sino que significa garantizar efectivamente la soberanía popular.

Garantizar de manera efectiva la soberanía popular implica transitar de una visión electoralista de la democracia, a una perspectiva de consolidación, es decir a una democracia de calidad.

En términos generales, se entiende que una buena democracia garantiza a sus ciudadanos una amplia libertad, igualdad jurídica y control sobre las políticas públicas y sobre lo que hacen las políticas las políticas mediante instituciones estables legales y legítimas<sup>6</sup>.

Es por ello, que conscientes de la desigualdad jurídica que ha propiciado el abuso de la figura del fuero constitucional, al considerar que ciertos servidores públicos de primer nivel gozan de esa prerrogativa que se ha ido descontextualizando y perdiendo su esencia; debe pugnarse para que la ley se aplique para todos por igual sin distinción alguna, así en el caso de que se incurra en un delito del orden común por parte de un servidor público de los que se encuentran protegidos con "el fuero" no se haga necesario iniciar y llevar a cabo una declaratoria de procedencia.

Aunado al hecho que el propio precepto constitucional del Estado de Colima, señala en su artículo 127, que en los juicios del orden civil no hay fuero ni inmunidad.

<sup>4</sup> Claudia Gamboa Montejano. (2011). INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y/O FUERO CONSTITUCIONAL DE LOS LEGISLADORES. México: Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis.

<sup>5</sup> Partido Acción Nacional. "Proyección de Principios de Doctrina 2002" (página 4, Capítulo 2. "Política y Responsabilidad Social".)

<sup>6</sup> Sánchez de Dios, Manuel. "Política Comparada", Capítulo 5, pag.289. Editorial Síntesis. Madrid. 2008.

Ahora bien, Cabe señalar que en Sesión Pública Ordinaria celebrada el día 17 de Junio del año en curso, se presentó la iniciativa por medio de la cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, a fin de armonizar la Constitución Local con lo establecido en la Constitución Federal respecto a la reforma en materia anticorrupción, es decir para poner en marcha el Sistema Estatal Anticorrupción, la cual forma parte dentro de la Plataforma Electoral 2015- 2018 del Partido Acción Nacional, en la que se reconoce al "Combate Total a la Corrupción" como el primero de seis frentes estratégicos, cuyo contenido mayormente propone la presentación a nivel federal, de la iniciativa conocida como "Sistema Nacional Anticorrupción", el cual se erige de alcance nacional, estatal y municipal, y demanda que nadie deberá quedar al margen de su aplicación.

Por eso, a fin de fortalecer un Estado de Derecho, es necesario combatir decididamente la impunidad de aquellos funcionarios de primer nivel que, bajo la sombra del ejercicio del poder público y del fuero constitucional, buscan evadir la acción de la justicia; ya que, a mayores índices de corrupción y de impunidad, mayor es la desafección política, la desconfianza en las instituciones públicas y el desencanto con nuestra democracia. Para José Ramón Montero y Mariano Torcal<sup>7</sup> la desafección suele medirse por el desinterés hacia la política, las percepciones de ineficacia personal ante la política y los políticos, el cinismo hacia ambos y los sentimientos combinados de impotencia, indiferencia y aburrimiento hacia la política

En esas condiciones, consideramos importante proponer la eliminación de la figura del fuero constitucional en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

Resulta pertinente aclarar que los legisladores seguirán gozando de la inviolabilidad de la manifestación de sus opiniones en el desempeño de su cargo, como lo dispone el artículo 26, acotando que será en el concepto definido como "*inmunidad parlamentaria*"; lo anterior, en razón que resulta indispensable que los servidores públicos gocemos de las más amplias garantías para desempeñar nuestra labor libremente, siempre y cuando nuestras acciones se ajusten estrictamente a derecho. Sin embargo, la libertad a la que nos referimos no debe ser confundida, pues toda persona y, principalmente las que desempeñan el mandato conferido por la sociedad, están obligados a responder por sus actos y asumir las consecuencias de ellos.

Por ello, el objetivo común de la inmunidad parlamentaria, será la de proteger la libre manifestación de las ideas y, con ello, posibilitar una funcionalidad eficaz del aparato legislativo en el Estado.

Por lo expuesto, y en ejercicio de las atribuciones que me confiere el orden constitucional y legal vigente, el suscrito integrante del Grupo Parlamentario del

<sup>7</sup> Montero, José Ramón; Torcal, Mariano. "No es el descontento, es la desafección". Diario "El País", España, [http://elpais.com/elpais/2013/06/11/opinion/1370978768\\_828729.html](http://elpais.com/elpais/2013/06/11/opinion/1370978768_828729.html) ; consultado el 15 de noviembre de 2015.

Partido Acción Nacional someto a consideración de esta Soberanía, la siguiente iniciativa de:

### DECRETO

**ÚNICO:** Se reforma el segundo párrafo del artículo 26, 33 fracción XXXVI, 121, 126 y 128; y se derogan los artículos 122, 123, 124, 125 y 139 para quedar como sigue:

**Artículo 26.-** *Los Diputados son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus funciones y jamás por ninguna autoridad podrán ser molestados con motivo de aquéllas. La Ley castigará severamente a la autoridad que infrinja lo dispuesto en este artículo.*

*El Presidente del Congreso velará por el respeto a la **Inmunidad Parlamentaria** de los miembros de la Legislatura y por la inviolabilidad del Recinto, donde celebren sus Sesiones.*

**Artículo 33.-** ...

*I a la XXXVI.-* ...

**XXXVI.-** ***Erigirse en jurado de acusación para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 126 de esta Constitución***

*XXXVII a la XLII.-* ...

**Artículo 121.-** ***Cuando se trate de un delito de orden común cometido por los Diputados, el Gobernador, los Magistrados del Poder Judicial, del Tribunal Electoral, y el del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los Secretarios de la Administración Pública Estatal, el Consejero Jurídico, el Fiscal General del Estado, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, el Titular del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental, los Munícipes, así como los Consejeros Electorales del Instituto Electoral y los Comisionados del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos; podrán ser sujetos de proceso penal conforme el procedimiento previsto en la legislación penal.***

**Artículo 122.- Derogado.**

**Artículo 123.- Derogado.**

**Artículo 124.- Derogado.**

**Artículo 125.- Derogado.**

**Artículo 126.- La responsabilidad por faltas oficiales de funcionarios o empleados públicos que sean responsables de juicio político, solo podrá exigirse durante el ejercicio del encargo y un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán dentro de un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.**

*En cuanto a los delitos comunes se observarán las reglas generales de la prescripción.*

**Artículo 128.- Pronunciada una sentencia condenatoria de faltas oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.**

**Artículo 139.- Derogado.**

Solicito que la presente Iniciativa se turne a la Comisión competente para proceder al análisis y dictamen correspondiente, en términos del artículo 86 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, 124 de su Reglamento, y de ser aprobada se remita a los Ayuntamientos del Estado, para efectos del artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima

**TRANSITORIOS:**

**PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Colima".

**SEGUNDO.-** El H. Congreso del Estado, dentro del plazo de noventa días siguientes a partir de la entrada en vigor deberá realizar las adecuaciones normativas correspondientes.

**TERCERO.-** Queda derogada toda disposición que contravenga lo dispuesto por el presente Decreto.

El Gobernador del Estado dispondrá se publique, circule y observe.

ATENTAMENTE  
Colima, Colima, 19 de Julio de 2016  
EL COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO  
DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

DIP. LUIS HUMBERTO LADINO OCHOA