

**DIP. JOSÉ JUAN ESPINOSA TORRES.**  
**PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL H. CONGRESO**  
**DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA**  
**P R E S E N T E**

Los que suscriben, integrantes del Grupo legislativo del Partido Revolucionario Institucional, de la LX Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, **María del Rocío García Olmedo, Josefina García Hernández, Javier Casique Zárate y Nibardo Hernández Sánchez**, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 57 fracción I, 63 fracción II y 64, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 44 fracción II, 144 fracción II 146,147 y 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla; así como el artículo 120 fracción VI del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, nos permitimos someter a consideración de esta soberanía la presente iniciativa por la que se reforman los artículo 22, 41, 57 y 126 y se derogan los artículos 127 y 128 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, al tenor de la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La democracia en el mundo está contra las cuerdas. Las libertades individuales retroceden y las instituciones surgidas del pensamiento liberal se encuentran bajo asedio. Por aquí y allá surgen regímenes autoritarios que se valen de las reglas del juego justamente para subvertirlas y denostarlas, para hacerlas inútiles y así sustituirlas por la intuición y la inspiración personales, en detrimento del análisis serio y del manejo de datos y cifras duros. La libertad de comercio ha comenzado a ser atacada por reglas proteccionistas que afectarán más temprano que tarde a los consumidores. La prensa libre ha sido suplantada por las páginas electrónicas dedicadas a propagar noticias falsas. El *meme* y la información mendaz han apabullado al trabajo periodístico, poniendo en riesgo nuestro derecho a la verdad, aquella que, como bien sabemos, siempre nos hará libres.

Los habitantes de las naciones occidentales, supuestos beneficiarios del orden surgido tras la II Guerra Mundial y la conclusión de la Guerra Fría están molestos y tal vez tengan razones para ello. Los satisfactores ofrecidos por los Estados benefactores se han reducido en muchos casos y la promesa de un futuro mejor podría estar postergándose, ya que ahora muchos jóvenes han caído en la cuenta de que, a pesar de sus esfuerzos, tal vez no les resulte posible acceder a los niveles de bienestar de sus padres o abuelos. Lejos de eso, la acumulación de capital en pocas manos ha dejado la percepción de que el sistema está diseñado para favorecer a muy pocos y relegar a las grandes masas de los beneficios del desarrollo. Si tal imagen era percepción, tras la crisis financiera de hace diez años ésta se volvió una verdad irrefutable, pues se expandió la idea de que las ganancias personales convivieron con la quiebra de numerosas firmas, al tiempo que las pérdidas se socializaron.

Los enemigos de la libertad se sienten a gusto con el momento presente, pues su agenda se va posicionando lenta, pero sostenidamente en diversas partes del globo terráqueo gracias, justamente, al incumplimiento de las promesas de la democracia y del libre mercado. Es en esa decepción donde se incubaba el peligro de reiterar experiencias históricas del siglo pasado, las cuales dejaron tras de sí relatos desastrosos, indignos de ser reeditados. Sin embargo, la posibilidad de revitalizar a los regímenes libertarios no está cancelada. Existen instituciones, leyes, prácticas y, sobre todo, un pensamiento suficientemente enraizado como abrigar esperanzas de un futuro en el que la discrepancia, la lucha civilizada por el poder y la capacidad para innovar encuentren márgenes de acción, tarea que no será sencilla, pues lo que viene por demostrar es la funcionalidad de la democracia, a pesar de sus múltiples defectos que la aquejan. Corresponderá esto no sólo a quienes hemos tomado como decisión de vida el ejercicio profesional de la política, sino a la sociedad en su conjunto: organizaciones sociales, iniciativa privada, sindicatos, agrupaciones campesinas, medios de comunicación, colectivos no gubernamentales y a los ciudadanos en lo particular, tocando a nuestros jóvenes un

compromiso y protagonismo mayúsculos, tal y como ocurrió hace un año, tras los terremotos del 7 y 19 de septiembre, cuando se organizaron generosamente a fin de socorrer a sus hermanos afectados por la desgracia.

En el caso de nuestro país, Enrique Krauze afirma que México es una democracia, pero que hay un descontento profundo con sus resultados.<sup>1</sup> De acuerdo con la encuesta Latinobarómetro 2017, el 56% de los adultos en nuestro país está de acuerdo con la frase “la democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno”. En 2016, el mismo estudio registró 71 por ciento de acuerdo, lo cual significa una caída de 15 puntos porcentuales en el último año. El dato indica que el apoyo popular a la democracia disminuyó a su nivel más bajo desde que la pregunta se incluyó en la encuesta, en 2002. En ese año, el apoyo a la democracia era de 73%, subió a 81% en 2004. Comparado con los otros países incluidos en el estudio, el apoyo a la democracia en México es el más bajo de toda América Latina.<sup>2</sup>

El estudio demoscópico en comento refiere que la preferencia por la democracia bajó de 50 a 42 por ciento en el último año, lo que no significa que las preferencias por un gobierno autoritario hayan aumentado, por el contrario, bajó de 19 a 15 por ciento. Lo que se incrementó fue la indiferencia hacia el tipo de régimen: la proporción de mexicanos que dijo que le da lo mismo tener un régimen democrático que uno no democrático aumentó de 31 a 43 por ciento. Este es el nivel más alto de indiferencia política que se registra en el país desde 1995, cuando inició el estudio Latinobarómetro.

El Latinobarómetro 2017 reveló que la confianza en los partidos políticos también cayó a su nivel más bajo desde 1995, ya sólo el 9 por ciento confía en los partidos. Esta es la primera vez en 22 años que el nivel de confianza de los mexicanos en los partidos políticos es de un solo dígito. Igualmente, la confianza en el Congreso pasó de 32 a 22 por ciento.

---

<sup>1</sup> Consultado en < <https://www.nytimes.com/es/2018/03/07/opinion-krauze-amlo-adios-democracia/>>, el 22 de septiembre de 2018 a las 22:41 horas.

<sup>2</sup> Fuente: < <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/en-mexico-cae-15-puntos-el-apoyo-a-la-democracia-pasa-de-71-a-56-en-un-ano>>, consultada el 22 de septiembre de 2017 a las 22:53 horas.

Debemos aceptar autocríticamente que la decepción hacia nuestra democracia encuentra su explicación en el actuar de los políticos, en su alejamiento de la población y de sus causas, en la falta de congruencia entre sus hechos y sus palabras. El surgimiento de fortunas al amparo del poder, los negocios corruptos, el uso discrecional de fondos públicos, el patrimonialismo en la asignación de cargos públicos, la reiterada violación de las leyes y la escasa imposición de sanciones han venido a llenar de cólera el ánimo social. Tales desvíos no fueron patentados ni son monopolio de fuerza política alguna, sino que conforman parte del paisaje cotidiano con el que la ciudadanía ha mostrado su más franca inconformidad. En la medida en que dichos vicios no sean erradicados de nuestra vida pública, nuestro régimen de libertades se verá amenazado por la bota del autoritarismo, por la transmutación de la decencia en cinismo, por gobiernos que obedezcan a impulsos y no a leyes de aplicación general.

No es poco lo que se ha avanzado al respecto durante los últimos años. Hoy contamos con nuevos ordenamientos tendientes a prevenir y sancionar la corrupción en el sector público. El sistema de transparencia fue revigorizado a nivel nacional y se encuentran en proceso de construcción o de refuncionalización de instituciones como las fiscalías General de la República, en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción. En este esfuerzo que requirió del acuerdo de las fuerzas políticas representadas en el Constituyente Permanente y en el Congreso de la Unión siempre se contó con la anuencia de nuestra agrupación política y en ese empeño seguiremos esforzándonos.

A este esfuerzo desarrollo desde el gobierno se ha sumado la sociedad civil. Sería imposible concebir la irritación ciudadana si no fuera por el trabajo desarrollado por los medios de comunicación, los organismos no gubernamentales y los ciudadanos en lo particular que se han dedicado a documentar las faltas en que han incurrido servidores públicos de distintos niveles, gracias a las redes sociales y al efecto multiplicador que éstas poseen. Lo que se impone es aprovechar este impulso

ciudadano en vez de confrontarse con él, entenderlo antes que combatirlo, incorporarlo como parte de nuestra cotidianidad.

El combate a la impunidad pasa por el indispensable replanteamiento de las relaciones entre gobernantes y gobernados, dado que existe la percepción de que los actos de corrupción carecen de suficiente sanción legal para los servidores públicos, una visión que no carece de bases sólidas, pero a la que es posible modificar siempre y cuando se modifiquen aquellas normas y prácticas atávicas que tienden a perpetuar esta suerte de excepcionalidad en la que se encuentran ubicados algunos funcionarios, un estatus que entre sus fundamentos tiene a la institución del fuero constitucional, una protección que fue creada para proteger la libertad de expresión de legisladores y permitir que determinados personajes puedan sustraerse de acusaciones ociosas o de venganzas políticas para hacer lo que en principio les corresponde, que es ejercer un cargo público en beneficio de todos. Hablamos de una estructura jurídica que hoy padece de un grave desprestigio, sobre todo a raíz de la comisión de numerosas conductas que a ojos de la población resultan reprobables.

De acuerdo con la doctrina, el fuero constitucional era el derecho que tenían los altos funcionarios de la Federación para que, antes de ser juzgados por un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal. En las reformas constitucionales del 28 de diciembre de 1982, se le cambió el nombre por “Declaración de procedencia”, aunque la institución subsiste<sup>3</sup> con ese nombre en diversas entidades federativas, entre ellas Puebla.

La racionalidad del fuero se fundamentó en la necesidad de preservar la libertad de expresión a cargo de los legisladores, a fin de que estos pudieran expresarse con total libertad en la tribuna parlamentaria, sin temor a ser reprendidos como resultado

---

<sup>3</sup> Fix – Zamudio, Héctor, en Diccionario Jurídico Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, tomo IV, p. 246, consultado en < <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1171/11.pdf> >, el 22 de septiembre de 2018 a las 23:18 horas.

de sus intervenciones en el recinto parlamentario, tal y como se expresa en los artículos 61 de nuestra Carta Magna y 38 de la Constitución Estatal, mismos que prescriben que los diputados son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

La figura del fuero ha caído en el desprecio dada la forma reiterada en que ha sido utilizada para cubrir la realización de actos condenables, por lo que es urgente el replanteamiento de ésta a fin de proyectarla hacia la realidad actual en la que los ciudadanos claman por mayores controles sobre la función pública y sus operadores, por un mayor lustre en el ejercicio de las responsabilidades a cargo del gobierno. Es en este sentido que se considera adecuado mantener la protección hacia las opiniones de los legisladores, con la finalidad de proteger el vigor del debate parlamentario y la libre circulación de ideas, sin miedo a sufrir represalias por parte de aquellos que se sientan afectados, mas no para proteger a aquellos que han traicionado la confianza otorgada por el pueblo y han preferido la vía del ilícito, antes que la satisfacción de las necesidades de la población.

La propuesta aquí planteada no resulta novedosa, pues son numerosos los planteamientos que a nivel federal y en las entidades federativas se han realizado al respecto. De hecho, nuestro candidato presidencial durante las pasadas elecciones, el Dr. José Antonio Meade, manifestó en reiteradas ocasiones su disposición para ser el primer presidente que gobernara sin la protección del fuero constitucional. De igual forma, el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la pasada legislatura federal presentó una iniciativa con proyecto de decreto para terminar de una vez por todas con la multicitada protección.<sup>4</sup>

Por su parte, la nueva Constitución Política de la Ciudad de México dispone en su artículo 66 numeral 1 que en dicha Entidad Federativa nadie goza de fuero.

---

<sup>4</sup> Iniciativa consultable en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año XXI, número 5003-VI, jueves 12 de abril de 2018.

La presente iniciativa tiene como objetivo preservar nuestro sistema democrático y de libertades a través de la modificación de normas que redundan en su desprestigio, así como también promover la responsabilidad por parte los funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones e insertar al Estado de Puebla en un nuevo paradigma de gobernabilidad basado en la confianza, la decencia y la realización de las mejores prácticas. Lo que nos mueve es que, como bien afirma Enrique Krauze, el legítimo descontento de los mexicanos y la urgente necesidad de cambio no desemboquen en el fin de la frágil pero auténtica democracia mexicana.<sup>5</sup>

Para una mejor comprensión de la presente iniciativa, se agrega el siguiente cuadro comparativo:

| TEXTO VIGENTE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | REFORMA PROPUESTA                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Artículo 22. Los derechos y prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:</p> <p>I.- ... y II.- ...</p> <p>III.- Por estar procesados por delito intencional que merezca sanción corporal, desde la fecha en que se dicte auto de formal prisión o desde que se declare que ha lugar a instauración de causa, tratándose de funcionarios que gocen de fuero constitucional;</p> <p>IV.- ... a VII.- ...</p> | <p>Artículo 22. Los derechos y prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:</p> <p>I.- ... y II. ...</p> <p><b>III.- Por estar procesados por delito intencional que merezca sanción corporal, desde la fecha en que se dicte auto de formal prisión;</b></p> <p>IV.- ... a VII. ...</p> |

---

<sup>5</sup> Krauze, ops. cit.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Artículo 41 Es inviolable también el recinto donde se reúnen los diputados a sesionar y el Presidente de la Legislatura velará por el respeto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad de ese recinto.</p>                                                                                                                                                         | <p>Artículo 41 Es inviolable también el recinto donde se reúnen los diputados a sesionar y el Presidente de la Legislatura velará por el respeto <b>a los legisladores</b> y por la inviolabilidad de ese recinto.</p>                            |
| <p>Artículo 57 Son facultades del Congreso:</p> <p>I.- ... a XII.- ...</p> <p>XIII.- Erigirse en Gran Jurado para declarar si ha lugar o no a formación de causa contra funcionarios públicos que gocen de fuero constitucional, por delitos del orden común, y si dichos funcionarios son o no culpables de los delitos oficiales que se les imputen.</p> <p>XIV.- ... a ... XXXV.- ...</p> | <p>Artículo 57 Son facultades del Congreso:</p> <p>I.- ... a XII.- ...</p> <p><b>XIII.- DEROGADO</b></p> <p>XIV.- ... a ... XXXV.- ...</p>                                                                                                        |
| <p>Artículo 126. El Gobernador, durante el período de su encargo, sólo podrá ser acusado por delitos oficiales de la competencia del Estado y por delitos graves del orden común.</p> <p>Para procesar por un delito del orden común a un Diputado, al Gobernador, al Auditor Superior, a un Magistrado o a</p>                                                                              | <p><b>Artículo 126. Los servidores públicos del Estado no gozarán de fuero y serán responsables por los delitos que cometan durante el ejercicio de su encargo, de conformidad con la legislación penal aplicable.</b></p> <p><b>DEROGADO</b></p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| <p>un Consejero de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, se necesita que la Legislatura, erigida en Gran Jurado, declare por los dos tercios de los votos de sus miembros presentes, si ha lugar o no a formarle causa. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior, pero tal declaración no prejuzga sobre los fundamentos de la acusación ni impide que ésta continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero. En el afirmativo, quedará el acusado separado de su cargo y sujeto a la acción de los Tribunales Ordinarios.</p> <p>No se requiere declaración de procedencia en caso de que alguno de los servidores públicos mencionados en el párrafo anterior se encuentre separado de su cargo o aún no lo haya asumido. Tampoco se requerirá cuando se trate de servidores públicos que tengan el carácter de suplente, salvo si se encuentran en ejercicio de su cargo.</p> | <p><b>DEROGADO.</b></p>               |
| <p>Artículo 127 Para procesar por delitos oficiales a los Diputados, al Auditor Superior, a los Magistrados y los Consejeros de la Judicatura del Poder</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <p><b>Artículo 127. DEROGADO.</b></p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| <p>Judicial de Estado, se seguirán las reglas siguientes:</p> <p>I.- Será preciso que la Legislatura declare la culpabilidad del acusado, por los dos tercios de sus miembros presentes.</p> <p>II.- Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el desempeño de su cargo.</p> <p>III.- Si la declaración fuere condenatoria, el funcionario acusado quedará separado inmediatamente del cargo y será puesto a disposición del Tribunal Superior de Justicia del Estado.</p> <p>IV.- El Tribunal Superior de Justicia del Estado, en acuerdo pleno y con audiencia del acusado, de su defensor y de dos acusadores que designe la Legislatura, entre sus miembros, procederá a imponer por mayoría absoluta de votos la pena correspondiente.</p> |                                       |
| <p>Artículo 128 Para procesar al Gobernador por delitos oficiales se seguirán las reglas siguientes:</p> <p>I.- Será preciso que la Legislatura declare la culpabilidad del Gobernador</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <p><b>Artículo 128. DEROGADO.</b></p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <p>por dos tercios de sus miembros presentes.</p> <p>II.- Si la declaración fuere absolutoria no habrá lugar a procedimiento posterior.</p> <p>III.- Si la declaración fuere condenatoria deberá ser revisada en el siguiente período de sesiones.</p> <p>IV.- Si la revisión revoca la declaración condenatoria no habrá lugar a procedimiento posterior.</p> <p>V.- Si la revisión confirma la declaración acusatoria se remitirá esta resolución al Tribunal Superior para la aplicación de la pena, en las mismas condiciones del artículo anterior.</p> |  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

Por lo anteriormente expuesto, se reforma los artículos 22, 41, 57 y 126 y se derogan los artículos 127 y 128 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, para quedar como sigue:

Artículo 22. Los derechos y prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I.- ... y II.- ...

**III.- Por estar procesados por delito intencional que merezca sanción corporal, desde la fecha en que se dicte auto de formal prisión;**

IV.- ... a VII. ...

**Artículo 41.** Es inviolable también el recinto donde se reúnen los diputados a sesionar y el Presidente de la Legislatura velará por el respeto **a los legisladores** y por la inviolabilidad de ese recinto.

Artículo 57 Son facultades del Congreso:

I.- ... a XII.- ...

**XIII.- DEROGADO.**

XIV.- ... a ... XXXV.- ...

**Artículo 126.** Los servidores públicos del Estado no gozarán de fuero y serán responsables por los delitos que cometan durante el ejercicio de su encargo, de conformidad con la legislación penal aplicable.

**DEROGADO.**

**DEROGADO.**

**Artículo 127. DEROGADO.**

**Artículo 128. DEROGADO.**

## **ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

**UNICO. – El Presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Puebla.**

**A T E N T A M E N T E**  
**CUATRO VECES HEROICA PUEBLA DE ZARAGOZA**  
**A 24 DE SEPTIEMBRE DEL 2018.**

**DIPUTADA MARÍA DEL ROCÍO GARCÍA OLMEDO**

**DIPUTADA JOSEFINA GARCÍA HERNÁNDEZ**

**DIPUTADO JAVIER CASIQUE ZÁRATE**

**DIPUTADO NIBARDO HERNÁNDEZ SÁNCHEZ**