

Número 293

**El fuero en México:**

entre inmunidad e impunidad

**MARÍA AMPARO CASAR PÉREZ,  
JANET DE LUNA JIMÉNEZ,  
VÍCTOR D. AGUILAR MÉNDEZ Y  
RICARDO ALVARADO ANDALÓN**

JUNIO 2017

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONONÓMICAS



---

**Advertencia**

Los Documentos de Trabajo del CIDE son una herramienta para fomentar la discusión entre las comunidades académicas. A partir de la difusión, en este formato, de los avances de investigación se busca que los autores puedan recibir comentarios y retroalimentación de sus pares nacionales e internacionales en un estado aún temprano de la investigación.

De acuerdo con esta práctica internacional congruente con el trabajo académico contemporáneo, muchos de estos documentos buscan convertirse posteriormente en una publicación formal, como libro, capítulo de libro o artículo en revista especializada.

---

D.R. © 2017, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.  
Carretera México Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe, 01210,  
Álvaro Obregón, Ciudad de México, México.  
[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

[www.LibreriaCide.com](http://www.LibreriaCide.com)

Oficina de Coordinación Editorial  
[editorial@cide.edu](mailto:editorial@cide.edu)  
Tel. 5727 980

## Resumen

El fuero es un instrumento legal que confiere inmunidad procesal a determinados actores políticos, concebido para evitar abusos entre esferas de poder; no obstante, en los últimos años este instrumento ha sido considerado un sinónimo de impunidad. Para explorar la relación entre fuero e impunidad, analizamos el marco legal de esta inmunidad en México y otros 30 países, para detectar sus diversas modalidades, así como a qué funcionarios protege, contra qué delitos y en qué consiste el proceso para retirarlo. A la luz de que México otorga una de las inmunidades más amplias a un número relativamente alto de funcionarios y que únicamente ha sido retirado en seis ocasiones de 1917 a la fecha, se proponen principios y objetivos generales de una reforma constitucional y legal a esta figura.

**Palabras claves:** Fuero, inmunidad parlamentaria, legisladores, contrapesos, separación de poderes.

## Abstract

Freedom of speech, also known as inviolability, is a legal guarantee granted to certain political actors, originally designed to prevent abuses among power spheres; nevertheless, during recent years this instrument has been considered a synonym of impunity. In order to explore the relationship between inviolability and impunity, this document analyzes the freedom of speech legal frame in Mexico and other 30 countries, to clearly identify its many modes, which public officials are protected, from which crimes and the process needed to remove it. Given that Mexico grants one of the largest immunities to a relatively large number of civil servants and it has only been removed to six individuals since 1917 up to date, several principles and objectives are proposed to advance a legal reform on the matter.

**Keywords:** Immunity, freedom of speech, legislators, checks and balances

## Introducción

**M**éxico dista de contar con un Estado de derecho consolidado, por el contrario, la impunidad es casi total.

El porcentaje de delitos que no son denunciados, que no derivan en una averiguación previa, o que se investigan pero que no se resuelven se traduce en una tasa de impunidad que, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), alcanzó, al menos, 96% de los delitos cometidos en 2016. Puesto en otras palabras, de cada 100 delitos cometidos, únicamente 11 son denunciados, poco más de 6 se investigan y menos de 3 se resuelven. La misma Encuesta estima que los principales motivos por los que las personas no denuncian los delitos de los que son víctimas son que lo consideran una pérdida de tiempo (33%) y que desconfían de las autoridades (16.6%) (INEGI 2015). Es decir, la impunidad genera un círculo vicioso de ilegalidad y desconfianza que sólo refuerza el problema.

De hecho, a pesar de que la percepción de corrupción es muy elevada en todas las instituciones públicas, ésta se agudiza al considerar sólo las autoridades del sistema de procuración y administración de justicia. Entre 64 y 67% de la población considera que la policía municipal, los jueces, las procuradurías estatales y la policía estatal son corruptas. (INEGI 2015). Esto es congruente con los hallazgos reportados por la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015, en la que 50.9% de la población urbana mayor de 18 años señaló la corrupción como uno de los problemas más importantes del país. En esta encuesta, la corrupción fue superada únicamente por la inseguridad y delincuencia (66.4%) (INEGI 2015).

La corrupción ha debilitado las instituciones democráticas, generando desconfianza y recelo entre sociedad y gobierno. De acuerdo al Latinobarómetro 2016, sólo 48% de la población apoya la democracia y México es el país con los niveles más bajos de satisfacción con este sistema de gobierno (sólo 19% de la población) (Corporación Latinobarómetro 2016).

El concepto de democracia, del griego *dēmos* (“gente” o “pueblo”) y *kratos* (“gobierno”), “el gobierno de la gente” (Dahl s.f.), requiere ser concebido más allá de su definición original para responder a las necesidades de una sociedad cada vez más compleja. Las democracias modernas van más allá de ofrecer a sus ciudadanos medios directos e indirectos de participación en las decisiones colectivas. En este sentido, Larry Diamond y Leonardo Morlino señalan que una democracia de calidad se caracteriza por contar con un Estado de derecho fuerte, con participación, competencia, rendición de cuentas tanto vertical como horizontal, libertad e igualdad (Diamond y Morlino 2005, xiv-xxix). De acuerdo con los autores, son estas dos últimas dimensiones las más sustantivas: la libertad, porque incluye los derechos políticos, civiles y socioeconómicos de los ciudadanos; la igualdad, porque una buena democracia debe asegurar que todos los ciudadanos y grupos tengan los mismos derechos y protecciones legales, acceso expedito a la justicia y estén libres de cualquier tipo de discriminación. La igualdad, sostienen, es fundamental para poder avanzar en las otras dimensiones (Diamond y Morlino 2005, xxvi-xxvii).

Detrás del principio de igualdad es posible encontrar otro de los pilares en los que se sustenta la democracia: el Estado de derecho, “un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia” (Annan 2004, 5). Es decir, la ley gobierna en la sociedad “y nadie, incluido el gobierno, está sobre ella” (OECD 2015). En un Estado de derecho, la ley es aplicada de manera justa, lo cual, de acuerdo con Guillermo O’Donnell, implica que su aplicación es consistente: no toma en consideración la clase, el estatus o la cantidad relativa de poder poseída por las partes de dichos casos; y utiliza procedimientos preestablecidos y conocibles (O’Donnell 2004). El World Justice Project es aún más específico, al reconocer cuatro principios universales de un Estado de derecho:

- I. El gobierno, sus oficiales y sus agentes, así como los individuos y las entidades privadas son responsables y están sujetos a rendir cuentas ante la ley.

- II. Las leyes son claras, están publicadas, son estables y justas; se aplican de forma imparcial; y protegen los derechos fundamentales, incluyendo la seguridad de las personas y los derechos de propiedad.
- III. El proceso mediante el cual las leyes son promulgadas, administradas y aplicadas es accesible, justo y eficiente.
- IV. La justicia es administrada a tiempo por representantes independientes, neutrales, competentes y éticos, que existen en números suficientes, cuentan con recursos adecuados y reflejan la composición de las comunidades a las que sirven (World Justice Project 2015).

En suma, un Estado de derecho democrático es el epítome de la búsqueda de una convivencia justa, armónica, equitativa. Esta misma idea fundamental de igualdad ante la ley como base del sistema democrático está presente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en la redacción del artículo 13, que subsiste sin cambios en su forma original hasta nuestros días: “Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley”.

En México, la realidad es que, a pesar de los avances logrados en la construcción de una democracia (procedimental, al menos), la ley sigue sin aplicarnos a todos por igual. Los pilares enumerados por el World Justice Project aún no están presentes en el proceso de formación de leyes e impartición de justicia. Entre otras deficiencias, encontramos que existen privilegios, formales o informales, que le permiten a ciertas personas tener una condición de excepción frente a la ley.

Uno de estos privilegios es la protección que el Estado mexicano otorga a un amplio grupo de funcionarios públicos y que comúnmente se conoce como fuero. El artículo 61 constitucional establece que “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”, mientras que el artículo 111 señala una extensa lista de funcionarios contra los que no se puede proceder penalmente sin el consentimiento previo de la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, es decir, el funcionario es intocable en materia penal mientras no sea desaforado. Además de los diputados y

senadores federales, entre dichos servidores públicos se encuentran los secretarios de Estado, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal, así como los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y el Fiscal de la República.

Si bien, como en el resto del mundo, en sus orígenes el objetivo principal de la inmunidad parlamentaria o fuero (como se le conoce popularmente en México) era el de proteger al recinto legislativo y su funcionamiento de los caprichos del Ejecutivo y el poder de los órganos judiciales; en la práctica, ha implicado que los legisladores, como individuos, adquieran una protección especial a la que el resto de los ciudadanos no tienen acceso. Potencialmente, el fuero podría considerarse como un instrumento de impunidad si a éste lo entendemos como

la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas (Orentlicher 2005, 6).

Ante esta disyuntiva, es válido y necesario cuestionar si una sociedad cada vez más plural, democrática y abierta requiere de este instrumento jurídico —tal y como está planteado actualmente— para asegurar el debido funcionamiento de sus instituciones políticas o si, más bien, al ser una prerrogativa utilizada para una minoría de ciudadanos y un freno del proceso legal, el fuero marca una profunda diferencia en el acceso a la justicia que existe para el resto de los ciudadanos.

¿Es la inmunidad parlamentaria enemiga de la democracia y el Estado de derecho? ¿Acaso el fuero desnivela la democracia al añadir peldaños de desigualdad para unos cuantos? ¿Aumenta con éste la impunidad política rampante que vive hoy el país? ¿Es necesario modificar la legislación en la materia? ¿De qué manera? Con miras a cerrar espacios a la corrupción y la impunidad en México, éstas son las preguntas que el presente trabajo de investigación busca responder.

El presente trabajo busca responder a estas preguntas. De esta manera, el documento está dividido en cuatro partes, además de la presente introducción. La primera hace una revisión del surgimiento y evolución del fuero en la historia, así como

sus razones de ser; el segundo apartado estará concentrado en el caso mexicano: el marco legal que rige al fuero en el país, así como los casos de desafuero; una tercera sección realizará un ejercicio comparativo de los marcos de inmunidad parlamentaria en 30 países, además de México; finalmente, serán presentadas algunas reflexiones a manera de conclusión.

## **1. EL FUERO: ORÍGENES Y EVOLUCIÓN**

### *Discusión conceptual*

La palabra fuero tiene, usualmente, dos interpretaciones: por un lado, es entendida como una jurisdicción (P. Ej. Fuero federal o estatal); por el otro, es definido como un privilegio o exención concedido a una comunidad o a una persona (Real Academia Española, 2016) Finalmente, al referirse al *fuero parlamentario* en su acepción jurídica, la Real Academia Española señala que éste es la “Competencia jurisdiccional especial que corresponde a ciertas personas por razón de su cargo”. (Real Academia Española 2016).

Por su parte, la búsqueda del concepto *fuero constitucional* en el Diccionario de términos parlamentarios redirige al lector a la entrada de declaración de procedencia, término derivado del latín *procedere*, que significa “adelantar”, con el sentido de “pasar a otra cosa” o progresión (Berlin 1998, 234). También conocida como antejuicio, la declaración de procedencia es “una garantía a favor de personas que desempeñan determinados empleos (...), en virtud de la cual su enjuiciamiento se halla sometido a jueces especiales” (Berlin 1998, 234). Esto, en México, implica:

la manifestación y examen que hace el Congreso de la Unión de los hechos presumiblemente delictivos cometidos por alguno de los servidores públicos [señalados en la Constitución] (...) con el objeto de que las acusaciones (...) sin fundamento no procedan contra el servidor durante el periodo de su encargo y pueda así desempeñarse libremente en el ejercicio de su función sin presiones por parte de acusaciones falsarias (Berlin 1998, 235).

Es decir, el fuero (o declaración de procedencia), se constituye en una inmunidad procesal a la que tienen derecho ciertos funcionarios públicos que sirve como freno o escudo protector ante acusaciones que podrían entorpecer o poner en riesgo la labor del acusado.

### *Los orígenes del fuero*

Los orígenes del fuero se remontan al concepto de *inmunidad parlamentaria*, nacido a finales del siglo catorce en el seno del parlamento inglés. En la sesión del 12 de enero al 12 de febrero de 1397, la Cámara de los Comunes aprobó un proyecto de ley en el que denunciaba las escandalosas costumbres de la corte de Ricardo II de Inglaterra y las cargas financieras excesivas de su régimen (European Parliament 1993). Thomas Haxey, el parlamentario que había propuesto dicha iniciativa, fue llevado a juicio y sentenciado a muerte por traición.

Haxey obtendría posteriormente el perdón real gracias a la presión parlamentaria sobre el Rey. No obstante, el evento sirvió como punto de partida para que la Casa de los Comunes comenzara una discusión respecto del derecho de los miembros del parlamento para debatir con completa autonomía y libertad sin la interferencia de la Corona. La libertad de expresión encontraría su confirmación 300 años más tarde en el artículo 9 de la Declaración de Derechos de 1689, orientado a proteger de manera expresa las discusiones y actos de los parlamentarios al establecer que “la libertad de discurso y los debates, así como los procesos en el Parlamento no pueden ser impugnados o cuestionados en ninguna corte o lugar fuera del Parlamento”.

Cien años después, la Revolución Francesa de 1789 trajo consigo la necesidad — basada parcialmente en el antecedente inglés— de asegurar la no responsabilidad de los miembros del parlamento francés por las opiniones que expresaran en el ejercicio de sus mandatos. Dicha *irresponsabilidad* (o *inviolabilidad*) por las opiniones de los parlamentarios, se cristalizó en el decreto del 23 de junio de 1789 (European Parliament 1993, 8). Tras un año, el decreto del 26 de junio de 1790 consagró el privilegio de los miembros de la Asamblea que les exime de ser incriminados sin el consentimiento de la propia Asamblea. La constitución francesa de 1791 sería el primer instrumento constitucional que especificaría las reglas que gobiernan este tipo de inmunidad: “[Los representantes de la Nación] pueden ser arrestados por actos criminales en delito flagrante o en virtud de una orden de arresto, pero el cuerpo legislativo será notificado inmediatamente y el proceso no podrá ser continuado hasta que el cuerpo legislativo haya decidido que los cargos proceden” (European Parliament

1993). Estos amplios privilegios parlamentarios en Francia se vinculan estrechamente con la posición de superioridad que la Asamblea Nacional y sus miembros adquirieron sobre los otros cuerpos del Estado en el contexto de la Revolución Francesa. Sería este modelo dual de *inmunidad procesal/inviolabilidad* consignado en la legislación francesa el que influiría predominantemente en el reconocimiento de la inmunidad parlamentaria en el resto de los países de la Europa continental y, posteriormente, en otras partes del mundo (Venice Commission 2013).

### *Dos modelos de inmunidad parlamentaria*

Si bien al fuero se le conoce por diversos nombres dependiendo del país, éste cae dentro de una de dos categorías: el fuero como una inmunidad acotada o el fuero como una inmunidad amplia. A su vez, la protección dentro de cada una de dichas categorías puede variar dependiendo de los servidores públicos a los que cubre, los delitos que ampara y la duración que tiene, entre otras características.<sup>1</sup>

#### *Inmunidad acotada (inviolabilidad)*

La inmunidad acotada se limita a proteger la libertad de los parlamentarios para hablar y votar en el parlamento o congreso sin que tengan que preocuparse por posibles cargos criminales o demandas en su contra por lo que dicen o hacen dentro del recinto legislativo o en sus funciones como legisladores (The Economist 2016). Este tipo de protección se encuentra en el artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos bajo el nombre de *fuero constitucional*, el cual establece que “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.

Esta protección de la libertad de expresión y voto de los legisladores es de orden sustantivo y en español también es conocida como *inviolabilidad* (Berlin 1998, 381-383), *irresponsabilidad parlamentaria* (Cordero 2009), *no exigibilidad* (Gamboa y Gutiérrez 2011, 11) o *inmunidad incondicional* (Wigley 2003, 27).<sup>2</sup> Por sencillez y para

---

<sup>1</sup> Más adelante, serán presentadas las características de diferentes países analizados.

<sup>2</sup> El autor la denomina inmunidad incondicional porque no puede ser retirada por el recinto legislativo.

los fines de este trabajo, este tipo de protección se denominará, en lo subsecuente, *inviolabilidad*.<sup>3</sup>

Este tipo de inmunidad se limita a proteger la autonomía y libertad con la que se conduce el órgano legislativo y está en el centro del sistema de pesos y contrapesos, como instrumento para asegurar el equilibrio de poder.

#### *Inmunidad amplia (inmunidad procesal)*

Este segundo tipo de inmunidad otorga una protección mucho más amplia y efectiva y, por lo tanto, es más controversial. También conocida como *inmunidad parlamentaria* (Berlin 1998, 363-366), *no sancionabilidad* (Gamboa y Gutiérrez 2011, 12), *inmunidad condicional* (Wigley 2003, 27-28),<sup>4</sup> o *inmunidad procesal* (Dworak 2016), esta prerrogativa otorga inmunidad a los funcionarios por acusaciones procesales y sólo puede ser retirada mediante un voto parlamentario (The Economist 2016).<sup>5</sup> De acuerdo con Dworak, “la inmunidad procesal es un derecho que sirve para proteger el quórum” (Dworak 2016).<sup>6</sup>

Si bien la CPEUM no otorga un título a este tipo de protección, en el artículo 111 especifica los funcionarios a los que no se puede procesar penalmente sin que antes la Cámara de Diputados haya declarado en pleno y por mayoría absoluta que ha lugar proceder contra el inculpado.

En lo sucesivo, en este trabajo nos referiremos a este tipo de protección procesal como *inmunidad procesal*.

---

<sup>3</sup> En otros países, el nombre cambia, pero las garantías de expresión y acción legislativa que otorga se mantienen constantes: *irresponsabilité* (Francia y Bélgica); *irresponsabilidade* (Portugal); *insindacabilità* (Italia); *Indemnität* (Alemania); o *freedom of speech* (Canadá y Reino Unido). Ver European Parliament, p.7 y Sénat, 2004, p.5

<sup>4</sup> El autor la denomina inmunidad condicional porque puede ser retirada por el recinto legislativo a causa de un crimen cometido por el funcionario.

<sup>5</sup> En diferentes países, esta protección ha recibido nombres distintos: *inviolabilité* (Francia y Bélgica); *inviolabilidade* (Portugal); *inviolabilità* o *improcedibilità* (Italia); *Unverletzlichkeit* (Alemania); *freedom from arrest* (Reino Unido). Ver: European Parliament, p. 7.

<sup>6</sup> “[N]úmero mínimo de miembros presentes en una asamblea necesario para constituirse o para dar validez a los acuerdos que se toman en ella” (Real Academia Española, 2001).

### *La razón de ser del fuero*

Los dos tipos de protección parlamentaria señalados con anterioridad no fueron diseñados como privilegios de los individuos que ostentan un cargo público, sino como una protección a la función que dichos individuos llevan a cabo, es decir, para proteger la labor legislativa desarrollada en el recinto parlamentario, el espacio en el que los representantes directamente elegidos por los ciudadanos toman decisiones públicas. En palabras de Simon Wigley, lo que la inmunidad parlamentaria pretende proteger y permitir es “la habilidad de los representantes para deliberar en lugar de los representados a pesar del hecho de que sus posiciones argumentativas puedan apartarse, con frecuencia, del sentimiento popular o de la agenda particular de un grupo de interés” (Wigley 2003, 29-33). Para el autor, el problema reside en que la inmunidad parlamentaria no especifica per se lo que el representante debería hacer ni garantiza que esto se cumpla, por lo que acaba por brindar protección tanto de la función de la representación, como de la corrupción definida como el abuso de la función de representación o el rechazo de ésta. A esto, Wigley añade el problema de la autojurisdicción del parlamento, el cual acaba siendo juez y parte en los procesos de retiro de la inmunidad parlamentaria.

No obstante, el propio Wigley señala maneras en que la inmunidad parlamentaria ayuda a proteger y promover la democracia representativa:

1. Garantiza a los representantes el espacio deliberativo en condiciones de equidad.
2. Ayuda al balance de poderes, al evitar que un brazo del gobierno obtenga más influencia que otro mediante la amenaza o el uso de procedimientos legales.
3. Protege la capacidad de los representantes para llevar a cabo sus obligaciones sin que sean distraídos por procedimientos de la corte.

En suma, la inmunidad parlamentaria, si bien constituye un privilegio, no lo es de la persona, sino del cargo de los diputados “en su carácter de representantes del pueblo, con el propósito de preservar la voz de la ciudadanía y facilitar el cumplimiento de los demás deberes propios de la función legislativa” (Cordero 2009, 6). En materia de jurisprudencia en México, esto queda explícitamente señalado por la Suprema Corte de

Justicia de la Nación: “La inmunidad parlamentaria no puede concebirse como un privilegio personal (...) sino como una medida de protección al órgano legislativo, a efecto de enfrentar la amenaza de tipo político” (Tesis I.7º.C.121 C 2009).

Profundizando un poco más, Sofía Cordero señala que “El bien jurídico tutelado [es] el principio de representación y no la mera libertad de expresión del Diputado en su carácter individual. (...) Lo que en realidad se protege es el acto mismo de emitir una manifestación bajo un puesto de representación” (Cordero 2009, 7). Es decir, la inmunidad cuida la libertad corporal del parlamentario para evitar que éste sea excluido —sobre todo por razones políticas— de un proceso legislativo y para asegurar su voto y participación, y con ello, la representación de los intereses de los ciudadanos de “actuar por quienes representan” (Wigley 2003, 27); es decir, la inmunidad procesal se convierte en un derecho que protege el quórum (Dworak 2016). En palabras de Flor Batista, “[la inmunidad] no busca la exención del delito del representante, sino la apoliticidad de la acusación que fuere hecha” (Batista Polo 2014). Vista de esta forma, para Cordero la impunidad que eventualmente podría desprenderse de la inmunidad otorgada a los funcionarios, es una especie de “problema estructural” (Cordero 2009, 8).

## **2. EL FUERO EN MÉXICO**

### *El fuero en la legislación mexicana*

El régimen de inmunidad del que gozan actualmente sólo determinados grupos de funcionarios públicos a nivel federal abarca tanto la *inviolabilidad* como la *inmunidad procesal*. Vale la pena aclarar que, si bien al régimen de inmunidad en México se le conoce popularmente como fuero, en la Constitución este término se utiliza para referirse a la *inviolabilidad* de opiniones de la que gozan exclusivamente los diputados federales y los senadores, mientras que el llamado *desafuero* está directamente vinculado con la *declaración de procedencia*, procedimiento por medio del cual la Cámara de Diputados retira la *inmunidad procesal* que la Constitución otorga a ciertos funcionarios públicos.

La inviolabilidad y la inmunidad procesal se encuentran reglamentadas en cinco documentos legales: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), la Ley

Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Ley Orgánica del Congreso), el Reglamento del Senado de la República (Reglamento del Senado) y el Reglamento de la Cámara de Diputados.

### *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

La palabra fuero sólo se menciona en una ocasión en la CPEUM, concretamente, en el artículo 61,<sup>7</sup> el cual establece que:

Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. 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 reúnen a sesionar.

De esta forma, el término fuero protege la libertad de expresión de los diputados federales y senadores mientras se desempeñen como tales. Por otra parte, sobre la inmunidad procesal, el artículo 111 constitucional detalla que

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 inculpado.

Esta declaración de la Cámara de Diputados constituye la declaración de procedencia o desafuero, como se le conoce comúnmente. Los párrafos subsecuentes del artículo 111 detallan que, en caso de que la resolución de la Cámara fuese negativa, todo procedimiento ulterior quedaría suspendido, aunque nada impide que se retome cuando el inculpado haya concluido con el ejercicio de su encargo. Por otra parte, si la Cámara de Diputados declarase que se puede proceder, el inculpado sería separado de su encargo y quedaría a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. No obstante, si en el proceso penal el inculpado fuese declarado inocente, éste podría volver a ocupar su cargo y gozaría de nuevo de las prerrogativas e inmunidades que le correspondan.

---

<sup>7</sup> En el sentido de “jurisdicción”, la palabra fuero se menciona en otras partes de la Constitución (*fuero común*). Por otra parte, el artículo 13 menciona el fuero de guerra del que gozan los miembros de las Fuerzas Armadas. No obstante, en el sentido de la inmunidad que tienen los parlamentarios, se encuentra únicamente en el artículo 61.

La inmunidad procesal que otorga la CPEUM incluye también a un amplio grupo de funcionarios estatales, a quienes protege ante la comisión de delitos federales, como detalla el párrafo quinto:

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.

Como se puede observar, aunque el procedimiento para retirarles la inmunidad procesal a los funcionarios estatales incluidos en el párrafo anterior se mantiene igual al que se sigue en el caso de los funcionarios federales, existen dos importantes diferencias: por un lado, esta inmunidad sólo es válida para delitos federales; por el otro, la resolución de la Cámara de Diputados comunicará su resolución a la legislatura local correspondiente para que ésta decida cómo proceder. Es importante mencionar que no se requiere de una declaración de procedencia para entablar una demanda del orden civil contra cualquiera de los funcionarios públicos (estatales o federales) incluidos en el artículo 111.

Finalmente, al artículo 112 constitucional señala que la declaración de procedencia no es requerida cuando alguno de los servidores públicos mencionados en el artículo 111 cometa un delito mientras esté separado de su cargo. Esto implica que, si bien un diputado no puede renunciar ni a su inmunidad procesal ni a la inviolabilidad de sus opiniones, en caso de que renuncie a su cargo o pida una licencia, automáticamente pierde estas prerrogativas.

## Cuadro 1. La inmunidad parlamentaria en los estados mexicanos: el caso de Jalisco

El pasado 14 de julio de 2016 el Congreso local aprobó eliminar el requisito de declaración de procedencia de la Constitución Política del Estado de Jalisco;<sup>1</sup> finalmente, fue publicado en el periódico oficial de Jalisco el 20 de agosto de 2016.<sup>2</sup> De esta manera, los funcionarios públicos podrán ser sujetos de proceso penal, aunque no privados de su libertad hasta que no se dicte sentencia condenatoria.

Así, casi 1,600 funcionarios del estado —entre ellos, el gobernador, diputados locales, titulares de las secretarías del poder ejecutivo, el fiscal general, el auditor superior del estado, presidentes municipales, regidores y síndicos— perderían las prerrogativas en materia de inmunidad procesal establecidas en la constitución local.<sup>3</sup> No obstante, incluso de aprobarse dicha reforma, los funcionarios públicos estatales señalados en el quinto párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aun contarán con inmunidad procesal por delitos federales, es decir, continúa siendo necesaria una declaración de procedencia en la Cámara de Diputados federal para poder proceder penalmente contra ellos en materia federal.

Algo similar sucedería si se eliminaran completamente las inmunidades procesales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: los funcionarios públicos estatales perderían el fuero federal, pero seguirían contando con aquel que su constitución estatal les otorgue.

---

1. Dictamen de decreto que reforma los artículos 35, fracción XIX, 91, Fracción II y 99 primer párrafo y deroga los artículos 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Jalisco *Gaceta Legislativa del día jueves 14 de julio del 2016* [Sesión núm. 54 del Pleno del Congreso, Ordinaria], consultada el 24 de julio de 2016.

2. Decreto 25859/LXI/16. Disponible en <https://goo.gl/iNbvms>.

3. Arturo Ramírez, “Aprueba Congreso reformas para eliminar fuero en Jalisco”, *Mileno*, 14 de julio de 2016, consultado el 24 de julio de 2016, <https://goo.gl/PTiABz>.

Por otra parte, aunque el Presidente de la República cuenta también con inmunidad procesal, ésta cae dentro de un régimen especial, reglamentado en los artículos 108, 110 y 111. El artículo 108, en su segundo párrafo, establece que “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”. Por otra parte, los artículos 110 y 111 establecen el procedimiento que debe seguir el juicio político: la Cámara de Diputados acusa (por mayoría absoluta) y la Cámara de Senadores impone la sentencia (por mayoría de dos tercios).

## *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*

Este documento, en su capítulo III —y parte del II—, especifica el procedimiento que debe seguirse para la declaración de procedencia una vez que la Cámara de Diputados ha recibido una denuncia que busca proceder penalmente contra alguno de los servidores públicos mencionados en el artículo 111 de la CPEUM:

- 1) La Cámara de Diputados constituye una Sección Instructora con cuatro legisladores, la cual tiene a su cargo establecer si existe o no el delito que se denuncia, si el inculpado es responsable por su comisión y si subsiste o no su fuero constitucional (Art. 25).<sup>8</sup>
- 2) La Sección Instructora cuenta con sesenta días hábiles<sup>9</sup> para dictaminar si se procede penalmente contra el inculpado o no y comunicar su decisión a la Cámara de Diputados. No obstante, si la Sección Instructora considera que la imputación es notoriamente improcedente, se lo comunicará de inmediato a la Cámara de Diputados para que ésta decida si a pesar de todo se continúa o se desecha (sin que esto último implique que no se pueda reanudar al procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen) (Art. 25).
- 3) Una vez presentado el dictamen, el Presidente de la Cámara de Diputados anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente al que haya recibido el dictamen de la Sección Instructora. Esto se les debe comunicar también al inculpado y a su defensor y al denunciante o Ministerio Público (Art. 26), pues la Cámara de Diputados no puede erigirse en Jurado de Procedencia sin que se pueda comprobar “fehacientemente” que “el servidor público, su defensor, el denunciante o el querellante y en su caso el Ministerio Público han sido debidamente citados” (Art. 38).
- 4) El día designado, la Cámara de Diputados, en pleno y erigida en Jurado de Procedencia, conocerá tanto las constancias procedimentales como el dictamen

---

<sup>8</sup> Es importante resaltar que en el Art. 25 de la LFRSP se utiliza el término fuero constitucional, aun cuando éste sólo se menciona una vez en toda la CPEUM, concretamente, en el artículo 61, que establece únicamente la inviolabilidad de los diputados federales y los senadores por las opiniones que expresen en el desempeño de sus cargos. No obstante, la LFRSP lo interpreta como la inmunidad procesal de la que gozan los servidores públicos incluidos en el artículo 111 de la CPEUM.

<sup>9</sup> En caso de que la Sección Instructora no reciba las pruebas oportunamente, ésta puede pedir más tiempo “en la medida que resulte estrictamente necesaria” (LFRSP, Art. 14 y tercer párrafo del Art. 25).

de la Sección Instructora. Tanto el denunciante como el inculpado y su defensor pueden hacer uso de la palabra y la réplica, después de lo cual serán retirados del recinto legislativo para que la Cámara de Diputados discuta y vote las conclusiones propuestas por la Sección Instructora (Art. 20 y 27).

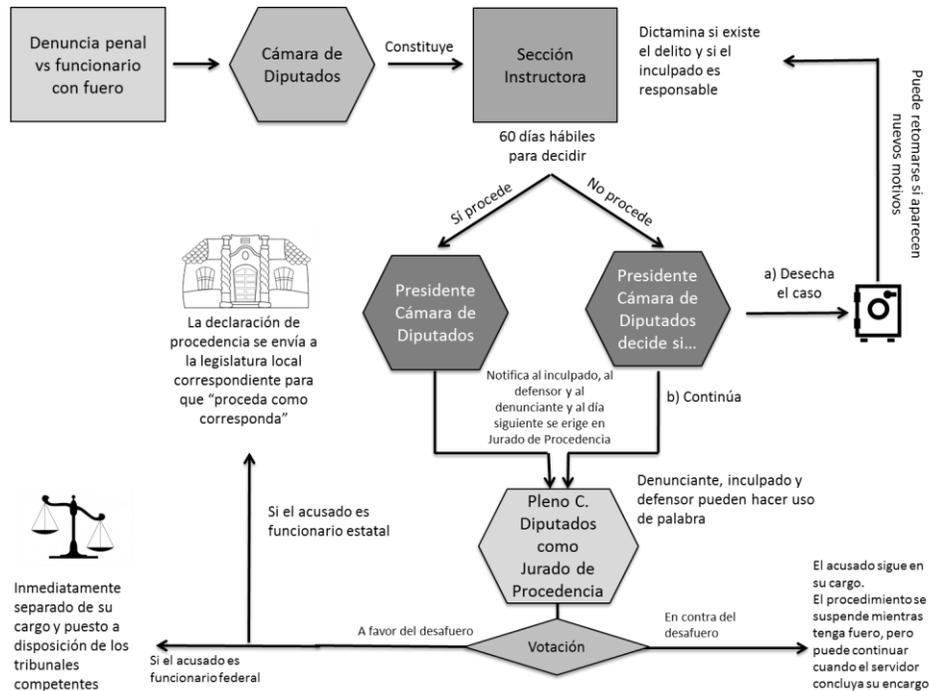
- 5) Si la Cámara de Diputados declara por mayoría absoluta<sup>10</sup> que se puede proceder contra el inculpado (lo desafuera), éste será inmediatamente separado de su cargo y quedará sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, el inculpado permanecerá en su cargo y continuará gozando de las prerrogativas e inmunidades correspondientes. Tampoco habrá ningún procedimiento ulterior mientras mantenga el fuero, pero esto no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su cargo. En el caso de los servidores públicos estatales a quienes se le haya acusado por un delito federal, la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados se enviará a la Legislatura Local correspondiente para que ésta proceda como le corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del Órgano Jurisdiccional respectivo (Art. 28).

Las resoluciones y declaraciones de la Cámara de Diputados son inatacables (Art. 30) y deben ser comunicadas a la Cámara de Senadores en el caso de que el imputado sea un senador; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación si se trata de uno de los integrantes del Poder Judicial Federal; a las Legislaturas Locales en el caso de un funcionario público estatal; y, en todos los casos, al Ejecutivo para su conocimiento, para efectos legales y para su publicación en el Diario Oficial de la Federación (Art. 44).

---

<sup>10</sup> El requisito de la mayoría absoluta se encuentra establecido en el primer párrafo del Art. 111 de la CPEUM. La LFRSP, en su artículo 39, indica que no podrán votar en ningún caso los Diputados que hubiesen presentado la imputación contra el servidor público ni los que hayan aceptado el cargo de defensor, incluso si renuncian a él después de haber comenzado a ejercerlo.

**Diagrama 1.** Procedimiento vigente para retirar la inmunidad procesal



*Fuente: Elaboración propia*

En su artículo 29, la LFRSP detalla que cuando se le siga un proceso penal a uno de los servidores públicos mencionados en el artículo 111 constitucional sin que se haya llevado a cabo la declaración de procedencia correspondiente, la Secretaría de la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente notificarán al juez correspondiente que el procedimiento penal debe ser suspendido hasta que la Cámara de Diputados decida si se puede o no proceder contra el inculpado.

### *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*

En su artículo 11, la Ley Orgánica del Congreso reafirma lo que la CPEUM establece en los artículos 61 y 111:

- 1) Los diputados y senadores gozan del fuero que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2) Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.
- 3) Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que

incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que, seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación de su cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.

Como se puede observar, el párrafo dos realiza una adición importante a lo establecido en el artículo 61 de la CPEUM: la inviolabilidad de la que gozan los diputados y senadores por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos ya no se restringe únicamente a que no pueden ser reconvenidos por ellas, sino que se amplía a que tampoco puedan ser enjuiciados por lo que dicen u opinan. De forma similar, el párrafo tres aclara que, si bien los diputados y senadores no pueden ser detenidos ni sujetos de acción penal si no se les ha desaforado previamente, estos funcionarios públicos son responsables por los delitos que cometan durante el ejercicio de su cargo, lo que refuerza la posibilidad de continuar con el proceso penal una vez que termine su encargo, como lo establece el artículo 28 de la LFRSP.

Por otra parte, el artículo 12 de la Ley Orgánica del Congreso, aclara lo referente a la inviolabilidad del recinto donde sesionen los parlamentarios y la responsabilidad del Presidente de cada cámara de velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma, establecidas en el segundo párrafo del artículo 61 de la CPEUM:

- 1) Los recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables. Toda fuerza pública esta (sic) impedida de tener acceso a los mismos, salvo con permiso del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará en este caso.
- 2) El Presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización se hiciere presente la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto.

### *Reglamento del Senado de la República*

Finalmente, el Reglamento del Senado, en su artículo 6, párrafo uno, especifica que la inmunidad con la que cuentan los senadores “inicia una vez que se rinde la protesta señalada en el artículo 128 de la Constitución y concluye el último día de ejercicio del cargo”. En ese mismo artículo, el Reglamento vuelve a señalar que, si bien para proceder penalmente en contra de los senadores es necesario cumplir con lo establecido en la Constitución, los senadores son responsables por los delitos que cometen durante el tiempo que ejerzan su encargo.

Por otra parte, el artículo 7 indica de nuevo que es competencia del Presidente del Senado llevar a cabo las acciones necesarias para salvaguardar la inmunidad constitucional cuando un senador es detenido o es obstaculizado para desempeñar su cargo.

### *Reglamento de la Cámara de Diputados*

En contraste con el Reglamento del Senado, en el Reglamento de la Cámara de Diputados no existe ninguna mención directa a la inmunidad, fuero o declaración de procedencia relativas a los diputados. El artículo 25, no obstante, detalla la inviolabilidad del recinto, es decir, “el conjunto arquitectónico que alberga la Cámara, incluyendo Salón de sesiones, edificios de oficinas, patios, jardines, estacionamientos y demás bienes nacionales destinados para el funcionamiento de la Cámara”. De acuerdo con dicho artículo, ninguna autoridad puede ejecutar mandatos judiciales o administrativos y es competencia del Presidente de la Cámara, mediante todos los recursos legales a su alcance, velar por la inviolabilidad del recinto.

### *¿Inmunidad o impunidad? Casos de desafuero en México*

Estrictamente, el funcionario que goza de inmunidad constitucional no se encuentra por encima de la ley, pues es ésta la que establece el derecho a esta prerrogativa. No obstante, cuando la línea que divide la función del individuo del individuo mismo es borrosa, la inmunidad corre el riesgo de transformarse en impunidad al amparar acciones del funcionario que no necesariamente forman parte de su quehacer como servidor público. Cuando esto sucede, el individuo —no el funcionario— acaba estando

por encima de la ley, lo que acaba por corromper el propósito original de la inmunidad parlamentaria.

Se ha argumentado que un sistema amplio de inmunidad permite a los políticos actuar con impunidad y motiva a los criminales a postularse a cargos públicos, como fue el caso de Pablo Escobar, prominente narcotraficante colombiano que en 1982 ganó inmunidad después de haber sido electo para la Cámara de Representantes de Colombia (The Economist 2016), y el de Julio César Godoy Toscano, quien a pesar de tener una orden de aprehensión en su contra, entró escondido a la Cámara de Diputados para poder tomar protesta en 2010 como diputado federal, ganar inmunidad procesal y evadir (al menos, temporalmente) su procesamiento por vínculos con el narcotráfico (García 2013).

Más reciente es el caso de Luis Díaz Pantoja, quien ya como diputado plurinominal electo por el partido Nueva Alianza para el Congreso de Oaxaca, fue aprehendido junto con sus hermanos en octubre de 2013 por delitos contra la salud al formar parte del *Cártel del Istmo*. El arresto ocurrió un mes antes de que Díaz Pantoja rindiera protesta ante la legislatura local, por lo que el diputado electo no gozaba de inmunidad procesal al momento de su detención. No obstante, el incidente bastó para avivar el debate a nivel federal sobre la necesidad de eliminar el fuero procesal, posición apoyada, en ese momento, por los senadores Miguel Barbosa, Coordinador Parlamentario del PRD en el Senado, y Arely Gómez, entonces secretaria de la Comisión de Justicia de la misma cámara (Robles de la Rosa y Vicenteño 2013).

## **Cuadro 2.** El juicio político

El *juicio político* consiste en un “juicio ético-administrativo al cual son sujetos ciertos funcionarios públicos con independencia de cualquier juicio penal, por lo que las sanciones también son evidentemente políticas”. Se encuentra especificado en los artículos 109 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De acuerdo con la fracción primera del artículo 109 constitucional, podrán imponérseles sanciones mediante juicio político a los servidores públicos señalados con anterioridad cuando éstos, en el ejercicio de sus funciones, “incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho” y especifica que el juicio político no procede por la mera expresión de ideas.

En contraste con la ambigüedad de las razones que ameritan el juicio político, el artículo 110, en su párrafo tercero, especifica que las sanciones pueden consistir en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

A la Cámara de Diputados le corresponde sustanciar el proceso, llevar a cabo la audiencia y acusar al inculpado mediante el voto de la mayoría absoluta de sus miembros presentes, pero es la Cámara de Senadores la que se erige en Jurado de Sentencia y quien, después de sustanciar de nuevo el proceso y tener audiencia con el inculpado, aplica la sanción que corresponda mediante la resolución de dos terceras partes de sus miembros presentes.

Hasta finales de junio de 2016, existían 356 juicios políticos pendientes de procesar en la Cámara de Diputados, de acuerdo con Jorge Triana, presidente de la Comisión de Régimen y Procesos Parlamentarios.<sup>2</sup> Durante la LX Legislatura, la Cámara de Diputados recibió 128 solicitudes de juicio político y en la LXI, 95 más, todas ellas ratificadas por los solicitantes, pero que no se han resuelto.<sup>3</sup> La Subcomisión de Examen Previo, encargada de examinar las denuncias de juicio político, no ha sido instalada desde la LX Legislatura a pesar de que el 22 de febrero de 2016 el Juzgado Décimo en Materia Administrativa del Distrito Federal emplazara a la Cámara de Diputados a instalar dicha comisión para dar trámite a la solicitud de juicio político interpuesta por un ciudadano contra Juan Sabines, ex gobernador de Chiapas.<sup>4</sup> Para la periodista Imelda García, este *congelamiento* de solicitudes responde al hecho de que el juicio político se ha convertido en “un instrumento de ajuste de cuentas o de amenaza entre grupos de poder”.<sup>5</sup>

1. Berlín et al., *Diccionario de términos parlamentarios*, s.v. “juicio político” (Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 1998), 392.

2. Horacio Jiménez y Suzzete Alcántara, “Arne pide juicio político contra Meyer Klip”, *El Universal*, 01 de Julio de 2016, consultado el 25 de julio de 2016

3. Karina Aguilar, “Atoradas 300 solicitudes de juicio político”, *24 Horas*, 25 de febrero de 2016, consultado el 05 de mayo de 2016, <http://www.24-horas.mx/atoradas-300-solicitudes-de-juicio-politico/>.

4. Ídem.

### *Caso de desafuero en México*

De acuerdo con el jurista José Trinidad Lanz, hasta 2012, en materia federal, existían ocho casos de desafuero en México, que correspondían a José López Portillo y Rojas, en 1906; Manuel Riva Palacio, en 1935; Pedro Téllez Vargas, Carlos Madrazo y Sacramento Joffre, en 1945 (desaforados en un mismo juicio de procedencia); Félix Ireta Viveros, en 1947; Jorge Díaz Serrano, en 1983; René Juvenal Bejarano Martínez, en 2004; Andrés Manuel López Obrador, en 2007; y, Julio Cesar Godoy Toscano, en 2010 (Menchaca 2012). Si a estos casos se agrega el más reciente de Lucero Guadalupe Sánchez, en 2016; sumarían un total de nueve juicios de procedencia (Flores 2016).

Con la intención de profundizar las causas que motivaron que estos funcionarios públicos fueran despojados de su inmunidad procesal, la siguiente tabla muestra con detalle cada uno de los casos mencionados. La investigación se basó, en la medida de lo posible, en los documentos contenidos en el *Diario de los debates* de la Cámara de Diputados y en el *Diario Oficial de la Federación*. Donde la información era precaria, se acudió a libros, periódicos y revistas.

**Tabla 1. Casos de desafuero en México (1906-2016)**

| Nombre y cargo   | Año  | Razones oficiales  | Comentarios adicionales   |
|--|------|--|---|
| José López Portillo y Rojas - Senador                                  | 1909 | Fraude, prevaricato y falsedad en declaraciones judiciales. <sup>1</sup>                             | Se argumenta que el desafuero fue un castigo político impuesto a López Portillo por Porfirio Díaz por haberse manifestado a favor de la fórmula presidencial Díaz-Reyes para las elecciones de 1910, en un momento cuando Díaz era hostil al encumbramiento de Reyes. La fórmula que ganaría las elecciones sería la de Díaz-Corral, y López Portillo sería desaforado y encarcelado durante seis meses por un proceso menor.   |
| Manuel Riva Palacio - Senador  | 1935 | Por conspirar contra las autoridades (incitación a la rebelión y maniobras sediciosas). <sup>2</sup> | En 1931 se había intentado desaforar a Riva Palacio, entonces diputado federal, por los “delitos de robo con violencia en camino público, destrucción en propiedad ajena, homicidio frustrado y lesiones” que sufrieron el entonces gobernador de Puebla, Leonides Andreu Almazán y otras personas en la carretera México-Puebla en octubre de ese año. No obstante, la decisión fue no proceder. <sup>3</sup> De acuerdo con diversas fuentes, el 14 de diciembre de 1935, fue desaforado, ya como senador, “por los delitos de incitación a la rebelión y maniobras sediciosas” durante la presidencia de Lázaro Cárdenas y en medio del conflicto callista. <sup>4</sup> No obstante, el diario de los debates de la Cámara de Diputados únicamente señala que, dicho día, Manuel Riva Palacio y otros cuatro legisladores, “Pierden su carácter de Senadores”. <sup>5</sup> |
| Pedro Téllez, Carlos Madrazo y Sacramento Joffre - Diputados federales | 1945 | Por traficar con tarjetas para la contratación de braceros en EUA. <sup>6</sup>                      | En la sesión del 1º de febrero de 1945, después de haberse leído el dictamen de la Sección Instructora y de que el Presidente de la Cámara hubiese llamado a la Cámara de Diputados a erigirse en Gran Jurado al día siguiente, los tres diputados inculcados pidieron licencias para separarse de sus cargos y someterse voluntariamente a la jurisdicción del juez correspondiente. <sup>7</sup> En la sesión del día siguiente (2 de febrero), la Cámara aceptó sus renunciaciones, rinden protesta los respectivos suplentes y se suspende la sesión de la Cámara para erigirse ésta en Gran Jurado. <sup>8</sup>   |

| Nombre y cargo                            | Año  | Razones oficiales   | Comentarios adicionales   |
|---|------|---|---|
| Félix Ireta Viveros-Senador               | 1947 | Falsificación y uso de documentos, uso de ellos y tentativa de fraude. <sup>9</sup>   | El dictamen de desafuero se aprobó por unanimidad de 102 votos en lo general y 100 en lo particular. <sup>10</sup> Posteriormente, se comprobó su inocencia y el 28 de abril de 1951 fue absuelto por el juez penal, por lo que regresó a sus funciones como senador el 30 de noviembre de 1951. <sup>11</sup>  |
| Jorge Díaz Serrano-Senador                | 1983 | Delito de fraude con daño patrimonial para el organismo descentralizado Petróleos Mexicanos. <sup>12</sup>                      | El delito lo cometió en mayo de 1980, cuando era director de Pemex y autorizó la compra de dos buques petroquímicos (“Cantarell” y “Ahkatun”) con sobreprecio de 17 millones de dólares cada uno. <sup>13</sup> El daño causado fue de 34 millones de dólares, equivalentes, en ese entonces, a 5,100 millones de pesos. <sup>14</sup> En 1983 gobernaba el país Miguel de la Madrid, mientras que Díaz Serrano había sido el colaborador más cercano del ex presidente López Portillo. Puesto que el proceso de su juicio de procedencia fue <i>exprés</i> (32 días) se ha sugerido que su <i>desafuero</i> obedeció a un intento de De la Madrid por romper con el pasado. <sup>15</sup><br><br>Díaz Serrano permanecería el resto del sexenio de De la Madrid en la cárcel; al no poder comprobarse los delitos de los que se le acusó, quedó libre en 1988, después de lo cual se retiraría de la vida pública. <sup>16</sup> |
| René Juvenal Bejarano-Diputado local (DF) | 2004 | Por promoción de conductas ilícitas, cohecho, operaciones con recursos de procedencia ilícita y delito electoral. <sup>17</sup> | En concreto, estos hechos se relacionan con la aceptación de dinero proveniente de Carlos Ahumada a cambio de favores políticos para sus negocios en la Ciudad de México. Aunque Bejarano fue detenido el 10 de noviembre, quedaría libre ocho meses después al pagar una fianza de casi 40 mil pesos. <sup>18</sup>  |

| Nombre y cargo  | Año  | Razones oficiales   | Comentarios adicionales  |
|---|------|---|--|
| Andrés Manuel López Obrador - Jefe de Gobierno del Distrito Federal | 2005 | Por delito de violación a la suspensión. <sup>19</sup>  | El juicio de procedencia comenzó cuando AMLO desobedeció la orden de un juez de detener la calle que el GDF estaba construyendo en <i>El Encino</i> , en Cuajimalpa, un predio expropiado en el año 2000. Una vez desaforado y a modo de protesta, AMLO inició una gira y varias marchas que contaron con el apoyo de amplios sectores de la población que consideraban su desafuero como un acto político para quitar al tabasqueño de la carrera presidencial de 2006. Ante la presión social, el Gobierno Federal abandonó el proceso penal en mayo de 2005. <sup>20</sup>  |
| Julio César Godoy Toscano - Diputado federal                        | 2010 | Por delitos de delincuencia organizada y operación con recursos de procedencia ilícita. <sup>21</sup> | Godoy Toscano fue electo diputado federal en julio de 2009. No obstante, enfrentaba ya una orden de aprehensión por presuntos vínculos con el cartel de <i>La Familia Michoacana</i> , por lo que permaneció prófugo durante un año. En septiembre de 2010 obtuvo un amparo que le restituyó sus derechos políticos pero no suspendió la orden de aprehensión en su contra. Por ello, Godoy Toscano tuvo que entrar a San Lázaro escondido en una camioneta y permanecer oculto dos días en las oficinas del grupo parlamentario del PRD hasta que finalmente se le tomó protesta como legislador federal y obtuvo la inmunidad procesal. Poco después, la PGR solicitaría a la Cámara iniciar el proceso de desafuero. Godoy Toscano no se presentó a la sesión del juicio de procedencia el 15 de diciembre de 2010 y actualmente es prófugo de la justicia. <sup>22</sup> |
| Lucero Guadalupe Sánchez - Diputada local (Sinaloa)                 | 2016 | Uso de documento público falso. <sup>23</sup>   | La credencial para votar y el acta de nacimiento falsas, las utilizó para visitar a Joaquín <i>el Chapo</i> Guzmán en el penal del Altiplano, el 4 de septiembre de 2014. <sup>24</sup> En junio de 2016, Lucero Sánchez obtuvo un amparo de un Juzgado de Distrito de Culiacán para no ser detenida, “en virtud de que perdió su fuero, pero no su permanencia en el Congreso del Estado como legisladora”. <sup>25</sup>   |

1. Josefina Mac Gregor, “José López Portillo y Rojas”, en *Cancilleres de México*, Tomo II: 1910-1988, coord. P. Galeana, (Cd de México: SRE, 2009), 109-111.
2. Proceso, “El rompimiento Calles-Cárdenas”, *Proceso*, § 30, 18 de noviembre de 1978, consultado el 28 de julio de 2016, <http://www.proceso.com.mx/124772/el-rompimiento-calles-cardenas>.
3. Cámara de Diputados, *Diario de los debates* [XXXIV Legislatura, segundo año de ejercicio, primer periodo ordinario, diario No. 34], 15 de diciembre de 1931, consultado el 28 de julio de 2016, <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/34/2do/Ord/19311215.html>.
4. Proceso, “El rompimiento Calles-Cárdenas”.
5. Cámara de Diputados, *Diario de los debates* [XXXVI Legislatura, segundo año de ejercicio, primer periodo ordinario, diario No. 22], 20 de diciembre de 1935, consultado el 28 de julio de 2016, <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/36/2do/Ord/19351220.html>.
6. Cámara de Diputados, *Diario de los debates* [XXXIX Legislatura, segundo año de ejercicio, primer periodo extraordinario, diario No. 1], 01 de febrero de 1945, consultado el 28 de julio de 2016, <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/39/2do/Extra/19450201.html>.
7. Ídem.
8. Cámara de Diputados, *Diario de los debates* [XXXIX Legislatura, segundo año de ejercicio, primer periodo extraordinario, diario No. 2], 02 de febrero de 1945, consultado el 28 de julio de 2016, <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/39/2do/Extra/19450202.html>.
9. Cámara de Diputados, *Diario de los debates* [XL Legislatura, segundo año de ejercicio, primer periodo ordinario, diario No. 15], 21 de octubre de 1947, consultado el 01 de agosto de 2016, <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/40/2do/Ord/19471021.html>.
10. Cámara de Diputados, *Diario de los debates* [XL Legislatura, segundo año de ejercicio, primer periodo ordinario, diario No. 16], 22 de octubre de 1947, consultado el 01 de agosto de 2016, <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/40/2do/Ord/19471022.html>.
11. Manuel González Oropeza, “Artículo 74”, en *La constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada* (3ª ed.), ed. PGJDF e IJ-UNAM (Ciudad de México: PGJDF e IJ-UNAM, 1992), 311. Disponible en línea en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1788>.
12. Cámara de Diputados, *Diario de los debates* [LII Legislatura, primer año de ejercicio, primer periodo extraordinario, diario No. 1], 29 de julio de 1983, consultado el 01 de agosto de 2016, <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/52/1er/Extra/19830729.html>.
13. Ídem. Los buques, originalmente llamados “Casco 1500” y “Casco 1501”, fueron vendidos por Boelwerf, N. V. de Bélgica a Petróleos Mexicanos mediante la compañía Navigas International Ltd. Las facturas que amparan la compra hecha por Pemex a Navigas, señalan que la paraestatal pagó 79 millones de pesos por cada buque el 30 de abril de 1980. No obstante, las facturas emitidas por Boelwerf a Navigas indican que esta última adquirió los buques de Boelwerf por 62 millones de dólares cada uno.
14. Cámara de Diputados, *Diario de los debates* [LII Legislatura, primer año de ejercicio, primer periodo extraordinario, diario No. 2], 30 de julio de 1983, consultado el 01 de agosto de 2016, <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/52/1er/Extra/19830730.html>.
15. Juan Balboa, “Bastaron 32 días para quitar el fuero a Díaz Serrano por fraude contra Pemex”, *La Jornada*, 3 de noviembre de 2004, consultado el 1 de agosto de 2016, <http://www.jornada.unam.mx/2004/11/03/016n1pol.php?printver=1&fly=>.
16. Imelda García, “Los usos (y abusos) que funcionarios dieron al fuero: Jorge Díaz Serrano, el primer legislador que perdió su fuero”, *ADN Político*, 22 de febrero de 2013, consultado el 1 de agosto de 2016, <http://www.adnpolitico.com/congreso/2013/02/20/jorge-diaz-serrano-el-primer-legislador-que-perdio-su-fuero>.
17. Cámara de Diputados, *Diario de los debates* [LIX Legislatura, segundo año de ejercicio, primer periodo ordinario, diario No. 19], 4 de noviembre de 2004, consultado el 01 de agosto de 2016, <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/59/2do/1P/Ord/nov/00L59A2P119.html>.
18. El Universal, “Cronología del caso Ahumada”, *El Universal*, 8 de mayo de 2009, consultado el 1 de agosto de 2016, <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/596609.html>.
19. Cámara de Diputados, *Diario de los debates* [LIX Legislatura, segundo año de ejercicio, segundo periodo ordinario, diario No. 21], 7 de abril de 2005, consultado el 01 de agosto de 2016, <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/59/2do/2P/Ord/abr/00L59A2P221.html>.
20. Juan Balboa, “El desafuero, doce meses que marcaron la cronología del caos”, *La Jornada*, 5 de mayo de 2005, consultado el 1 de agosto de 2016, <http://www.jornada.unam.mx/2005/05/05/index.php?section=politica&article=006n1pol>.
21. Cámara de Diputados, *Diario de los debates* [LXI Legislatura, segundo año de ejercicio, primer periodo ordinario, sesión No. 39], 14 de diciembre de 2010, consultado el 01 de agosto de 2016, <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/61/2do/1P/Ord/dic/00L61A2P139.html>.
22. Imelda García, “Los usos (y abusos) que funcionarios dieron al fuero: Julio César Godoy Toscano, el fuero lo salvó de la prisión”.

23. Cámara de Diputados, *Diario Oficial de la Federación* [Primera sección], 14 de junio de 2016, consultado el 2 de agosto de 2016, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5441123&fecha=14/06/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441123&fecha=14/06/2016).
24. Roberto Garduño y Enrique Méndez, "Cefereso borró video de visita de Lucero Sánchez a 'El Chapo'", *La Jornada*, 7 de abril de 2016, consultado el 2 de agosto de 2016, <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/04/07/cefereso-borro-video-de-visita-de-lucero-sanchez-a-el-chapo>.
25. Javier Cabrera Martínez, "'Chapodiputada' obtiene amparo contra detención", *El Universal*, 21 de junio de 2016, consultado el 2 de agosto de 2016, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2016/06/21/chapodiputada-obtiene-amparo-contra-detencion>.

El análisis de la *Tabla 1* revela dos cosas importantes: en primer lugar, se observa que no todos los casos referidos por Lanz implicaron un juicio de procedencia y el consecuente desafuero. En el caso de Manuel Riva Palacio, por ejemplo, el diario de los debates correspondiente a la fecha en que supuestamente se le desaforó (14 de diciembre de 1935) no se encuentra disponible electrónicamente en la página de la Cámara de Diputados. No obstante, el diario del 20 de diciembre de 1935 incluye un comunicado de la Cámara de Senadores, fechado el 16 de diciembre de ese mismo año, en el que, si bien ésta “participa que perdieron su carácter de senadores los ciudadanos Manuel Riva Palacio, Francisco L. Terminel, Bernardo L. Bandala, Cristóbal Bon Bustamente y Elías Pérez Gómez” (Cámara de Diputados 1935), nunca incluye la palabra *desafuero o juicio de procedencia*, como sí se hace en los otros casos incluidos en la *Tabla 1*. Tsvi Medin, en su libro *El minimato presidencial*, señala que dichos senadores fueron desaforados “por agitación sediciosa conectada con Calles” y añade que tres meses antes, el 12 de septiembre, habían sido desaforados diecisiete diputados callistas más (Medin 1982), dato señalado también por el semanario *Proceso* (El rompimiento Calles-Cárdenas 1978). No obstante, al revisar el diario de los debates correspondiente, se encuentra que este hecho correspondió a una petición firmada por 96 diputados para que esos diecisiete funcionarios perdieran su carácter de representantes (Cámara de Diputados 1935).<sup>11</sup> El hecho de que todos estos servidores públicos (incluidos Riva Palacio y los otros cuatro senadores) hayan *perdido su carácter de funcionarios*, indica que no fueron desaforados, pues esto hubiese implicado el retiro de su inmunidad procesal para ser juzgados ante tribunales ordinarios. En cambio, la Cámara de Diputados se abocó a retirarlos de su puesto en una época en la que las tensiones entre los generales Lázaro Cárdenas (entonces presidente de la República) y Calles se encontraban en un punto de gran tensión y los “desaforados” eran leales al *Jefe Máximo* de la Revolución. Paradójicamente, el caso de Riva Palacio —cuyo proceso no coincide ni con un juicio de procedencia ni con un juicio político— muestra que el fuero

---

<sup>11</sup> Los ciudadanos que en esa fecha perdieron su carácter de diputados fueron Jesús Vidales M., José G. Huerta, Praxedis Balboa Jr., Maximiliano Chávez Aldeco, Juan Manuel Carrillo, Victoriano Anguiano, Carlos Real, Pedro Palazuelos L., Juan Bonet A., Ildefonso Garza, Benjamín Alamillo Flores, Carlos Careaga, José Torres Navarrete, Delfín Cepeda, Basiliso Ortega, Neguib Simón y Manuel Balderas.

con el que contaba no fue suficiente para impedir que sus pares lo removieran de su encargo.

Un análisis similar merece el caso de los diputados federales Pedro Téllez Vargas, Carlos Madrazo y Sacramento Joffre. Aunque Trinidad Lanz (Menchaca 2012) y José Manuel Flores (Flores 2016) afirman que dichos funcionarios fueron desaforados en 1945, la realidad indica un escenario distinto: en el diario de los debates correspondiente al 1º de febrero de 1945, el presidente de la Cámara de Diputados efectivamente llama a ésta a erigirse en Gran Jurado al día siguiente (Cámara de Diputados 1945). No obstante, al final de dicha sesión, los diputados acusados presentan sus renunciaciones ante el pleno para someterse voluntariamente a la jurisdicción del juez correspondiente y el día siguiente, el 2 de febrero, la Cámara las acepta, toma protesta a los suplentes y suspende la sesión de la Cámara para erigirse en Gran Jurado (Cámara de Diputados 1945). Estos hechos señalan claramente que, en el caso de los diputados Téllez, Madrazo y Joffre, no se llevó a cabo un juicio de procedencia, y que, si bien su procesamiento fue facilitado por la amenaza real del desafuero, no podemos afirmar que el juicio de procedencia correspondiente siquiera se llevó a cabo, pues la sesión en la que la Cámara debía erigirse en Gran Jurado, fue suspendida.

La segunda lección aprendida del análisis de los casos de desafuero indica que, en más de una ocasión, el impulso estuvo fundamentado en motivaciones políticas. Portillo y Rojas, por ejemplo, fue desaforado por haber apoyado a un candidato a la vicepresidencia contrario a los intereses de Porfirio Díaz. Por otra parte, la hipótesis de que el desafuero de Díaz Serrano obedeciese más al deseo de Miguel de la Madrid de distanciarse de la administración pasada, parece encontrar cierto eco en el corto periodo de tiempo que tomó su juicio de procedencia; en el hecho de que los delitos por los que se acusó al ex funcionario de Pemex nunca pudieron ser probados; y en su liberación, que coincidió con el fin del sexenio del presidente De la Madrid. Finalmente, el caso de Andrés Manuel López Obrador (el único funcionario que al momento de su desafuero pertenecía a un poder ejecutivo), ejemplifica perfectamente cómo un delito menor puede funcionar como la excusa necesaria para inhabilitar a quien amenaza la continuidad del régimen político del momento, en este caso, un futuro candidato presidencial que, se sabía, presentaría una seria competencia para el Partido Acción

Nacional en las elecciones presidenciales de 2006. Finalmente, hay quien ha catalogado el caso de Lucero Sánchez como un asunto mediático para distraer la atención pública de los errores cometidos por el gobierno alrededor del caso de Joaquín “El Chapo” Guzmán Loera (Alcántara 2016).

No obstante, incluso si las motivaciones políticas fuesen excluidas del análisis, los datos duros indican que en poco más de cien años sólo han existido seis juicios de procedencia formales (si se excluyen los casos de Manuel Riva Palacio y los diputados Téllez, Madrazo y Joffre), cuatro de los cuales (57%) ocurrieron en los últimos dieciséis años, es decir, después de la “transición democrática”.<sup>12</sup> Del total de juicios de procedencia, en un caso se comprobó la inocencia del acusado y éste pudo volver a sus funciones como legislador (Félix Ireta Viveros); en otro, nunca se pudo probar el delito, por lo que el imputado, si bien fue desaforado, quedó eventualmente libre (Jorge Díaz Serrano); en uno más, el proceso penal fue abandonado después del desafuero (AMLLO); en otra instancia, el inculpado libre después de pagar una fianza (René Bejarano); en una más, el desaforado es actualmente prófugo de la justicia (Julio César Godoy); y en el más reciente caso, la acusada, si bien perdió su fuero federal, continuó fungiendo como legisladora local y, hasta la fecha, no ha sido detenida.

La reducida tasa de juicios de procedencia en la historia mexicana de los últimos 116 años, sólo puede indicar una de dos cosas: o los altos funcionarios públicos mexicanos protegidos bajo el artículo 111 constitucional son intachables, o la impunidad que priva en el resto del país permea también en las altas esferas de la política. Cuando la cifra negra de delitos en el país alcanza 93.7% (INEGI 2015),<sup>13</sup> la primera opción es prácticamente imposible de sostener. El análisis de los casos presentados con anterioridad parece indicar que, incluso en las instancias en las que el proceso de desafuero tiene lugar, los resultados son precarios, lo que apunta hacia un sistema de justicia débil en lo general.

---

<sup>12</sup> Los correspondientes a René Bejarano, Andrés Manuel López Obrador, Julio César Godoy Toscano y Lucero Guadalupe Sánchez.

<sup>13</sup> La cifra negra es “el nivel de delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa” (INEGI).

El análisis de la mayoría de estos casos nos muestra sólo uno de los dos posibles resultados: cuando la inmunidad procesal efectivamente es eliminada para permitir la persecución de un delito. Sin embargo, información estadística complementaria nos revela que desde septiembre de 2003 y hasta octubre de 2016, se presentaron 53 solicitudes de desafuero, de las cuales 45 fueron ratificadas, 17 fueron turnadas a la Sección Instructora y sólo 4 fueron dictaminadas por la misma (Cámara de Diputados, Oficio SG/2.- 2050/2016).

La impunidad que puede esconder la figura del fuero, sólo puede ser revelada si se conocen y analizan todos los casos en que la solicitud de declaración de procedencia (desafuero) fue rechazada o simplemente no fue dictaminada. Con dicha información sería posible evaluar si algún factor político (partido mayoritario en la Cámara, partido del funcionario señalado, presencia de gobierno dividido, u otro) incide en la probabilidad de que la solicitud sea aprobada, rechazada o “congelada”.

Esta información, sin embargo, no es pública por considerarse parte de un proceso deliberativo (juicios inconclusos). Sólo podemos conocer que, de las 53 solicitudes, 45 fueron presentadas por un ciudadano, seis por una autoridad pública federal y dos por una autoridad pública estatal.

### *Iniciativas de reforma*

En México, ante el avance de la democracia, en medio de las reformas en materia anticorrupción y frente a la posibilidad de que la inmunidad parlamentaria se convierta en un instrumento de impunidad, diversas iniciativas han sido presentadas —tanto a nivel federal como local— para acotar el régimen de inmunidades del que gozan actualmente los funcionarios públicos mexicanos. Estas iniciativas difieren en la medida en la que proponen acotar el fuero, pero comparten la idea de que este instrumento jurídico, tal y como se encuentra establecido en la Constitución, en el mejor de los casos, aporta poco a la democracia actual mexicana; en el peor, amplía los espacios de impunidad para un grupo selecto de personas.

En Jalisco —primera entidad federativa en México en eliminar la inmunidad procesal de su constitución local— el dictamen de decreto por el cual se elimina el fuero estatal, en su parte considerativa, retoma la exposición de motivos del grupo

parlamentario del PAN y señala que “Con el paso del tiempo esta noble figura jurídica [el fuero] ha sido desnaturalizada de su esencia al ser confundida la inmunidad con impunidad total para cometer ilegalidades en el desempeño del cargo conferido sin sufrir consecuencias legales y jurídicas”.<sup>14</sup> Con base en esto, el documento menciona que “Acordes a los actuales tiempos y los reclamos y exigencias de la sociedad de que no existan más los privilegios, ni se consienta o tolere la impunidad y la cultura de la ilegalidad, nosotros como legisladores debemos erradicar la impunidad, [y] poner freno a los abusos y excesos cometidos por servidores públicos en el ejercicio de su función”. Con el argumento de que la ley debe ser igualmente aplicable a todos los ciudadanos, los diputados jaliscienses sostuvieron en su iniciativa que “En un sistema jurídico-político realmente republicano no existe la necesidad de que los altos servidores públicos gocen de inmunidad, menos aún (sic) cuando ésta, por la compleja aplicación de la ley, conlleve frecuentemente a la impunidad”.

No obstante, para otros, es justamente la ausencia de ese sistema jurídico-político realmente republicano (o mejor dicho, la debilidad del sistema democrático) lo que justifica la existencia de la inmunidad parlamentaria: “en una democracia frágil, donde el Estado de derecho es débil y el sistema judicial es frecuentemente corrupto, quienes están a cargo de elaborar las leyes se enfrentan al riesgo de ser procesados con base en motivos políticos” (The Economist 2016). La ausencia de inmunidad procesal para miembros del legislativo podría permitirle al ejecutivo amedrentar o arrestar a legisladores de la oposición para incrementar su poder y disminuir sus obligaciones de rendición de cuentas, lo que a su vez alimentaría la corrupción y dañaría la democracia. Si bien, dicho escenario podría parecer poco probable, no se encuentra muy alejado de la realidad. Como muestra, el pasado 20 de mayo de 2016, el parlamento turco aprobó una iniciativa para eliminar de la constitución la inmunidad procesal con la que cuentan 138 parlamentarios turcos (The Guardian 2016). Esta iniciativa, propuesta por el Partido de la Justicia y el Desarrollo (fundado por el actual presidente de Turquía, Recep Tayyip Erdoğan), fue aprobada poco después de que el presidente turco acusara al Partido Democrático de los Pueblos (de orientación pro-kurda) de ser un grupo de

---

<sup>14</sup> Dictamen de decreto que reforma los artículos 35, fracción XIX, 91, Fracción II y 99 primer párrafo y deroga los artículos 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, 3.

rebeldes que utilizan su inmunidad para llevar a cabo actos de terrorismo (Al Jazeera 2016). Lejos de ser aplaudida, esta medida ha sido criticada a la luz del creciente autoritarismo que el presidente Erdoğan ha mostrado en la conducción de la política interna de Turquía (BBC 2016).

De acuerdo con *The Economist*, debilitar a la legislatura en una democracia naciente mediante el retiro de la inmunidad parlamentaria, no soluciona la corrupción por sí mismo e, incluso, podría resultar contraproducente. Ejemplos similares a Turquía pueden encontrarse en países tan distantes geográfica y culturalmente como Rusia y Nicaragua, pero muy cercanos en materia de desarrollo democrático.<sup>15</sup> En el primer caso, en abril de 2015, la cámara baja rusa (la Duma) quitó la inmunidad parlamentaria a Ilya V. Ponomarev, el único miembro del parlamento que había votado en contra de la anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014. Esto pavimentó el camino para que el ejecutivo abriera una acusación criminal contra Ponomarev como cómplice en un caso de defraudación y así anularlo políticamente (Herzenhorn 2015). En Nicaragua, por otra parte, el 30 de julio de 2016, el Tribunal Electoral despojó a los diputados del partido opositor (el Partido Liberal Independiente) de los escaños que habían ganado en 2011 en la Asamblea Nacional. Con esta decisión, el tribunal prácticamente entregó al presidente, Daniel Ortega, el control total del parlamento. De la misma forma en que la inmunidad procesal por sí misma no implica impunidad, casos como los descritos con anterioridad ejemplifican que la inmunidad procesal tampoco es suficiente para proteger a los legisladores en regímenes autoritarios. “En un sistema podrido, la inmunidad no te salva” (*The Economist* 2016).

Para la Comisión de Venecia, parte del Consejo de Europa, la inmunidad procesal no es una parte necesaria de la democracia moderna, pues “en un sistema político que funciona bien, los miembros del parlamento disfrutan de protección adecuada mediante otros mecanismos y no requieren una inmunidad especial de este tipo”

---

<sup>15</sup> De acuerdo con el Índice de Estado de Derecho 2015, de un total de 102 países analizados, Rusia ocupa el lugar 75 y Nicaragua el 89 en materia de Estado de derecho. El Índice de Democracia 2015, por su parte, ubica a dichos países en las posiciones 132 y 95, respectivamente. La calificación de Rusia en este índice (3.31) la ubica como un régimen autoritario, mientras que la de Nicaragua (5.26) corresponde a un régimen híbrido; ambas calificaciones se encuentran alejadas del puntaje mínimo (8) para que las naciones puedan considerarse como democracias plenas. Véase World Justice Project, *Rule of Law Index 2015* y *The Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2015: Democracy in an age of anxiety*.

(Venice Commission 2013). No obstante, la misma comisión reconoce que “las reglas que regulan la inmunidad procesal pueden, en algunos países, completar la función democrática del parlamento como institución, particularmente de la oposición, de presión indebida o acoso del Ejecutivo, las cortes u otros oponentes políticos”, por lo que éstas pueden estar justificadas cuando otros medios de protección no se encuentran disponibles, siempre y cuando sean diseñadas, así como aplicadas de manera restrictiva; estén sujetas a limitaciones y condiciones; y exista la posibilidad de levantar la inmunidad por medio de procedimientos imparciales y claros (Venice Commission 2013). De acuerdo con el análisis de *The Economist*, “irónicamente, los países donde la inmunidad es más necesaria son los mismos países en los que es más probable que se abuse de ésta” (*The Economist* 2016). Justamente, condiciones como las establecidas por la Comisión de Venecia podrían evitar que la inmunidad procesal se convierta en un instrumento de impunidad en aquellos países cuyas instituciones podrían beneficiarse más de ella.

Ante esta discusión y con México en los lugares 88 en el Índice de Estado de Derecho y 66 en el Índice de Democracia (de 113 y 165 países evaluados, respectivamente), resulta difícil aceptar sin discusión el argumento de que la madurez de nuestro sistema democrático hace de la inmunidad un instrumento obsoleto, ajeno a nuestra realidad y contraproducente para el combate a la corrupción y la impunidad.

Durante el tiempo de vida de la Constitución mexicana vigente, han sido presentadas diversas propuestas de reforma al régimen de inmunidad parlamentaria; sin embargo, pocas de ellas han avanzado en el proceso legislativo. Tomando en cuenta lo anterior, es de destacar que entre 2012 y 2016 (legislaturas LXII y LXIII), han sido presentadas al menos tres iniciativas en el Congreso de la Unión que proponen la eliminación del fuero a nivel federal. Estas iniciativas incluyen la presentada originalmente por el senador del PRD, Pablo Gómez, en 2007; la presentada por el Partido Encuentro Social en febrero de 2016; y la que presentó Movimiento Ciudadano en julio de 2016.

El Senado de la República aprobó un dictamen en 2011 que integraba la iniciativa presentada por el senador perredista Pablo Gómez con otra propuesta de legisladores panistas —los senadores Guillermo Tamborrel y Sebastián Calderón, así como el

diputado Javier Corral—. El dictamen proponía que la Cámara de Diputados determinara si el funcionario público puede ser detenido o no una vez que fuera encontrado culpable, en lugar de señalar si era posible o no comenzar un proceso contra el acusado, como ocurre actualmente en el juicio de procedencia.

No obstante, la Cámara de Diputados modificó la propuesta para eliminar completamente el juicio de procedencia y permitir que los funcionarios federales fueran detenidos sin necesidad de la autorización de la Cámara de Diputados; esta iniciativa garantiza la libertad de los servidores públicos mencionados en el artículo 111 durante todo el proceso judicial y establece que sólo pueden ser detenidos si son encontrados culpables. El dictamen fue aprobado por el pleno de los diputados en marzo de 2013 y actualmente se encuentra en las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Senado. Existe, sin embargo, un problema con este dictamen: el artículo 111 reformado se refiere a las autoridades de la capital como del Distrito Federal, en lugar de Ciudad de México, como fue modificado en enero de 2016, por lo que al momento de ser retomada deberá contemplar las adecuaciones necesarias y ser enviada de nueva cuenta a la Cámara de Diputados para ser ratificada.

Por otra parte, la propuesta presentada por diputados del Partido Encuentro Social, el 3 de febrero de 2016, permite detener a los funcionarios una vez que sea dictada sentencia condenatoria en su contra y mantener su libertad durante el proceso penal; sin embargo, incluye una adición que fortalece el fuero con el que cuentan los ministros de la SCJN: éstos sólo podrán ser separados de su cargo por el Senado de la República.

La tercera iniciativa, presentada ante la Comisión Permanente el pasado 20 de julio de 2016, por Movimiento Ciudadano propone que los funcionarios mencionados en el artículo 111 no podrán ser detenidos ni privados de su libertad hasta que se dicte sentencia condenatoria. Las iniciativas del PES y MC se encuentran en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

Todas las iniciativas revisadas enfatizan la desvinculación que existe entre los funcionarios protegidos por el fuero y el resto de los ciudadanos, así como la necesidad de modificar el concepto del fuero para evitar que éste se convierta en una herramienta de impunidad.

**Tabla 2.** Iniciativas de reforma en materia de inmunidad constitucional (2012-2016)

| Iniciativa   | Fecha                | Legislador que presenta  | Estatus legislativo  |
|--|----------------------|--|--|
| <b>Reforma de Cámara de Diputados</b>                | 5 de marzo de 2013   | Pablo Gómez (PRD), Guillermo Tamborrel, Sebastián Calderón y Javier Corral (PAN) | En Comisiones de la Cámara de Origen (Senado) para aprobar modificaciones de la Cámara Revisora (Diputados). |
| <b>Reforma del Partido Encuentro Social (PES)</b>    | 3 de febrero de 2016 | Gonzalo Guizar Valladares (PES)  | En Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Origen (Diputados).                                   |
| <b>Reforma del Partido Movimiento Ciudadano (MC)</b> | 20 de julio de 2007  | Jorge Álvarez Máynez (MC)  | En Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Origen (Diputados).                                   |

*Fuente: elaboración propia*

Además de las iniciativas mencionadas con anterioridad, un estudio de la Cámara de Diputados (Gamboa & Sánchez, 2011), apuntó que fueron presentadas catorce iniciativas de reforma a los artículos constitucionales que regulan la inmunidad de los servidores públicos (artículos 61 y 108 a 114) entre 2003 y 2012 (legislaturas LIX, LX y LXI). De las iniciativas consultadas, ocho proponen retirar la inmunidad procesal de los funcionarios federales en los casos de flagrancia o delitos graves, tales como narcotráfico o delincuencia organizada (tres presentadas por el PRI, dos por el PAN, dos por el PVEM y una por el PRD). Las cinco propuestas restantes proponen modificaciones menores, relacionadas con el fraseo del articulado: modificar el término *fuero constitucional* por *inmunidad parlamentaria*.

Únicamente una de las propuestas aludidas modifica el proceso para retirar la protección constitucional. Presentada en 2004 por el entonces diputado del PRI, Miguel Ángel Yunes, esta propuesta añade pasos al juicio de procedencia incorporando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una declaratoria previa y otorgando al Senado la capacidad de determinar la culpabilidad del acusado, en lugar de dejarlo en manos de los tribunales de justicia.

### 3. LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA ALREDEDOR DEL MUNDO

El fuero es una figura que existe en la mayoría de las democracias, pero su diseño y aplicación varía sustancialmente de un contexto a otro. Con el objetivo de identificar con detalle dichas diferencias, se realizó un análisis comparado de la figura de inmunidad en 32 países seleccionados de entre todas las regiones del mundo.<sup>16</sup>

Para cada uno de estos países, se analizaron variables como el fundamento jurídico del fuero, los sujetos políticos que gozan de inmunidad, el alcance de la protección y sus excepciones, quién puede solicitar su retiro y los elementos clave del proceso para retirarla. Estas variables nos permitirán identificar los puntos fuertes y débiles de cada régimen de inmunidades y así determinar de qué manera puede ser mejorado el régimen mexicano.

#### ***Principales hallazgos***

##### *Sobre el tipo de fuero:*

- En todos los casos estudiados —a excepción de Reino Unido—, las constituciones refieren de alguna manera a alguna modalidad de fuero para sus funcionarios.
- En tres países (Argentina, Bolivia y Nicaragua) fue posible identificar una legislación específica sobre el régimen de inmunidades.
- Los 31 casos aluden a la inviolabilidad de las opiniones de los miembros del Poder Legislativo: en todos los países se establece que ningún legislador puede ser procesado por las opiniones que vierta en ejercicio de sus funciones. En el caso de Noruega, la protección de inviolabilidad sólo aplica cuando los parlamentarios se dirigen al recinto legislativo. Es decir, la inviolabilidad se garantiza de manera más generalizada que la inmunidad procesal.
- En 29 países, la inmunidad que recibe el titular del Ejecutivo se delimita por un régimen especial.

---

<sup>16</sup> Ver Anexo 1 para conocer la metodología de selección de países y variables a estudiar.

**Tabla 3.** Cuadro comparativo de características principales del fuero en 32 países.

| País       | Sustento legal                                 | Inviolabilidad (legisladores) | Inmunidad procesal | Excepción por flagrancia | Otras excepciones a la inmunidad procesal | Régimen especial para el titular del Ejecutivo   |
|------------|--|-------------------------------|--------------------|--------------------------|---|--|
| Afganistán | Constitución                                   | Sí                            | No                 | N/A                      |   | El presidente es acusado por la casa de la gente (Cámara baja) y juzgado por la Jirga Real (Cámara alta).  |
| Argentina  | Constitución y Ley específica sobre la materia | Sí                            | Sí                 | Sí                       |   | El presidente es acusado por la Cámara Baja (Diputados) y juzgado por la Cámara Alta (Senadores).  |
| Bolivia    | Constitución y Ley específica sobre la materia | Sí                            | No                 | Sí                       |   | El presidente puede ser enjuiciado por cualquier delito. La Asamblea Legislativa Plurinacional (las dos cámaras legislativas unidas), por dos tercios de votos, autoriza el juicio y es requerido por el Fiscal General de Estado. El juicio lo llevará el Tribunal Supremo de Justicia, por dos tercios de votos. |
| Botsuana   | Constitución                                   | Sí                            | No                 | N/A                      |   | Durante el tiempo de encargo del Presidente, no puede iniciarse o continuar ningún proceso criminal o civil.   |
| Brasil     | Constitución                                   | Sí                            | Sí                 | Sí                       |   | El presidente puede ser retirado por delitos definidos en la Constitución. La Cámara de Diputados admite la acusación por dos tercios de votos; será sometido a juicio ante el Supremo Tribunal Federal por infracciones comunes y ante el Senado por casos de Responsabilidad.                                    |
| Camboya    | Constitución                                   | Sí                            | Sí                 | Sí                       |   | El Rey es la cabeza de Estado y es totalmente inviolable.  |

| País           | Sustento legal   | Inviolabilidad (legisladores) | Inmunidad procesal | Excepción por flagrancia | Otras excepciones a la inmunidad procesal   | Régimen especial para el titular del Ejecutivo   |
|----------------|--|-------------------------------|--------------------|--------------------------|---|--|
| Chile          | Constitución y Normatividad del Poder Legislativo                        | Sí                            | Sí                 | Sí                       |   | Un miembro de la Cámara de Diputados formula una acusación en contra del Presidente; la Cámara baja necesita de la mayoría de votos del total de legisladores para proceder. El Senado recibe la acusación y puede suspender al Presidente por dos tercios de votos. |
| China          | Constitución y Normatividad del Poder Legislativo                        | Sí                            | Sí                 | No                       |   | La Asamblea Popular Nacional tiene la facultad de remover al Presidente tras una investigación y ofrecerle el derecho de defenderse.   |
| Colombia       | Constitución   | Sí                            | Sí                 | Sí                       |   | La Cámara de Diputados acusa al Presidente frente a la Cámara de Senadores. Es la Corte Suprema de Justicia la que termina por juzgar al mandatario.   |
| Costa Rica     | Constitución, Normatividad del Poder Legislativo y Código Procesal Penal | Sí                            | Sí                 | Sí                       | El funcionario puede ser puesto en libertad si la Asamblea lo ordena. El Diputado puede renunciar a la inmunidad. | La Asamblea Legislativa admite la acusación contra el Presidente y Vicepresidentes y decide por dos tercios de votos si procede; en caso afirmativo, es la Suprema Corte la que juzga al mandatario.   |
| España         | Constitución   | Sí                            | Sí                 | Sí                       | Traición a la Patria, delito contra la seguridad del Estado   | El rey es inviolable. El Presidente puede ser enjuiciado ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.  |
| Estados Unidos | Constitución   | Sí                            | Sí                 | No                       | Traición, felonía y rompimiento de la paz.  | El presidente puede ser retirado mediante <i>impeachment</i> por el Senado.  |

| País                | Sustento legal | Inviolabilidad (legisladores) | Inmunidad procesal        | Excepción por flagrancia | Otras excepciones a la inmunidad procesal  | Régimen especial para el titular del Ejecutivo   |
|---------------------|----------------|-------------------------------|---------------------------|--------------------------|--|--|
| Etiopía             | Constitución   | Sí                            | Sí                        | Sí                       |  | La Constitución no prevé un régimen especial para el Presidente o el Primer Ministro, pero estos son a su vez legisladores.  |
| Federación de Rusia | Constitución   | Sí                            | Sí                        | Sí                       |  | El presidente puede ser retirado mediante <i>impeachment</i> por la Cámara Alta, acusado por la Cámara Baja y por resolución de la Suprema Corte.  |
| Guatemala           | Constitución   | Sí                            | Sí                        | No                       |  | El congreso, con dos terceras partes del total de legisladores puede declarar formación de causa contra el Presidente.   |
| Hungría             | Constitución   | Sí                            | Sí                        | No                       | Legisladores pueden ser retirados del cargo en caso de conflicto de intereses o ausencia de un año a sesiones. | El presidente puede ser retirado mediante <i>impeachment</i> por dos tercios de votos de la Asamblea Nacional.   |
| India               | Constitución   | Sí                            | Sí (no para legisladores) | N/A                      |  | El presidente puede ser retirado mediante <i>impeachment</i> por violaciones a la Constitución. Cualquiera de las dos Cámaras puede presentar los cargos contra el presidente por dos tercios de los votos de sus integrantes y es investigado por la otra Cámara, que aprueba el <i>impeachment</i> por dos terceras partes de votos. |

| País          | Sustento legal  | Inviolabilidad (legisladores) | Inmunidad procesal        | Excepción por flagrancia | Otras excepciones a la inmunidad procesal  | Régimen especial para el titular del Ejecutivo   |
|---------------|---|-------------------------------|---------------------------|--------------------------|--|--|
| Irán          | Constitución  | Sí                            | No                        | N/A                      |  | El Presidente puede ser juzgado en tribunales comunes, además de que la Asamblea puede retirarlo del cargo con un voto de no confianza por dos tercios de votos. |
| Italia        | Constitución  | Sí                            | Sí                        | Sí                       |  | El presidente sólo puede ser juzgado por alta traición a la patria y violación a la constitución   |
| México        | Constitución;<br>Normatividad del Poder Legislativo;<br>Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos | Sí                            | Sí                        | No                       | Si el delito es cometido cuando el funcionario está separado de su cargo o en caso de demandas del orden civil                 | 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.                |
| Nicaragua     | Constitución y Ley específica sobre la materia  | Sí                            | Sí                        | No                       | En casos de derecho de familia y laborales (civiles).  | La Asamblea Nacional puede privar al presidente de la inmunidad con dos tercios de votos de sus miembros, para que pueda ser detenido o procesado.               |
| Noruega       | Constitución  | Sí                            | Sí (no para legisladores) | N/A                      | No hay excepciones para el Rey. Los legisladores sólo están protegidos yendo de camino al <i>Storting</i> (sede de la Cámara). | N/A  |
| Nueva Zelanda | Constitución  | Sí                            | No                        | N/A                      |  | N/A  |
| Reino Unido   | Carta de Derechos   | Sí                            | No                        | N/A                      |  | N/A  |

| País                 | Sustento legal                                   | Inviolabilidad (legisladores) | Inmunidad procesal        | Excepción por flagrancia | Otras excepciones a la inmunidad procesal  | Régimen especial para el titular del Ejecutivo   |
|----------------------|--|-------------------------------|---------------------------|--------------------------|--|--|
| República Dominicana | Constitución, Normatividad del Poder Legislativo | Sí                            | Sí                        | Sí                       |  | El Presidente no puede ser privado de la libertad. El presidente es acusado por la Cámara de Diputados y juzgado por el Senado, se requiere el voto de tres cuartas partes de los miembros de cada cámara.                                     |
| Serbia               | Constitución                                     | Sí                            | Sí                        | Sí                       | Para juzgar a diputados y el resto de los funcionarios con fuero, debe dar su aprobación la Asamblea Nacional por dos terceras partes. | Sólo puede ser juzgado por violaciones a la Constitución por parte de la Asamblea Nacional, por dos tercios de votos de sus miembros.  |
| Singapur             | Constitución                                     | Sí                            | Sí (no para legisladores) | N/A                      |  | El presidente sólo puede ser acusado por Violación a la Constitución, traición, corrupción, fraude. Para ser juzgado, la moción es aceptada por mayoría absoluta de la Asamblea y procesada por un tribunal de integrantes del Poder Judicial. |
| Sudáfrica            | Constitución                                     | Sí                            | No                        | N/A                      |  | El presidente sólo puede ser juzgado por serias violaciones a la Constitución, mala conducta o incapacidad para desarrollar sus funciones. Votado por dos terceras partes de la Asamblea Nacional.   |
| Túnez                | Constitución                                     | Sí                            | Sí                        | Sí                       |  | El presidente cuenta con absoluta inmunidad, los procesos en su contra deben esperar a que termine su periodo. Sin embargo, la   |

| País      | Sustento legal   | Inviolabilidad (legisladores) | Inmunidad procesal | Excepción por flagrancia | Otras excepciones a la inmunidad procesal                                     | Régimen especial para el titular del Ejecutivo  |
|-----------|--|-------------------------------|--------------------|--------------------------|---|---|
|           |  |                               |                    |                          |   | Asamblea de Representantes pueden terminar un periodo presidencial por graves violaciones a la Constitución.  |
| Uruguay   | Constitución   | Sí                            | Sí                 | Sí                       | Delitos comunes   | El presidente es acusado por la cámara de representantes y juzgado por la Cámara de senadores. Requiere el voto de dos terceras partes y sólo será suspendido del ejercicio de sus funciones. |
| Venezuela | Constitución, Código Orgánico Procesal penal y Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia | Sí                            | Sí                 | Sí                       | En caso de flagrancia, el arresto es sólo domiciliario para los legisladores. | El presidente puede ser retirado por <i>impeachment</i> por parte del Tribunal Supremo de Justicia.   |

1. Ley de Fueros (Argentina)

2. Ley para el juzgamiento de la Presidenta o Presidente y/o de la Vicepresidenta o Vicepresidente, de altas autoridades del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura, Tribunal Constitucional Plurinacional y del Ministerio Público. (Bolivia).

3. Ley de Inmunidad (Nicaragua).

Fuente: elaboración propia.

### *Sobre los funcionarios que gozan de fuero*

- 21 de los 31 países; es decir, prácticamente dos de cada tres, protegen a los integrantes del Parlamento contra procesos judiciales en caso de la comisión de algún delito, lo que se ha referido en este documento como inmunidad procesal. Sin embargo, en estos 21 países caben algunas excepciones:
  - En quince países (71% de los países con inmunidad) la protección no cubre los delitos cometidos en flagrancia.
  - Excepcionalmente, Uruguay no protege a sus legisladores en caso de la comisión de delitos del fuero común, aquéllos considerados como no graves.

- Italia ofrece libertad a los legisladores durante el proceso judicial y retira su inmunidad hasta que exista una sentencia condenatoria.
- En los otros once países estudiados —32%— los legisladores no cuentan con inmunidad para procesos judiciales en su contra. En el caso de Afganistán, su constitución establece que para detener a un miembro de la *Jirga Real* (Cámara Alta) o de la *Casa de la Gente* (Cámara Baja), sólo es necesario notificar a los secretarios de cada cámara.
- En cuanto a la protección de los jefes de Estado y de Gobierno, 28 de los 31 casos estudiados ofrecen protección a los titulares del Ejecutivo, imposibilitando que quienes encabezan los gobiernos de estos países enfrenten acusaciones judiciales, a menos de que sean procesados antes por las cámaras que conforman al poder Legislativo o, bien, otro órgano estatal como la cabeza del Poder Judicial. Irán es el único país en el que no se encontró esta previsión de *inmunidad procesal* para el titular del Ejecutivo. Los tres países restantes en los que no fue encontrado un régimen específico, corresponden a sistemas políticos parlamentarios, a saber, Reino Unido, Noruega y Nueva Zelanda.
- En cinco casos fue encontrado que el titular del Ejecutivo, concretamente el Jefe de Estado, no puede ser juzgada de ninguna manera. Cuatro corresponden a monarquías: Camboya, España, Noruega y Reino Unido. Resulta excepcional el caso de Botsuana en el que el presidente resulta completamente inmune durante el periodo de su encargo.
- En general, se observa una importante variación en cuanto a la gama de funcionarios protegidos. Mientras que Botsuana sólo protege a su presidente, la gran mayoría de las naciones protege también a los legisladores. En seis casos —Afganistán, Rusia, Hungría, Nueva Zelanda, Serbia y Túnez— la protección alcanzó también a los jueces. Sin embargo, Bolivia, Brasil, Chile, China, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua y Venezuela sobresalieron por incluir a un amplio número de funcionarios protegidos contra procedimientos criminales, incluyendo:

- China, Chile y Venezuela: altos mandos de sus fuerzas de defensa nacional.<sup>17</sup>
- Chile: expresidentes.
- Nicaragua: expresidentes, exvicepresidentes y exrepresentantes de la Asamblea Nacional.
- Guatemala: candidatos a presidente, vicepresidente y alcaldes.
- Bolivia: líderes sindicales.
- Costa Rica, Guatemala, México y Nicaragua: autoridades electorales (consejeros y tribunales)
- México se encuentra entre los países que otorgan la inmunidad procesal a un mayor número de funcionarios (al menos 2,543 considerando a los funcionarios estatales protegidos por la comisión de delitos federales).

**Tabla 4.** Tipo de funcionarios que son sujetos de inmunidad procesal

| País           | Jefe de Estado o de Gobierno | Legisladores | Corte Suprema | Órganos Autónomos | Autoridades electorales | Gabinete y altos funcionarios | Autoridades locales | Otros |
|----------------|------------------------------|--------------|---------------|-------------------|-------------------------|-------------------------------|---------------------|-------|
| Afganistán     | x                            |              | x             |                   |                         | x                             |                     |       |
| Argentina      | x                            | x            |               |                   |                         |                               |                     |       |
| Bolivia        | x                            |              | x             | x                 |                         |                               |                     | x     |
| Botsuana       | x                            |              |               |                   |                         |                               |                     |       |
| Brasil         | x                            | x            | x             | x                 |                         | x                             | x                   |       |
| Camboya        | x                            | x            |               |                   |                         |                               |                     |       |
| Chile          | x                            | x            | x             |                   |                         | x                             | x                   | x     |
| China          | x                            | x            | x             |                   |                         |                               |                     | x     |
| Colombia       | x                            | x            |               |                   |                         |                               |                     |       |
| Costa Rica     | x                            | x            | x             |                   | x                       | x                             |                     | x     |
| España         | x                            | x            | x             |                   |                         | x                             |                     |       |
| Estados Unidos | x                            | x            |               |                   | x                       |                               | x                   |       |
| Etiopía        | x                            | x            | x             |                   |                         |                               |                     |       |

<sup>17</sup> Es posible que otros países incluyan al jefe de las fuerzas armadas bajo el rubro 'gabinete' o 'ministros de Estado'.

| País                 | Jefe de Estado o de Gobierno | Legisladores | Corte Suprema | Órganos Autónomos | Autoridades electorales | Gabinete y altos funcionarios | Autoridades locales | Otros |
|----------------------|------------------------------|--------------|---------------|-------------------|-------------------------|-------------------------------|---------------------|-------|
| Federación de Rusia  | x                            | x            | x             |                   |                         |                               |                     |       |
| Guatemala            | x                            | x            | x             |                   | x                       | x                             | x                   | x     |
| Hungría              | x                            | x            | x             |                   |                         |                               |                     |       |
| India                | x                            | x            |               |                   |                         |                               | x                   |       |
| Irán                 |                              | x            |               |                   |                         |                               |                     |       |
| Italia               | x                            | x            |               |                   |                         |                               |                     |       |
| México               | x                            | x            | x             | x                 | x                       | x                             | x                   |       |
| Nicaragua            | x                            | x            | x             |                   | x                       | x                             |                     | x     |
| Noruega              | x                            | x            |               |                   |                         |                               |                     |       |
| Nueva Zelanda        | x                            | x            | x             |                   |                         |                               |                     |       |
| Reino Unido          | x                            | x            |               |                   |                         | x                             |                     |       |
| República Dominicana | x                            | x            |               |                   |                         |                               |                     |       |
| Serbia               | x                            | x            | x             |                   |                         | x                             |                     | x     |
| Singapur             | x                            | x            |               |                   |                         |                               |                     |       |
| Sudáfrica            | x                            | x            |               |                   |                         | x                             |                     |       |
| Túnez                | x                            | x            | x             |                   |                         |                               |                     |       |
| Uruguay              | x                            | x            |               |                   |                         |                               | x                   |       |
| Venezuela            | x                            | x            | x             |                   |                         | x                             | x                   | x     |

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 5.** Lista de funcionarios que son sujetos de fuero

| País              | Jefe de Estado o de Gobierno | Legisladores          | Autoridades de la procuración e impartición de justicia   | Autoridades electorales | Gabinete y otros funcionarios     | Autoridades locales  | Otros              |
|-------------------|------------------------------|-----------------------|---|-------------------------|-----------------------------------|----------------------|--------------------|
| <b>Afganistán</b> | Presidente                   |                       | Jueces y Miembros de la Suprema Corte de Justicia   |                         | Ministros encargados de seguridad |                      |                    |
| <b>Argentina</b>  |                              | Senadores y Diputados |   |                         |                                   |                      |                    |
| <b>Bolivia</b>    | Presidente<br>Vicepresidente | Senadores y Diputados | Miembros del Tribunal; Constitucional Plurinominal; Tribunal Supremo; Tribunal Agroambiental; Tribunal del Control Administrativo de Justicia |                         |                                   |                      | Líderes sindicales |
| <b>Botsuana</b>   | Presidente                   |                       |   |                         |                                   |                      |                    |
| <b>Brasil</b>     | Presidente<br>Vicepresidente | Diputados             | Ministros del Supremo Tribunal Federal; Procurador  |                         | Gabinete                          | Legisladores locales |                    |

| País           | Jefe de Estado o de Gobierno                    | Legisladores                                     | Autoridades de la procuración e impartición de justicia | Autoridades electorales | Gabinete y otros funcionarios  | Autoridades locales | Otros  |
|----------------|---|--|---|-------------------------|--|---------------------|--|
|                |   |  | General de la República; Abogado General de la Unión    |                         |  |                     |  |
| <b>Camboya</b> | Rey   | Senadores<br>Integrantes de la Asamblea Nacional |   |                         |  |                     |  |
| <b>Chile</b>   | Presidente                                      | Senadores y Diputados                            | Magistrados de los tribunales superiores de justicia    |                         | Gabinete;<br>Contralor General de la República   | Gobernadores        | Generales o almirantes de las Fuerzas de la Defensa Nacional;<br>Expresidentes |
| <b>China</b>   | Presidente<br>Vicepresidente<br>Primer ministro | Diputados a la Asamblea Popular Nacional         | Presidente de la Suprema Corte;<br>Procurador General   |                         | Viceministros;<br>Ministros de Estado; Auditor general;<br>Secretario General y otros miembros del Consejo de Estado (figura |                     | Director de la Comisión Militar Central  |

| País                  | Jefe de Estado o de Gobierno  | Legisladores  | Autoridades de la procuración e impartición de justicia | Autoridades electorales                        | Gabinete y otros funcionarios               | Autoridades locales    | Otros                  |
|-----------------------|-------------------------------|---|---|--|---|------------------------|------------------------|
|                       |                               |   |   |  | similar al Gabinete del Ejecutivo)          |                        |                        |
| <b>Colombia</b>       | Presidente (régimen especial) | Senadores y Diputados   |   |  |   |                        |                        |
| <b>Costa Rica</b>     | Presidente; Vicepresidentes;  | Miembros de la Asamblea Legislativa                                   |   | Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones | Gabinete; Contralor General de la República |                        | Ministros diplomáticos |
| <b>España</b>         | Rey y Presidente              | Senadores y Diputados   | Tribunal Supremo  |  | Gabinete                                    |                        |                        |
| <b>Estados Unidos</b> | Presidente y Vicepresidente   | Senadores y Diputados   |   |  | Funcionarios del Gobierno                   | Legisladores estatales |                        |
| <b>Etiopía</b>        | Presidente y Primer ministro  | Integrantes de la Casa de la Federación (Cámara Alta) y de la Casa de |   |  |   |                        |                        |

| País                       | Jefe de Estado o de Gobierno | Legisladores  | Autoridades de la procuración e impartición de justicia   | Autoridades electorales  | Gabinete y otros funcionarios   | Autoridades locales   | Otros   |
|----------------------------|------------------------------|---|---|--|---|---|---|
|                            |                              | Representantes (Cámara baja).   |   |  |   |   |   |
| <b>Federación de Rusia</b> | Presidente y Primer ministro | Miembros del Consejo de la Federación (alta) y la Duma Estatal (baja) | Jueces<br>Integrantes del Poder Judicial  |  |   |   |   |
| <b>Guatemala</b>           | Presidente y Vicepresidente  | Diputados; Diputados al Parlamento Centroamericano                    | Presidente del Organismo Judicial; Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; Presidente y Magistrados de Corte de Constitucionalidad; Procurador General de la Nación; Fiscal General de la República; Magistrados de las Salas de la Corte de | Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo Electoral; Inspector General del Tribunal Supremo Electoral; Director General del Registro de Ciudadanos | Gabinete; Secretarios de la Presidencia de la República; Viceministros de Estado y Subsecretarios de la Presidencia de la República; Tesorero General de la Nación; Contralor General de Cuentas. | Gobernadores; Alcaldes municipales; Gobernadores departamentales titulares y suplentes cuando estén encargados del Despacho | Procurador de los Derechos Humanos; Secretario General; Superintendente de Bancos y el Intendente de Verificación Especial de la Superintendencia de Bancos; Candidatos a Presidente, |

| País           | Jefe de Estado o de Gobierno  | Legisladores  | Autoridades de la procuración e impartición de justicia  | Autoridades electorales | Gabinete y otros funcionarios | Autoridades locales                | Otros   |
|----------------|-------------------------------|---|--|-------------------------|-------------------------------|------------------------------------|---|
|                |                               |   | Apelaciones; Jueces Fiscales de Distrito y Fiscales de Sección del MP; Agentes Fiscales del Ministerio Público |                         |                               |                                    | Vicepresidente, diputados y alcaldes; Alcaldes Municipales y diputados electos; Director General, Director General Adjunto y Subdirectores Generales de la Policía Nacional Civil |
| <b>Hungría</b> | Presidente                    | Integrantes de la Asamblea Nacional   | Jueces   |                         |                               |                                    |   |
| <b>India</b>   | Presidente<br>Vicepresidentes | Integrantes del Consejo de Estados (Cámara alta) y la Casa de la Gente (Cámara baja). |  |                         |                               | Gobernadores locales y Rajpramukh. |   |

| País          | Jefe de Estado o de Gobierno | Legisladores                 | Autoridades de la procuración e impartición de justicia  | Autoridades electorales   | Gabinete y otros funcionarios | Autoridades locales   | Otros |
|---------------|------------------------------|------------------------------|--|---|-------------------------------|---|-------|
| <b>Irán</b>   |                              | Asamblea Consultiva Islámica |  |   |                               |   |       |
| <b>Italia</b> | Presidente                   | Miembros del Parlamento      |  |   |                               |   |       |
| <b>México</b> | Presidente                   | Senadores y Diputados        | Ministros de la Suprema Corte de Justicia; Consejeros de la Judicatura Federal; Fiscal General de la República | Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral; Consejeros del Consejo General del Instituto Nacional Electoral | Secretarios de Estado         | Gobernadores; Diputados locales; Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales; Consejos de Judicaturas Locales y titulares de los organismos a los que las constituciones estatales les |       |

| País             | Jefe de Estado o de Gobierno | Legisladores             | Autoridades de la procuración e impartición de justicia                          | Autoridades electorales                   | Gabinete y otros funcionarios                  | Autoridades locales | Otros   |
|------------------|------------------------------|--------------------------|--|---|--|---------------------|---|
|                  |                              |                          |  |   |  | otorguen autonomía  |   |
| <b>Nicaragua</b> | Presidente<br>Vicepresidente | Senadores y<br>Diputados | Magistrados de la Corte Suprema;<br>Magistrados de los Tribunales de Apelaciones | Magistrados del Consejo Supremo Electoral | Gabinete;<br>Contralor General de la República |                     | Comandante en Jefe del Ejército;<br>Jefe del Estado Mayor General;<br>Presidentes de entes centrales;<br>Expresidentes;<br>Exvicepresidentes;<br>Exrepresentantes de la Asamblea Nacional |

| País                        | Jefe de Estado o de Gobierno  | Legisladores   | Autoridades de la procuración e impartición de justicia                    | Autoridades electorales | Gabinete y otros funcionarios | Autoridades locales | Otros     |
|-----------------------------|-------------------------------|--|--|-------------------------|-------------------------------|---------------------|-----------|
| <b>Noruega</b>              | Rey                           | Representantes del Storting (La Gran Asamblea)             |  |                         |                               |                     |           |
| <b>Nueva Zelanda</b>        | Primer ministro               | Miembros del Parlamento                                    | Jueces   |                         |                               |                     |           |
| <b>Reino Unido</b>          | Primer ministro               | Miembros de la Cámara Alta (lores) y Cámara Baja (comunes) |  |                         | Gabinete                      |                     |           |
| <b>República Dominicana</b> | Presidente<br>Vicepresidente  | Senadores y Diputados                                      |  |                         |                               |                     |           |
| <b>Serbia</b>               | Presidente<br>Primer ministro | Diputados  | Jueces; Procurador público; Miembros de la corte constitucional (justices) |                         | Gabinete                      |                     | Ombudsman |
| <b>Singapur</b>             | Presidente                    | Legisladores   |  |                         |                               |                     |           |
| <b>Sudáfrica</b>            | Presidente                    | Delegados del Consejo Nacional de Provincias               |  |                         | Gabinete;<br>Viceministros    |                     |           |

| País             | Jefe de Estado o de Gobierno  | Legisladores  | Autoridades de la procuración e impartición de justicia                | Autoridades electorales | Gabinete y otros funcionarios  | Autoridades locales                   | Otros  |
|------------------|-------------------------------|---|--|-------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|--|
|                  |                               | (Cámara alta) y miembros de la Asamblea Nacional (Cámara baja). |  |                         |                                |                                       |  |
| <b>Túnez</b>     | Presidente                    | Miembros de la Asamblea de Representantes                       | Jueces   |                         |                                |                                       |  |
| <b>Uruguay</b>   | Presidente (régimen especial) | Senadores y Diputados   |  |                         |                                | Legisladores locales                  |  |
| <b>Venezuela</b> | Presidente<br>Vicepresidente  | Senadores y Diputados   | Tribunal Supremo de Justicia;<br>Procurador General;<br>Fiscal General |                         | Gabinete;<br>Contralor General | Gobernadores;<br>Legisladores locales | Defensor del Pueblo; Fuerzas Armadas Nacionales; Misiones diplomáticas de la República |

*Fuente: Elaboración propia*

### *Sobre el procedimiento para retirar la inmunidad procesal*

- Para retirar el fuero al titular del Ejecutivo, en 21 países el Poder Legislativo es el responsable de llevar el proceso - en cuatro casos es facultad de la Cámara Alta y en nueve el proceso involucra a ambas cámaras; los ocho restantes son sistemas unicamerales-. El Poder Judicial participa en el proceso de retirar al Ejecutivo de su cargo en nueve países. En Afganistán ocurre un proceso particular, en donde es conformada una Comisión especial conformada por integrantes de los dos poderes para juzgar al Ejecutivo.
- Para retirar el fuero a los legisladores, dieciséis de los 21 países que les otorgan inmunidad procesal (75% de los casos) exigen que el dictamen sea aprobado por dos terceras partes de la asamblea; mientras que los cinco restantes requieren mayoría absoluta.
- Resulta interesante aludir a Camboya, que prevé en su constitución un mecanismo contrario: en lugar de establecer un proceso para retirar el fuero de un legislador, el Parlamento puede detener cualquier proceso judicial contra un funcionario público con el apoyo de tres cuartas partes de la asamblea.

**Tabla 6.** Procedimiento para retirar el fuero a legisladores

| País       | Órgano que la puede retirar   | Votos requeridos     | Otras observaciones sobre el proceso  |
|------------|---|----------------------|---|
| Afganistán | Corte conformada por el presidente de la casa de sabios, tres miembros de la casa de los comunes (Cámara baja) y tres miembros de la Suprema Corte. | Dos terceras partes. | Los legisladores únicamente cuentan con inviolabilidad; en caso de ser perseguidos por crimen alguno, la cámara sólo debe ser notificada. |
| Argentina  | Cámara de procedencia del legislador.   | Dos terceras partes. | El acusado puede ser suspendido con dos tercios de votos de su Cámara de origen y puesto a disposición de un juez.                        |
| Bolivia    | N/A   | N/A                  |   |
| Botsuana   | N/A   | N/A                  |   |

| País       | Órgano que la puede retirar           | Votos requeridos     | Otras observaciones sobre el proceso  |
|------------|---------------------------------------|----------------------|---|
| Brasil     | Cámara de procedencia del legislador. | Dos terceras partes. | Las inmunidades de los Diputados y Senadores subsistirán únicamente mediante el voto de dos tercios de los miembros de la Cámara respectiva.  |
| Camboya    | Cámara de procedencia del legislador. | Dos terceras partes. | La Asamblea Nacional, o la Comisión Permanente en sus recesos, debe dar su permiso por dos terceras partes, para que el legislador sea detenido, procesado o arrestado. Además, es posible suspender cualquier procedimiento contra un legislador con tres cuartos de votos de la Asamblea.   |
| Chile      | Tribunal de Alzada                    | Dos terceras partes. | En el caso de legisladores, es el tribunal de alzada el que autoriza la acusación. La resolución puede apelarse ante la Corte Suprema.  |
| China      | Asamblea Popular Nacional             | N/A                  | La Asamblea puede remover a los funcionarios del Ejecutivo y los diputados pueden ser removidos por sus unidades electorales: Un grupo de entre 30 y 50 votantes pueden pedir la remoción de un diputado; un comité de la Asamblea a nivel local convoca a una elección para decidir si es retirado o no. El legislador puede ser retirado por mayoría simple de votos. |
| Colombia   | Corte Suprema de Justicia.            | N/A                  | De los delitos que cometan los congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención.  |
| Costa Rica | Asamblea Legislativa                  | Dos terceras partes. | El legislador es acusado ante la Asamblea, la cual organiza una Comisión de investigación y declara por dos tercios de votos del total de sus miembros si hay o no lugar a suspender de sus funciones al legislador.  |

| País                | Órgano que la puede retirar                 | Votos requeridos     | Otras observaciones sobre el proceso  |
|---------------------|---|----------------------|---|
| España              | Cámara de procedencia del legislador.       | Mayoría absoluta.    | La cámara de la que es origen el legislador autoriza el proceso en su contra y es juzgado por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.   |
| Estados Unidos      | N/A   | N/A                  | Cada cámara (Representantes o Senado) puede remover a un legislador que la integre y retirarle inmunidad.   |
| Etiopía             | Cámara de procedencia del legislador.       | Mayoría absoluta.    | Los integrantes de ambas cámaras pueden ser detenidos con el permiso de la casa de la que sea originario el legislador  |
| Federación de Rusia | Cámara de procedencia del legislador.       | Dos terceras partes. | Cada cámara (Consejo de la Federación o la Duma) puede remover a un legislador que la integre y retirarle inmunidad.  |
| Guatemala           | El Congreso de la República                 | Dos terceras partes. | El Congreso de la República realiza un antejuicio al legislador, en el que se pronuncia por dos terceras partes del total de integrantes para determinar si ha o no lugar la acusación.         |
| Hungría             | Asamblea Nacional                           | Dos terceras partes. | Legisladores pueden ser retirados del cargo en caso de Declaración de conflicto de intereses; ausencia de un año a sesiones. El presidente también puede ser procesado por la Asamblea Nacional |
| India               | N/A   | N/A                  |   |
| Irán                | N/A   | N/A                  |   |
| Italia              | Parlamento de la República Italiana         | Mayoría absoluta.    | La inmunidad da libertad a los legisladores hasta que haya una sentencia condenatoria. Una vez aprobado por el Parlamento, el legislador puede ser arrestado o procesado.                       |
| México              | Cámara de Diputados                         | Mayoría absoluta.    | La Cámara de Diputados (baja) declarará por mayoría absoluta si ha lugar o no para proceder en contra del legislador por parte de las autoridades de Justicia.                                  |
| Nicaragua           | Corte Suprema de Justicia para presidente y | Dos terceras partes. | La Asamblea Nacional puede privar a los legisladores de la inmunidad con mayoría  |

| País                    | Órgano que la puede retirar  | Votos requeridos        | Otras observaciones sobre el proceso  |
|-------------------------|--|-------------------------|---|
|                         | vicepresidente.<br>Asamblea nacional<br>en el resto de los<br>casos. |                         | absoluta de sus miembros, para que pueda ser<br>detenido o procesado.   |
| Noruega                 | N/A  | N/A                     |   |
| Nueva<br>Zelanda        | N/A  | N/A                     |   |
| Reino<br>Unido          | N/A  | N/A                     |   |
| República<br>Dominicana | La cámara a la que<br>pertenece el acusado                           | Mayoría<br>absoluta.    | Las inmunidades de los Diputados y Senadores<br>subsistirán únicamente mediante el voto de dos<br>tercios de los miembros de la Cámara<br>respectiva.   |
| Serbia                  | Asamblea Nacional  | Dos terceras<br>partes. | La Asamblea Nacional debe dar su aprobación<br>para que los legisladores puedan ser detenidos<br>o procesados.  |
| Singapur                | N/A  | N/A                     |   |
| Sudáfrica               | N/A  | N/A                     |   |
| Túnez                   | Asamblea de<br>Representantes  | Dos terceras<br>partes. | La Asamblea puede levantar la inmunidad de<br>miembros de la Asamblea de Representantes y<br>jueces.  |
| Uruguay                 | Cámara a la que<br>pertenece el<br>legislador                        | Dos terceras<br>partes. | Ante su respectiva Cámara, la cual, por dos<br>tercios de votos del total de sus componentes,<br>resolverá si hay lugar a la formación de causa,<br>y, en caso afirmativo, lo declarará suspendido<br>en sus funciones y quedará a disposición del<br>Tribunal competente.  |
| Venezuela               | Tribunal Supremo de<br>Justicia                                      | Mayoría<br>absoluta.    | De los presuntos delitos que cometan los y las<br>integrantes de la Asamblea Nacional conocerá<br>en forma privativa el Tribunal Supremo de<br>Justicia, única autoridad que podrá ordenar,<br>previa autorización de la Asamblea Nacional, su<br>detención y continuar su enjuiciamiento.<br>Los funcionarios públicos que violen la |

| País | Órgano que la puede retirar | Votos requeridos | Otras observaciones sobre el proceso   |
|------|-----------------------------|------------------|--|
|      |                             |                  | inmunidad de los o las integrantes de la Asamblea Nacional, incurrirán en responsabilidad penal y serán castigados o castigadas de conformidad con la ley. |

Fuente: elaboración propia

#### *Otras variables de interés*

- Sólo en Brasil, Costa Rica (diputados) y Nicaragua los funcionarios pueden renunciar de manera voluntaria al fuero. En los otros países, se trata de un derecho irrenunciable.
- Se estudió la duración de la protección, sin embargo, no se encontró variación relevante. En todos los países, el fuero (en sus distintas modalidades) protege a los funcionarios sólo mientras están en su cargo, con la excepción de Bolivia, donde la protección se extiende más allá de la terminación de un nombramiento. En los casos en los que el Jefe de Estado es un rey (Camboya y Noruega), su fuero es vitalicio, así como en Nicaragua y Chile, donde los expresidentes (además de exvicepresidentes y exlegisladores para el caso de Nicaragua) gozan de inmunidad procesal.
- Finalmente, en contradicción con la tendencia del estudio en su conjunto, únicamente en catorce casos es considerada la flagrancia una excepción a la inmunidad procesal (Argentina, Bolivia, Brasil, Camboya, Chile, Costa Rica, España, Etiopía, Rusia, Italia, Nicaragua, República Dominicana y Túnez).

Los cinco países mejor evaluados en los índices sobre Estado de derecho y democracia que se consultaron para seleccionar la muestra analizada (ver Anexo 1) fueron: Nueva Zelanda, Noruega, Reino Unido, Uruguay e Italia. De éstos, tres no ofrecen inmunidad a sus legisladores y las dos naciones que lo hacen, otorgan esa inmunidad con mayores restricciones (Uruguay y Noruega). Otro elemento en común entre estas naciones es que en tres casos la cabeza de Estado es imposible de procesar: Noruega, Reino Unido y Uruguay.

## Conclusiones (Conclusions)

### Rumbo a una reforma para acotar el fuero federal en México

La iniciativa de eliminar el fuero ha tomado fuerza en el debate público por los abusos de autoridad y escándalos de corrupción e impunidad que, cada vez con mayor frecuencia, aparecen en los medios y en la investigación aplicada. No obstante, es necesario tener cuidado con las reformas propuestas para combatir estos fenómenos y no generar consecuencias indeseadas e indeseables.

La eliminación del fuero entendido como inmunidad procesal puede atentar contra la efectividad de la división de poderes y contra el principio de representación popular. El problema no es la figura, sino su conceptualización y materialización.

La evidencia muestra que México cuenta con uno de los esquemas de inmunidad más amplios en el mundo. El fuero no se limita a los servidores públicos cuya independencia podría ser vulnerada de no contar con él y no parece haber un criterio de inclusión claro. ¿Son equivalentes las consecuencias de fincar una responsabilidad penal al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que al Secretario de Turismo? ¿Qué justifica que el Secretario de Educación Pública tenga inmunidad procesal pero el titular del INAI no?

También, hay que reconocer que el juicio de procedencia no ha sido ajeno a consideraciones políticas y, en la práctica, no es una herramienta eficaz para evitar que se abuse del fuero. La falta de acción de la Cámara de Diputados y la Sección Instructora, que deriva en la desestimación tácita de la solicitud de procedencia, no ha tenido mayores consecuencias.

En virtud de que la información sobre el número y estado de las solicitudes de declaración de procedencia que actualmente se encuentran en la Cámara de Diputados no es pública, es imposible analizar y entender por qué sólo 17 de las 53 solicitudes que la Cámara ha recibido desde 2003, han sido turnadas a la Sección Instructora. Es decir, no podemos saber quiénes han sido señalados por la comisión de un delito y por qué fue desechada la procedencia del juicio en su contra. Así como es probable que muchas de las solicitudes hayan sido interpuestas por razones políticas, también es probable que muchas de ellas no hayan sido dictaminadas por razones políticas.

Finalmente, aunque en este ensayo no se hace un estudio comparado sobre los delitos que cubre la inmunidad por los que un funcionario o legislador no puede ser perseguido, sería conveniente hacer una revisión del catálogo de éstos para determinar si debe o no reducirse la cobertura actual.

El planteamiento es acotar el alcance, cobertura y funcionamiento de la inmunidad procesal, mediante una reforma que incluya (i) la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (ii) la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, (iii) la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, (iv) el Reglamento del Senado de la República, (v) el Reglamento de la Cámara de Diputados, (vi) el Código Nacional de Procedimientos Penales y (vii) la Ley de Amparo; con, al menos, los siguientes objetivos:

- Recuperar el sentido original del fuero como una protección al cargo y no a la persona, permitiendo que se juzgue al funcionario señalado y que, en caso de que haya una sentencia en su contra, la Cámara de Diputados determine si la pena de prisión se comienza a cumplir de inmediato o una vez terminado el cargo.<sup>18</sup>
- Establecer criterios para identificar con claridad aquellos cargos que, por su naturaleza, enfrentan un riesgo real de ser vulnerados por razones políticas y retirar la protección a los que no cumplan con dichos criterios.
- Revisar la protección otorgada a funcionarios estatales contra procedimientos por delitos federales, que actualmente incluye a los miembros de los consejos de las judicaturas locales y de todos los organismos estatales a los que sus constituciones otorgan autonomía.
- Fortalecer la autonomía concedida por la Constitución a órganos como el Instituto Nacional Electoral (INE), Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) y la Comisión

---

<sup>18</sup> Retomar elementos del dictamen aprobado en 2011 que proponía que la Cámara de Diputados determine si el funcionario público puede ser detenido o no una vez que sea encontrado culpable. Este dictamen también es compatible con la iniciativa de Movimiento Ciudadano que propone que los funcionarios que gozan de inmunidad procesal no puedan ser detenidos ni privados de su libertad hasta que se dicte sentencia condenatoria.

Nacional de Derechos Humanos (CNDH), otorgando inmunidad a los miembros de sus cuerpos de gobierno colegiados.

- Modificar el procedimiento para retirar la inmunidad procesal, obligando a la Cámara de Diputados a pronunciarse sobre cada uno de los casos que le son presentados y a fundar y motivar su resolución, especialmente cuando decida mantener la inmunidad de un funcionario. Es decir, evitar que un funcionario mantenga su fuero por la inacción de los diputados o sin que éstos presenten una justificación adecuada.
- Garantizar a los funcionarios inculcados la protección de todos sus derechos, eliminando de la Ley de Amparo la causal de improcedencia que les impide defenderse ante una acción del Estado que atente contra sus garantías durante la declaración de procedencia. (Art. 61, fr. VII)

Esta reforma versaría sólo sobre la inmunidad procesal, sin alterar el régimen de inviolabilidad parlamentaria. Tampoco se propondría modificar la protección con la que cuenta actualmente el Presidente de la República, que es materia de otra discusión.

## Anexo 1 (Appendix 1)

### Metodología de selección de casos para estudio de política comparada.

Para seleccionar los casos del estudio comparado se ponderaron cuatro índices que permiten identificar a nivel global los mejores y peores casos de desempeño en materia de Estado de derecho, democracia, libertad de expresión e impartición de justicia: (i) Índice de Estado de Derecho 2015 (World Justice Project), (ii) Índice de Libertad en el Mundo 2016 (Freedom House), (iii) Índice de Democracia 2015 (The Economist), (iv) Índice Global de Impunidad 2015.

Se promediaron las calificaciones que cada uno de dichos países obtuvo en los cuatro índices, previamente indexadas (escala 0 a 100 y normalizadas para que una mayor calificación implique un mejor desempeño del país). Los países se ordenaron de acuerdo con esta calificación, excluyendo a aquellas naciones que no tuviesen una puntuación en al menos tres de los cuatro índices seleccionados; y se agruparon en las siete regiones geográficas utilizadas por el World Justice Project: Asia del Este y Pacífico; Europa del Este y Asia Central; la Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) y “América del Norte” (Estados Unidos y Canadá); América Latina y el Caribe; Oriente Medio y África del Norte; Asia del Sur; y África Subsahariana.

En cada región se seleccionaron los dos países con la puntuación ponderada más alta y los dos con la puntuación ponderada más baja, excepto en el caso de las regiones de Europa del Este y Asia Central; Oriente Medio y África del Norte; Asia del Sur; y África Subsahariana, en las que sólo se eligieron dos países: el mejor y el peor, por considerarse que con dichas regiones se comparten menos características culturales, sociales y económicas que con el resto. En contraparte, la selección correspondiente a la región latinoamericana incluyó más países (12), pues se consideró que podrían aportar más riqueza al análisis comparado. Finalmente, se añadieron el Reino Unido (por tener un sistema parlamentario y ser el lugar donde nació el fuero); España (por el pasado cultural que México comparte con ella); y Estados Unidos (por tener un sistema político muy similar al nuestro).

## Lista de países considerados en el estudio legislativo comparado

| Región                           | País                 | RSF 2016 | IGI 2015 | WJP 1.4 | Democracia | MCCI  |
|----------------------------------|----------------------|----------|----------|---------|------------|-------|
| África Subsahariana              | Botsuana             | 73       |          | 58.82   | 78.7       | 70.17 |
| África Subsahariana              | Etiopía              | 15       |          | 44.01   | 38.3       | 32.44 |
| África Subsahariana              | Sudáfrica            | 79       |          | 49.63   | 75.6       | 68.08 |
| América Latina y el Caribe       | Argentina            | 79       | 41.20    | 31.33   | 70.2       | 55.43 |
| América Latina y el Caribe       | Bolivia              | 68       |          | 32.73   | 57.5       | 52.74 |
| América Latina y el Caribe       | Brasil               | 81       |          | 36.34   | 69.6       | 62.31 |
| América Latina y el Caribe       | Chile                | 95       | 42.60    | 64.60   | 78.4       | 70.15 |
| América Latina y el Caribe       | Colombia             | 63       | 24.40    | 45.06   | 66.2       | 49.66 |
| América Latina y el Caribe       | Costa Rica           | 90       | 51.30    | 62.94   | 79.6       | 70.96 |
| América Latina y el Caribe       | Guatemala            | 54       |          | 30.77   | 59.2       | 47.99 |
| América Latina y el Caribe       | México               | 65       | 24.30    | 29.21   | 65.5       | 46.00 |
| América Latina y el Caribe       | Nicaragua            | 54       | 34.10    | 25.53   | 52.6       | 41.56 |
| América Latina y el Caribe       | República Dominicana | 70       |          | 31.00   | 66.7       | 55.90 |
| América Latina y el Caribe       | Uruguay              | 98       |          | 72.50   | 81.7       | 84.07 |
| América Latina y el Caribe       | Venezuela            | 35       |          | 11.01   | 50         | 32.00 |
| Asia del Este y Pacífico         | Camboya              | 32       |          | 27.71   | 42.7       | 34.14 |
| Asia del Este y Pacífico         | China                | 16       |          | 56.84   | 31.4       | 34.75 |
| Asia del Este y Pacífico         | Nueva Zelanda        | 98       |          | 84.65   | 92.6       | 91.75 |
| Asia del Este y Pacífico         | Singapur             | 51       | 53.60    | 92.00   | 61.4       | 64.50 |
| Asia del Sur                     | Afganistán           | 24       |          | 30.50   | 27.7       | 27.40 |
| Asia del Sur                     | India                | 77       |          | 38.02   | 77.4       | 64.14 |
| Europa del Este y Asia Central   | Rusia                | 22       | 32.70    | 38.65   | 33.1       | 31.61 |
| Europa del Este y Asia Central   | Serbia               | 78       | 60.70    | 32.34   | 67.1       | 59.53 |
| Oriente Medio y África del Norte | Irán                 | 17       |          | 41.47   | 21.6       | 26.69 |
| Oriente Medio y África del Norte | Túnez                | 79       |          | 47.68   | 67.2       | 64.63 |
| UE, EFTA y América del Norte     | España               | 95       | 46.40    | 62.27   | 83         | 71.67 |
| UE, EFTA y América del Norte     | Estados Unidos       | 90       | 43.60    | 67.51   | 80.5       | 70.40 |
| UE, EFTA y América del Norte     | Hungría              | 79       | 52.80    | 44.43   | 68.4       | 61.16 |
| UE, EFTA y América del Norte     | Italia               | 89       | 57.00    | 55.12   | 95.8       | 74.23 |
| UE, EFTA y América del Norte     | Noruega              | 100      | 60.70    | 92.31   | 99.3       | 88.08 |
| UE, EFTA y América del Norte     | Reino Unido          | 95       |          | 80.31   | 83.1       | 86.14 |

## Bibliografía (References)

- Al Jazeera. "Trukey passes bill to strip politicians of immunity." *Al Jazeera*, mayo 20, 2016.
- Alcántara, Suzzete. "Desafuero: arma política vigente." *El Universal*, mayo 9, 2016.
- Annan, Kofi. "El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos." Informe del Secretario General S/2004/616, Nueva York, 2004, 5.
- Batista Polo, Flor. *La Inmunidad parlamentaria en Latinoamérica y República Dominicana*. septiembre 12, 2014. <http://www.opd.org.do/index.php/analisis-poder-legislativo/1669-la-inmunidad-parlamentaria-en-latinoamerica-y-republica-dominicana> (accessed julio 2, 2016).
- BBC. "Parliament in Turkey backs lifting immunity from prosecution." *BBC*, mayo 20, 2016.
- Berlin, Francisco. *Diccionario de Términos Parlamentarios, s.v. "declaración de procedencia"*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- Cámara de Diputados. "Diario No. 1, 01 de febrero de 1945." Diario de los debates. XXXIX Legislatura, segundo año de ejercicio, primer período extraordinario, 1945.
- ". "Diario No. 2, 02 de febrero de 1945." Diario de los debates. XXXIX Legislatura, segundo año de ejercicio, primer período extraordinario, 1945.
- ". "Diario No. 22, 20 de diciembre de 1935." Diario de los debates, XXXVI Legislatura, segundo año de ejercicio, primer período ordinario, 1935.
- ". "Diario No. 6, 12 de septiembre de 1935." Diario de los Debates. XXXVI Legislatura, segundo año de ejercicio, primer período ordinario, 1935.
- ". "Diario No. 2, 02 de febrero de 1945." Diario de los debates. XXXIX Legislatura, segundo año de ejercicio, primer período extraordinario, 1945.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*
- Consulta Mitofsky. "México: segunda vuelta electoral; fuero; reelección y otros temas relevantes." Encuesta Nacional en Viviendas 2015, 2015.
- Cordero, Sofia. "¿Inmunidad o impunidad parlamentaria?" *Ius Doctrina*, no. 3 (2009): 6.

- Corporación Latinobarómetro. "Informe Latinobarómetro 2016." Buenos Aires, 2016.
- Dahl, Robert A. *Democracy*. n.d. <https://global.britannica.com/topic/democracy> (accessed julio 21, 2016).
- Diamond, Larry, and Leonardo Morlino. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2005.
- Dworak, Fernando. *¿Realmente desapareció el "fuero" en Jalisco?* julio 16, 2016. <http://fernandodworak.com/wordpress/realmente-desaparecio-el-fuero-en-jalisco/>.
- "English Bill of Rights." 1689.
- European Parliament. *Parliamentary Immunity in the Member States of the European Community and in the European Parliament*. Working paper, Luxemburgo: Dictatorate General for Research, 1993, 8.
- Flores, José Manuel. "El desafuero en México, sólo 8 en su historia." *La Razón*, junio 10, 2016.
- Gamboa, Claudia, and Miriam Gutiérrez. *Inmunidad parlamentaria y/o fuero constitucional de los legisladores: estudio teórico conceptual, antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentadas en la LIX y LXI Legislatura (Primera parte)*. Ciudad de México: Cámara de Diputados, 2011, 11.
- García, Imelda. "Los usos (y abusos) que funcionaron dieron al fuero: Julio César Godoy Toscano, el fuero lo salvó de la prisión." *ADN Político*, febrero 22, 2013.
- Herzenhorn, David. "Lawmakers take step to remove Putin critic." *The New York Times*, abril 7, 2015.
- INEGI. *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. 2015. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/metadatos/encuestas/ENCIG.asp?s=est&c=17679>.
- *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. 2015. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/default.aspx>.
- Le Clerq, Juan Antonio, and ed. Gerardo Rodríguez. *Índice Global de Impunidad 2015*. Universidad de las Américas, Puebla, San Andrés Cholula: Fundación Universidad de las Américas Puebla, 2015.

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*
- Medin, Tzvi. *El minimato presidencial: historia política del maximato (1928-1935)*. Ciudad de México: Ediciones Era, 1982.
- Menchaca, Irma. "En México se ha abusado del fuero: José Trinidad Lanz." *Zacatecas online*, junio 20, 2012.
- O'Donnell, Guillermo. "The Quality of Democracy: Why the Rule of Law Matters?" *Journal of Democracy* 15, no. 4 (2004).
- OECD. "Government at a Glance 2015." Edited by OECD Publishing. 2015. 101.1787/gov\_glance-2015-en.
- Orentlicher, Diane. *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*. ONU, New York: Consejo Económico y Social, ONU, 2005, 6.
- Proceso*. "El rompimiento Calles-Cárdenas." noviembre 18, 1978.
- Real Academia Española. *Fuero*. julio 24, 2016. <http://dle.rae.es/?id=IYqmDg8>.
- Reglamento de la Cámara de Diputados*
- Reglamento del Senado de la República*
- Robles de la Rosa, Leticia, and David Vicenteño. "Narcopolítica abre debate sobre fuero: envían a diputado electo a cárcel de Hermosillo." *Excélsior*, octubre 10, 2013.
- Salinas, Carlos. "Daniel Ortega asesta otro golpe al Parlamento y se hace con todo el poder en Nicaragua." *El País*, julio 30, 2016.
- "Tesis I.7º.C.121 C." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época XXIX* (Enero 2009): 2707.
- The Economist. *Democracy Index 2015: Democracy in an age of anxiety*. The Economist Intelligence Unit, 2015.
- The Economist. "Why politicians are granted immunity from prosecution." *The Economist*, mayo 2016.
- The Guardian. "Turkish parliament votes to lift MP's immunity from prosecution." *The Guardian*, mayo 20, 2016.
- Ugalde, Luis Carlos. "¿Por qué más democracia significa más corrupción?" *Nexos*, 2015.

- Venice Commission. *Report on the scope and lifting of parliamentary immunities*. Estudio No. 714/2013, Estrasburgo: Consejo de Europa, 2013, 5.
- Wigley, Simon. "Parliamentary immunity: protecting democracy or protecting corruption?" *The Journal of Political Philosophy* 11, no. 1 (2003): 27.
- World Justice Project. *Rule of Law Index*. Washington, DC: WJP, 2015, 10.
- Aghion, P. y E. Howitt. 1992. "A Model of Growth through Creative Destruction". *Econometrica*, 60(2), pp. 323-351.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Endogenous Growth Theory*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Aker, J. 2010. "Information from Markets near and Far: Mobile Phones and Agricultural Markets in Niger". *American Economic Journal: Applied Economics*, 2, pp. 46-59.
- Aker, J., M.A. Clemens y C. Ksoll. 2011. "Mobiles and Mobility: The Effect of Mobile Phones on Migration in Niger". Proceedings of the German Development Economics Conference, Berlin, 2.
- Angrist, J. y V. Lavy. 2002. "New Evidence on Classroom Computers and Pupil Learning", *The Economic Journal*, 112, pp. 735-765
- Atasoy, H. 2013. "The Effects of Broadband Internet Expansion on Labor Market Outcomes". *Industrial and Labor Relations Review*, 66(2), pp. 315-345.
- Autor, D., L. Katz y A. Krueger. 1998. "Computing inequality: have computers changed the labor market?" *Quarterly Journal of Economics*, 43, pp. 1169-1214.
- Banerjee, A., S. Cole, E. Duflo y L. Linden. 2007. "Remedying Education: Evidence from Two Randomized Experiments in India". *The Quarterly Journal of Economics*, 122(3), pp. 1235-1264.
- Belo, R., P. Ferreira y R. Telang. 2010. "The Effects of Broadband in Schools: Evidence from Portugal". Carnegie Mellon University.

Documentos  
de trabajo  
Novedades  
Fondo  
editorial  
Revistas  
eBooks  
LIBROS  
LIBROS

[www.LibreriaCide.com](http://www.LibreriaCide.com)