



Centro Interdisciplinario de Posgrado Centro Interdisciplinario de
Posgrado de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.
Doctorado en Derecho

“Evolución Histórico Jurídica del
Fuero Inmunidad en México.
Su estado actual”.

Tesis

para obtener el grado de

Doctora en Derecho.

Alumna:

Jessica Espinosa Vargas.

Tutor y director de tesis:

Dr. Juan Pablo Salazar Andreu.

16 de febrero de 2018.



UPAEP – Secretaría General

Dirección General de Apoyos Académicos

Dirección del Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación.

Biblioteca Central - **Karol Wojtyła**

Tesis Digitales Restricciones de uso:

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de textos, imágenes, gráficas, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente de donde la obtuvo mencionando el autor o autores involucrados en el documento.

Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice.

Introducción.	1
CAPÍTULO PRIMERO. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL FUERO INMUNIDAD.	4
1.1. <i>Fuero Inmunidad en la legislación Mexicana.</i>	4
1.1.1. <i>Constitución de Cádiz de 1812 - 1814 y 1820-1823.</i>	4
1.1.2. <i>El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814.</i>	5
1.1.3. <i>Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822.</i>	6
1.1.4. <i>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.</i>	7
1.1.5. <i>Bases Constitucionales de la República Mexicana de 1836.</i>	7
1.1.6. <i>Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.</i>	9
1.1.7. <i>Constitución Federal de los Estados Unidos mexicanos de 1857.</i>	10
1.1.8. <i>Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos de 1917.</i>	12
1.2. <i>Reformas y adiciones constitucionales a los artículos 61, 110, 111 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.</i>	15
1.2.1. <i>Artículo 61.</i>	15
1.2.2. <i>Artículo 109.</i>	15
1.2.3. <i>Artículo 111.</i>	22
CAPITULO SEGUNDO. ORIGEN Y CONCEPTO DE FUERO INMUNIDAD	34
2.1 <i>Origen del vocablo fuero</i>	34
2.2. <i>Diferentes acepciones de "Fuero"</i>	35

2.2.1 Fuero "Ley" en el Derecho Castellano	35
2.2.2 Fuero "Jurisdicción" en el Derecho Indiano	37
2.2.2.1.- Fuero militar y de marina	37
2.2.2.2.- Fuero eclesiástico	40
2.2.2.3. Fuero Universitario	42
2.3. Fuero como prerrogativa	45
2.3.1. Prerrogativa de inviolabilidad	49
2.3.2. Prerrogativa de juicio político	49
2.3.3. Prerrogativa de inmunidad	51
2.4. Fuero inmunidad	51
2.4.1 Concepto de fuero inmunidad	52
2.4.2. Procedimiento de declaración de procedencia	54
2.4.3. Marco Legal del fuero inmunidad	57
2.4.4. Naturaleza del fuero inmunidad	63
2.4.5 Características del fuero inmunidad	65
2.4.6. Sujetos del fuero inmunidad o declaración de procedencia	66
2.5. El denominado fuero constitucional	69
CAPÍTULO TERCERO. EL FUERO INMUNIDAD EN EL DERECHO COMPARADO: ALEMANIA, ESPAÑA, FRANCIA, INGLATERRA Y CANADÁ	74
3.1. Alemania	74
3.1.1. Concepto de immunität (inmunidad)	74
3.1.2. Finalidad de la prerrogativa de inmunidad	75
3.1.3. Excepción de flagrancia	75
3.1.4. Sujetos de inmunidad.	76
3.1.5. Duración de la inmunidad	77
3.1.6. Marco Jurídico.	77
3.1.7. Procedimiento para remoción de la inmunidad parlamentaria	78

3.2. España	79
3.2.1. Antecedentes históricos.	79
3.2.2. Concepto de inmunidad parlamentaria.	80
3.2.3. Finalidad de la inmunidad	80
3.2.4. Excepción de flagrancia	81
3.2.5. Sujetos de inmunidad parlamentaria	81
3.2.6. Duración de inmunidad	81
3.2.7. Marco Jurídico.	81
3.2.8. Procedimiento de levantamiento de la inmunidad parlamentaria (supplicatorio).	83
3.3. Francia	87
3.3.1. Antecedentes históricos.	87
3.3.2. Concepto de inviolabilité o inviolabilidad	88
3.3.3. Finalidad de la inviolabilidad	88
3.3.4. Excepción de flagrancia	88
3.3.5. Sujetos de la inviolabilidad	89
3.3.6. Duración de la inviolabilidad	89
3.3.7. Marco Jurídico	89
3.3.8. Procedimiento de remoción de la inviolabilidad	89
3.4. Inglaterra	91
3.4.1. Antecedentes	91
3.4.2. Concepto de freedom from arrest	91
3.5. Canadá	92
3.5.1. Concepto de freedom from arrest	92
3.6. Cuadro comparativo de fuero inmunidad en Alemania, España, Francia, Inglaterra, Canadá y México.	93
CAPÍTULO CUARTO. EL FUERO INMUNIDAD EN MÉXICO: SU ESTADO ACTUAL.	96
4.1.- ¿Quiénes son sujetos de fuero inmunidad en la actualidad?	96
4.1.1.- Sujetos de fuero inmunidad a nivel federal	96
4.1.2.- Sujetos de fuero inmunidad a nivel estatal	97

<i>4.2.- Análisis de la justificación de la figura del fuero inmunidad en México</i>	115
4.2.1.- <i>Casos de declaración de procedencia en México</i>	117
4.2.1.1.- <i>Jorge Díaz Serrano</i>	117
4.2.1.2.- <i>Rene Juvenal Bejarano Martínez</i>	117
4.2.1.3.- <i>Andrés Manuel López Obrador</i>	118
4.2.2.- <i>Reformas relativas a la eliminación del fuero inmunidad a nivel estatal</i>	119
4.2.2.1.- <i>Veracruz</i>	119
4.2.2.2.- <i>Jalisco</i>	121
4.2.2.3.- <i>Querétaro</i>	125
4.2.2.4.- <i>Campeche</i>	127
4.2.2.5.- <i>Guanajuato.</i>	130
4.3.- <i>Relación entre el fuero inmunidad e impunidad.</i>	132
4.4.- <i>Propuesta de limitación del fuero inmunidad en el Estado Mexicano.</i>	134
Conclusiones.	137
Abreviaturas	141
Fuentes de información.	142

INTRODUCCIÓN

El fuero inmunidad se refiere a la prerrogativa que ostentan ciertos servidores públicos, derivada del artículo 111 constitucional consistente en que en el caso de que un funcionario llegare a cometer un delito cuando esté desempeñando su cargo, forzosamente debe cumplirse previa a la incoación del proceso penal respectivo, con un requisito de procedibilidad obligatorio para todas las autoridades ministeriales y judiciales, en el sentido de que la Cámara de Diputados debe dar ante todo su anuencia para que en forma legal proceda penalmente contra el alto funcionario acusado. Originalmente esta figura tenía como finalidad, permitir el desempeño de la función pública en forma eficiente, impidiendo la posible coacción mediante el seguimiento de procedimientos penales infundados que limiten la independencia del servicio público.

Sin embargo, a través del tiempo su finalidad ha sido distorsionada y en la actualidad lo único que propicia es impunidad e impide por una parte, establecer un régimen adecuado de rendición de cuentas por parte de los funcionarios y por otro lado, que reformas constitucionales como la relativa en materia de anticorrupción tampoco prosperen. En la actualidad, el número de funcionarios que gozan de esta prerrogativa a nivel federal asciende a mil novecientos quince, en tanto que a nivel estatal aproximadamente son mil cuatrocientos treinta y cuatro.

Por lo tanto, el objetivo general de la presente investigación, consiste en analizar el origen y justificación del fuero en México, examinando su evolución histórico-jurídica en el derecho castellano, derecho indiano y periodo de 1812 a 2016, para determinar si en la actualidad, el uso de dicha institución, es viable o debe limitarse, en virtud del gran número de funcionarios públicos que gozan de dicho privilegio y abusan del mismo, lo que favorece la impunidad.

Para la realización de la presente investigación se empleará el método documental, deductivo, histórico y comparativo, analizando casos generales de los que se advierta la problemática planteada, para la comprobación de la hipótesis de investigación. El enfoque de la investigación es mixto en virtud de que se utilizará el enfoque cualitativo, en cuanto al análisis e interpretación de la doctrina y legislación

existente en torno al fuero inmunidad en México y el enfoque cuantitativo por lo que hace a la recolección de datos estadísticos sobre el número de aforados en nuestro país.

Con ello, este estudio pretende dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las causas u origen de la figura del fuero inmunidad en México?, ¿Cómo se regulaba la figura del fuero en el derecho castellano? ¿Cómo se regulaba la figura del fuero en el derecho indiano? ¿Cómo evolucionó en México, la figura del fuero inmunidad en el periodo de 1824 hasta nuestros días?, ¿Qué sujetos gozan de fuero inmunidad en México y como se justifica actualmente dicha figura?, ¿Cuántos aforados existen en la actualidad en nuestro país a nivel federal y estatal?, ¿Cómo está regulada la figura del fuero inmunidad en España, Francia, Alemania, Inglaterra y Canadá?, ¿Cómo se justifica esta prerrogativa en dichos países y cuántas personas gozan de la misma?

La estructura y secuencia expositiva con la que se presenta esta investigación es la siguiente: el primer capítulo denominado “*Antecedentes Históricos del fuero inmunidad*”, tiene como finalidad analizar la figura del fuero inmunidad en los siguientes ordenamientos: Constitución de Cádiz de 1812 - 1814 y 1820-1823, Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, Bases Constitucionales de la República Mexicana de 1836, Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, Constitución Federal de los Estados Unidos mexicanos de 1857, Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos de 1917, así como en las reformas y adiciones constitucionales a los artículos 61, 110, 111 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Posteriormente en el capítulo segundo, titulado “*Origen y concepto de fuero inmunidad*”, se abordarán las diferentes *acepciones que tiene el vocablo “fuero”*, y se estudiarán las diversas prerrogativas que integran el denominado “fuero constitucional” en México, como son la inviolabilidad, el juicio político y la prerrogativa de inmunidad, respecto de esta última, misma que constituye el objeto de estudio de esta investigación, se abordarán el procedimiento de declaración de procedencia, el marco legal del fuero

inmunidad, la naturaleza jurídica del fuero inmunidad, sus características y quienes son sujetos del fuero inmunidad, luego en el tercer capítulo denominado “*El fuero Inmunidad en el derecho comparado: Alemania, España, Francia, Inglaterra y Canadá*”, se analizarán las prerrogativas de *immunitat*, inmunidad parlamentaria, *inviolabilite* y de *freedom from arrest*, respectivamente y finalmente en el capítulo cuarto titulado “El fuero inmunidad en México: su estado actual”, en primer lugar se establecerá el número de funcionarios que son sujetos de fuero inmunidad en la actualidad en México a nivel federal y estatal, luego se analizará la justificación de la figura del fuero inmunidad en nuestro país, y en otro apartado, los motivos que llevaron a las recientes reformas relativas a la eliminación del fuero inmunidad a nivel estatal en estados como: Veracruz, Jalisco, Querétaro, Campeche y Guanajuato, concluyendo con una propuesta sobre la eliminación del fuero inmunidad en el Estado Mexicano.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL FUERO INMUNIDAD

En el presente capítulo se analizarán los antecedentes históricos del fuero inmunidad y su evolución en sus diferentes etapas, se examinará esta figura en la legislación mexicana en el periodo comprendido de 1812 a 1917, en específico en los siguientes ordenamientos: la Constitución de Cádiz, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, las Bases Constitucionales de la República Mexicana de 1836, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, la Constitución Federal de los Estados Unidos mexicanos de 1857 y finalmente la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos de 1917.

1.1. Fuero Inmunidad en la legislación Mexicana

En el presente apartado se analizará la evolución que ha tenido la figura del fuero inmunidad en distintos ordenamientos de la legislación Mexicana, durante el periodo de 1812 a 1957, para posteriormente examinar de manera más detallada cada una de las reformas o adiciones que han tenido los artículos 61, 109, y 111 constitucionales, mismos que regulan la prerrogativa parlamentaria del fuero inmunidad en México.

1.1.1. Constitución de Cádiz de 1812 -1814 y de 1820-1823

Al expedirse la Constitución de Cádiz, los fueros quedaron abolidos nominalmente, pues la tras la Independencia se suprimieron unos y se crearon otros. La Constitución gaditana conservó el fuero de Senadores y Diputados a Cortes y el de los Cuerpos de Casa Real, militares encargados de velar por el rey. Sus miembros eran juzgados por un tribunal especial con arreglo a procedimientos privativos y con derecho a apelación ante el Tribunal Supremo de Guerra y Marina.

En cuanto al fuero para Diputados y Senadores, se estableció la inviolabilidad de sus personas por las opiniones expresadas en el desempeño de sus funciones y, en cuanto a los procedimientos criminales intentados contra ellos, se previó que sólo podían ser juzgados por el Tribunal de Cortes; durante las sesiones y un mes después de concluidas, no podían ser demandados civilmente ni ejecutados por deudas.¹

Lo anterior se encontraba previsto por el artículo 128 de la citada norma, que disponía: “*Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales, que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el tribunal de cortes, en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las cortes y un mes después, los diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas*”.² Por su parte, el artículo 168 señalaba que: “*La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad*”.³

Cabe acotar que, este ordenamiento en el periodo mexicano, tuvo una segunda vigencia durante el periodo de 1820 a 1823, fue en el mes de marzo de 1820, como consecuencia del levantamiento de Riego, Fernando VII se vio obligado a restablecer la Constitución de Cádiz, dado que la nación se encontraba efervescente, esta Constitución prácticamente no tuvo aplicación, sin embargo es necesario acotar su incorporación en el periodo mexicano.

1.1.2. El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingan el 22 de octubre de 1814

¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, El fuero*, México, SCJN, 2005, p. 11.

² Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones, Artículos 36- 68*, México, Porrúa, 2012, Tomo III, p. 913.

³ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, 25ª ed., México, Porrúa, 2008, p. 80.

El artículo 59 dispuso que los diputados fueran inviolables por sus opiniones; en ningún momento ni bajo circunstancia alguna se les haría cargo de ellas, pero se sujetarían al juicio de residencia por la parte que les tocara en la administración pública. Además, podían ser acusados durante el tiempo de su diputación y en la forma prevista por los reglamentos, por los delitos de herejía y apostasía y por los de Estado, específicamente por los de infidencia (abuso de confianza), concusión (extracción arbitraria hecha por un funcionario público en provecho propio) y dilapidación del caudal público. Los tres integrantes del Supremo Gobierno quedaban también sujetos al juicio de residencia, pero durante el ejercicio de su encargo sólo podían ser acusados por los delitos señalados para los Diputados y por detención arbitraria, al igual que los miembros del Supremo Tribunal de Justicia y los fiscales letrados.⁴

1.1.3. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822

El antecedente del fuero inmunidad en este dispositivo legal, estuvo contemplado por los artículos 25, 27, 28 y 29 que disponían:

Artículo 25. El Poder Legislativo reside ahora en la Junta Nacional Instituyente, que lo ejercerá de conformidad con el reglamento del 2 del pasado diciembre, cuyo tenor es el siguiente: 7ª. Por primera diligencia formará la Junta para su gobierno interior un reglamento que sea propio para dar el plan, orden y facilidad a todas sus operaciones, y determinar los justos límites de la inviolabilidad de los diputados contrayéndola precisamente a lo que se necesita para el libre ejercicio de sus funciones.

Artículo 27. Los vocales de la Junta Nacional Instituyente son inviolables por las opiniones políticas que manifiesten en el ejercicio de sus funciones, y no podrán ser perseguidos por ellas en ningún tiempo, ni ante autoridad alguna.

⁴ *Óp. Cit.*, nota 1, p. 11.

Artículo 28. De las causas civiles o criminales que contra los expresados vocales se intentare durante su comisión, toca el conocimiento al Tribunal Supremo de Justicia.

Artículo 29. El poder ejecutivo reside exclusivamente en el Emperador, como jefe supremo del estado. Su persona es sagrada e inviolable, y sólo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tengan efecto.⁵

1.1.4. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Los artículos 42, 43 y 44 en relación a la figura del fuero constitucional lo siguiente:

Artículo 42. Los diputados serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

Artículo 43. En las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquellos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni éstos sino ante la de senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa.⁶

1.1.5. Bases Constitucionales de la República Mexicana de 1836

Dentro de la Constitución centralista de 1836, la Tercera Ley relativa al Poder Legislativo contemplaba facultades de las cámaras y prerrogativas de sus miembros. Se mantuvo la inviolabilidad por opiniones y se contempló la inmunidad para diputados y senadores sobre delitos comunes desde el día de su elección hasta dos meses después de terminar su encargo, siendo juzgado por la Cámara contraria a la que perteneciera y, en caso de declaración afirmativa, suspendido en

⁵ *Óp. Cit.*, nota 2, p. 914.

⁶ *Óp. Cit.*, nota 3, p. 173.

el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano. Expresamente se señala la prohibición a los diputados y senadores de renunciar al encargo sin causa grave, justa y calificada por su Cámara respectiva.⁷

Los artículos 47, 48 y 55 de las Bases Constitucionales de la República Mexicana de 1836, señalaban:

Artículo 47. En los delitos comunes, no se podrá intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la marcial, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, sino ante la cámara de diputados. Si el acusado fuere diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado.

Artículo 48. En los delitos oficiales del Presidente de la República, en el mismo tiempo que fija el artículo anterior, de los secretarios de despacho, magistrados de la alta Corte de Justicia y de la marcial, consejeros, gobernadores de los departamentos y juntas departamentales... la cámara de diputados ante quien deberá hacerse la acusación, declarará si ha o no lugar a ésta...⁸

Por su parte, el artículo 55 señalaba que: "Los diputados y senadores serán inviolables por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus encargos, y en ningún tiempo y por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos ni molestados por ellas".⁹

⁷ Morales Lozano, Laura A., *Expediente Parlamentario, Las Prerrogativas Parlamentarias*, México, Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2005, p. 15.

⁸ *Óp. Cit.*, nota 3, p. 220.

⁹ *Óp. Cit.*, nota 2, p. 914.

Finalmente cabe acotar que en cuanto a los términos para ejercer acusación criminal, Carlos Armando Biebrich Torres afirma que: La Constitución de 1836, señalaba que no se podía intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores desde el día de su elección hasta después de dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia sino ante la Cámara de Diputados, por delitos graves.¹⁰

1.1.6. Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843

En la Constitución de 1843 se estableció que cada una de las cámaras en calidad de gran jurado, conocería de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos miembros por delitos oficiales o comunes de los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los gobernadores de Departamento; sin embargo, el Presidente no podía ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.¹¹

Con las Bases Orgánicas de 1843, se respetaron las prerrogativas otorgadas por la Constitución de 1836, en cuanto a la inmunidad, sin embargo, se adicionó el principio de inviolabilidad protegiendo los votos emitidos en el desempeño de sus funciones.¹²

Y de manera textual en cuanto a la figura del fuero constitucional, en sus artículos 73, 74, 76, 77 y 78 que señalaban:

Artículo. 73. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que viertan y votos que emitan en el desempeño de sus funciones, sin que en ningún tiempo, ni por autoridad alguna puedan ser molestados por esta causa.

¹⁰ Biebrich Torres, Carlos Armando, *Diccionario de la Constitución Mexicana*, México, Porrúa, 2009, p. 383.

¹¹ *Ídem*.

¹² *Óp. Cit.*, nota 2, p. 16.

Artículo 74. Los diputados y senadores no podrán ser juzgados en sus causas criminales y civiles durante su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida por la Constitución y las leyes.

Artículo 76. Cada una de las Cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa.

Artículo 77. Cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si ha o no lugar a formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los Gobernadores de Departamento.¹³

Artículo 78. Las dos Cámaras reunidas formarán jurado, con el objeto arriba expresado, en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos oficiales especificados en el artículo 90, y en las que se haga por delitos oficiales contra el Ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia o la Marcial.¹⁴

Artículo 90. Son prerrogativas del Presidente: No poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en estas bases. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.¹⁵

1.1.7. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

Esta Constitución fue la primera en configurar un título relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos, que en sus artículos 103, 104 y 105 afirmó: que los diputados del Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema

¹³ *Ídem.*

¹⁴ *Óp. Cit.*, nota 2, p. 916.

¹⁵ *Óp. Cit.*, nota 3, p. 80.

Corte de Justicia, los secretarios de despacho y los gobernadores serían responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran por virtud del ejercicio de ese encargo. También el Presidente de la República; pero sólo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. En los delitos comunes, el Congreso se erigiría en gran jurado y declararía por mayoría de votos si había lugar a proceder contra el acusado, mientras que tratándose de delitos oficiales conocerían el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia”.¹⁶

El texto de 1857 regulaba la inviolabilidad únicamente de las opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo. En lo que respectaba a la inmunidad, creó un Título IV denominado “De la responsabilidad de los funcionarios públicos”, en el que se determinaron los procedimientos para ser juzgados por delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo.

Por primera vez se hizo mención de la palabra fuero, señalando en su artículo 108 que: “... en las demandas de orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público”. A diferencia de las Constituciones anteriores, ya no había protección en las demandas de orden civil, y el plazo para exigir la responsabilidad por delitos o faltas oficiales se amplió al periodo en el que el funcionario ejerciera su encargo y un año después”.¹⁷

En cuanto a la prerrogativa de la inviolabilidad, en su artículo 59 dispuso lo siguiente: “Art. 59. Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.¹⁸

¹⁶ *Óp. Cit.*, nota 10, p. 383.

¹⁷ *Óp. Cit.*, nota 7, p. 16.

¹⁸ *Óp. Cit.*, nota 3, p. 615.

1.1.8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

El texto constitucional de 1917 tuvo su fundamento en el de 1857; por lo tanto, se mantuvieron las bases para la inviolabilidad. En lo que respecta a la inmunidad, se mantuvo el Título IV de las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, estableciéndose las responsabilidades de los diputados de las legislaturas locales por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales.

En esta Constitución, se señala que cuando un alto funcionario cometiera algún delito común u oficial y se encontrara desempeñando algún otro empleo, cargo o comisión durante el periodo que, conforme a la ley, estuviere disfrutando del fuero, no gozaría de dicha prerrogativa. Se mantuvo el período para hacer exigible la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, así como la exclusión de las demandas del orden civil¹⁹.

El texto original de la actual Constitución promulgada en 1917, se amplió en el artículo 108 la lista de los servidores que serían sujetos a responsabilidad por los delitos comunes que cometieran durante su encargo y por los delitos en que incurran por virtud del ejercicio del mismo, incluyendo al Procurador General de la República y a los diputados locales; asimismo, se estableció que el Presidente de la República, si podría ser acusado durante el tiempo de su encargo pero únicamente por traición a la patria y delitos graves del orden común. En tanto que en el artículo 109 se señaló que de tratarse de un delito común, la Cámara de Diputados, será quien se erija en Gran Jurado, la cual declarará por mayoría si se procede contra el acusado y tratándose del Presidente de la República, será la Cámara de Senadores ante quién se debe formular la acusación.²⁰

Finalmente cabe hacer mención del contenido de los artículos 61, 109, 110 y 111 de este cuerpo legal, de los que se desprenden las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad, tal y como se inserta a continuación:

¹⁹ *Óp. Cit.*, nota 7, p. 17.

²⁰ *Óp. Cit.*, nota 10, p. 383.

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.²¹

El artículo anterior contiene una de las prerrogativas que engloban al fuero constitucional, siendo ésta la prerrogativa de inviolabilidad, por la cual los funcionarios pueden emitir sus opiniones en el ejercicio de sus funciones sin que incurran en algún tipo de responsabilidad, sin embargo dicha prerrogativa no es el objeto de estudio de la presente investigación.

En cuanto a la prerrogativa de fuero inmunidad, entendida como la excepción para no ser detenido, ni sujeto a un procedimiento penal, por la comisión de algún delito por parte de determinados funcionarios, los artículos 109, 110 y 111 disponían lo siguiente:

Artículo 109. Si el delito fuere común, la Cámara de diputados erigida en Gran Jurado declarará, por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, por la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial.

Este artículo sentó las bases de lo que ahora se conoce como procedimiento de declaración de procedencia, tratándose de delitos

²¹ *Óp. Cit.*, nota 3, p. 841.

comunes, procedimiento del cual conocía el Senado, erigido en Gran Jurado.

Artículo 110. No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por los delitos oficiales, faltas y omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cabe señalar que el artículo 110, utilizaba el término de “fuero constitucional”, sin embargo de su contenido, se advierte que hace alusión a la prerrogativa de fuero inmunidad, consistente en no ser sujeto a un procedimiento penal, en virtud de la comisión de alguno de los delitos comunes.

Artículo 111. De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

...

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

Cuando la Cámara mencionada declare que hay lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20...²²

Finalmente el artículo 111 también establecía el procedimiento de declaración de procedencia, pero a diferencia del artículo 109, este contenía lo concerniente a la comisión de delitos oficiales.

1.2. Reformas y adiciones a los artículos 61, 109 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

1.2.1. Artículo 61

Por cuanto hace al artículo 61, este precepto únicamente ha sido reformado en una ocasión mediante decreto de fecha 6 de diciembre de 1977, agregando un párrafo a dicho precepto mediante el cual: *“El presidente de cada cámara velará por el respeto al fuero constitucional de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar”*.²³

1.2.2. Artículo 109

Decreto de reformas y adiciones al título cuarto que comprende los artículos del 108 al 114 de fecha 28 de diciembre de 1982.

²² *Ibidem*, p. 866.

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 6 de diciembre de 1977, consultado en <https://goo.gl/1ApcZZ>.

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando 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.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal y;

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita

persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueño sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.²⁴

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, de fecha 27 de mayo de 2015.

*Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando 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. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas. II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal **aplicable. Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con***

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 28 de diciembre de 1982, consultado en <https://goo.gl/eciQhX>.

el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan; III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones. Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control. Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos. La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control. Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades

administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución. Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera

sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo. En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información. La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, Apartado C, fracción VII, y 104, fracción III de esta Constitución, respectivamente. La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes los procedimientos para la investigación e imposición

de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo. En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información. La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, Apartado C, fracción VII, y 104, fracción III de esta Constitución, respectivamente. La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.²⁵

²⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 27 de mayo de 2015, consultado en <https://goo.gl/bnhhAL>.

1.2.3. Artículo 111

Decreto que reforma los artículos 73, 74, 76, 79, 80, 94, 96, 97, 98, 99, 109 y 111 de 20 de agosto de 1928.

Artículo 111. De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del 109, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los

magistrados de Circuito, de los jueces de Distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de justicia del Distrito Federal y de los jueces del orden común del Distrito Federal. En estos casos, si la Cámara de diputados primero y la de Senadores después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación.²⁶

De dicha reforma se puede advertir que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de Circuito, jueces de distrito y jueces del orden común, quedaban sujetos a destitución por mala conducta a solicitud del Presidente de la República ante la Cámara de diputados.

Decreto por el que se reforman el artículo 73 fracción VI, base 4^a; 94 y 111 de fecha 21 de septiembre de 1944.

Artículo 111. De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del 109, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 20 de agosto de 1928, consultado en <https://goo.gl/64o1Z5>.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de Circuito, de los jueces de Distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de justicia del Distrito Federal y de los jueces del orden común del Distrito Federal. En estos casos, si la Cámara de diputados primero y la de Senadores después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación.

El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.²⁷

Posteriormente con la reforma a este artículo, se modificó nuevamente el último párrafo y en consecuencia la destitución que puede sugerir el Presidente de

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 21 de septiembre de 1944, consultado en <https://goo.gl/nyn9wT>.

la República, la puede realizar respecto de “algún funcionario judicial” por lo que es más generalizada y no en cuanto a cargos públicos específicos.

Decreto por el que se reforman el artículo 43 y demás relativos de fecha 08 de octubre de 1974.

Artículo 111. ...El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de Circuito, de los jueces de Distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de justicia del Distrito Federal y de los jueces del orden común del Distrito Federal. En estos casos, si la Cámara de diputados primero y la de Senadores después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación.²⁸

Con este decreto, el artículo 111 establecía que los funcionarios que cometieran un delito serían juzgados por el Jurado Popular en caso de incurrir en delitos o faltas oficiales y en este precepto nuevamente vuelven a limitar a los funcionarios en particular que pueden ser destituidos a solicitud del Presidente de la República, siendo éstos: los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de Circuito, de los jueces de Distrito, de los magistrados

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 08 de octubre de 1974, consultado en <https://goo.gl/KfL2dy>.

del Tribunal Superior de justicia del Distrito Federal y de los jueces del orden común del Distrito Federal.

Decreto de reformas y adiciones al título cuarto que comprende los artículos del 108 al 114 de fecha 28 de diciembre de 1982.

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, 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.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de su imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo,

pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comuniquen a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de la Cámaras de Diputados Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios ocasionados²⁹

Esta reforma cambia por completo el texto del artículo 111 constitucional, y ahora señala textualmente el procedimiento para proceder penalmente contra determinados funcionarios, enlistando entre ellos a: diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el

²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 28 de diciembre de 1982, consultado en <https://goo.gl/eciQhX>.

Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Decreto por el que se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; se deroga la fracción VI del artículo 74 de fecha 10 de agosto de 1987.

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, 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.³⁰

Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de fecha 31 de diciembre de 1994.

*Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal**, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, **los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal**, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de*

³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 10 de agosto de 1987, consultado en <https://goo.gl/LXXvlf>.

Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, 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.³¹

El cambio en este artículo consistió en agregar como funcionarios que gozan de la prerrogativa de fuero inmunidad a los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Por otra parte, agregó como efecto de la declaración de procedencia tratándose de delitos federales cometidos por Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, el comunicarlo a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de fecha 22 de agosto de 1996.

*Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, **los Jefes de Departamento Administrativo**, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el*

³¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 31 de diciembre de 1994, consultado en <https://goo.gl/haO9Q2>.

*Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, **así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal 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.* ³²

Esta reforma agrega como funcionarios que gozan de la prerrogativa de fuero inmunidad a los Jefes de Departamento Administrativo, al consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Decreto por el que se reforman los artículos 29, 73, 90, 92, 93, 95, 110 y 111 de fecha 2 agosto de 2007.

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal 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. ³³

Con este decreto se quitó del listado de funcionarios que gozaban de la prerrogativa de fuero inmunidad a los Jefe de Departamento Administrativo.

³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 22 de agosto de 1996, consultado en <https://goo.gl/QJpTby>.

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 2 de agosto de 2007, consultado en <https://goo.gl/hTbDnq>.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones en materia de transparencia de fecha 7 de febrero de 2014.

*Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente, los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral **y los comisionados del organismo garante establecido en el artículo 6o. constitucional**, 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. **Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal 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.**³⁴*

Esta modificación al artículo, agregó como funcionarios que gozan de la prerrogativa de fuero inmunidad a los comisionados del organismo garante.

³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 7 de febrero de 2014, consultado en <https://goo.gl/eGc8hG>.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia política- electoral de fecha 10 de febrero de 2014.

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, 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.³⁵

Con esta reforma, se eliminó como funcionarios que gozan de la prerrogativa de fuero inmunidad a los comisionados del organismo garante y el último párrafo que contenía los efectos de la declaración de procedencia en cuanto a delitos federales cometidos por autoridades titulares de las entidades federativas.

Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones en materia de la reforma política de la Ciudad de México de fecha 29 de enero de 2016.

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará

³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 10 de febrero de 2014, consultado en <https://goo.gl/kugMNU>.

*por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. **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 comuniqué a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.***³⁶

El contenido del actual y vigente artículo 111 constitucional, contempla como funcionarios que gozan de fuero inmunidad a: 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, 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.

³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 29 de enero de 2016, consultado en <https://goo.gl/TsZtrS>.

CAPITULO SEGUNDO

ORIGEN Y CONCEPTO DE FUERO INMUNIDAD

2.1 Origen del vocablo fuero

A manera de preámbulo, la palabra fuero es una de las más vagas y confusas que existen en el Derecho. Su etimología latina es "fórum", que significa fuero o tribunal. En el Derecho se usa en sentidos diversos:

- a) *Se les llama así a las compilaciones o códigos generales de leyes (ejemplo: Fuero Juzgo o Fuero Real);*
- b) *Usos y costumbres constantemente observados que llegan a adquirir con el transcurso del tiempo la fuerza de ley no escrita;*
- c) *Carta de privilegios o instrumentos de exenciones de gabelas o concesiones de gracias;*
- d) *Las Cartas Pueblas, o sea los contratos de poblaciones, para cultivar o disfrutar, mediante cierta contribución o reconocimiento el vasallaje, de un terreno (los fueros de un pueblo).*
- e) *Instrumentos o escrituras de donación otorgadas por algún propietario a favor de particulares, iglesia o monasterios que se cubrían al dueño de la propiedad mediando regalías o fueros;*
- f) *Resoluciones de magistrados respecto a penas y multas en que incurrieron los contratantes incumplidos;*
- g) *Cartas expedidas por los reyes en virtud de privilegio demandando de una soberanía ordenanzas;*
- h) *La jurisdicción o potestad para juzgar.³⁷*

Históricamente, durante la Edad Media la palabra "fuero", se trataba de tribunales o jurisdicciones bajo las cuales pueden ser juzgadas ciertas personas. El fuero protegía así a determinadas categorías de individuos, ya sea por su condición social o por un privilegio acordado por el soberano. El fuero personal aparece en la antigüedad como un privilegio otorgado a una categoría de personas o a un grupo

³⁷ Castro y Castro, Juventino, *El sistema constitucional en las declaratorias de procedencia (Desafueros)*, México, Porrúa, 2005, p. 2.

social, quienes podían ser juzgados por sus iguales, es decir formando tribunales integrados por sus pares.³⁸

2.2. Diferentes acepciones de "Fuero"

Como se mencionó en el apartado que precede, el vocablo "fuero", puede tener significados diversos en virtud del contexto en el que sea usado:

A) *En el orden judicial, se llaman fueros a: 1°) Las declaraciones hechas por los magistrados sobre los términos, sobre las penas en que incurren quienes la quebrantaren, y sobre los casos en que habría de tener lugar las penas del Fuero Juzgo; 2°) El lugar del juicio, o sea el sitio donde se administrase justicia; 3°) La potestad jurisdiccional; y 4°) A la jurisdicción y competencia.*

B) *En el orden legislativo: 1°) A las compilaciones o Códigos generales de leyes, ej. Fuero Juzgo, Fuero Real, etc.*

C) *En el orden ejecutivo, o de Derecho público propiamente dicho: 1°) Las cartas pueblas o los contratos de población en que el dueño del terreno pactaba con los pobladores o colonos; 2°) Las cartas de privilegio, concesiones de gracias, mercedes, franquezas y libertades; 3°) Las escrituras de donación otorgadas por algún señor o propietario a favor de los particulares, iglesias o monasterios; 4°) Las cartas expedidas por los reyes o señores en virtud de privilegios emanados de la soberanía en que contiene constituciones, reglamentos, ordenanzas de leyes civiles y criminales dirigidas a establecer los Comunes de villas y ciudades (fuero municipal)³⁹*

En los siguientes apartados, se puntualizarán tres concepciones particulares que se han dado al vocablo "fuero": como ley, como jurisdicción y como prerrogativa.

2.2.1 Fuero "Ley" en el Derecho Castellano

³⁸ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XII, Argentina, Driskill, 1994, p. 903.

³⁹ *Ídem.*

La palabra "fuero" en su acepción de fuero ley, puede entenderse como una compilación o reunión de leyes o disposiciones jurídicas, como el "Fuero Juzgo" o los famosos "Fueros de Aragón"⁴⁰.

También se consideraban como tal a las cartas de privilegios, o instrumentos de exenciones de gabelas, concesiones de gracias; las cartas-pueblas o los contratos de población, en que el dueño del terreno pactaba con los pobladores o colonos aquellas condiciones bajo las cuales había de cultivarlo y disfrutarlo, y que regularmente se reducían al pacto de ciertas contribuciones o el reconocimiento de vasallos.

En cuanto a las carta de privilegio o instrumento de exención de gabelas, éstas consistían en una concesión de gracias, franqueos y libertades; por donde quebrantar el fuero o ir contra fuero, conceder o confirmar fueros, no es más que otorgar solemnemente y por escrito semejantes exenciones y gracias, o pasar contra ellas.⁴¹

Por otro lado, la carta-puebla o escritura de poblados, era un contrato entre el nuevo dueño territorial, que concedía el suelo, posesiones y términos, y los nuevos colonos que se obligaban a contribución o reconocían vasallaje.⁴² En el Derecho medieval fue legislado en los Fueros, bajo la forma jurídica de pacto, convenio o contrato entre el señor y sus vasallos, pero los fueros escritos solían estar precedidos de un derecho consuetudinario, que tenía el mismo origen y muchas veces igual autoridad, conocido en España con el nombre de Fuero de Fazañas o Fuero de Albedría.⁴³

Finalmente, la escritura de donación era otorgada por algún señor o propietario a favor de particulares, iglesias o monasterios, cediéndoles tierras, posiciones y cotos, en todo o en parte, o simplemente de declaraciones hechas por juez

⁴⁰ Burgoa, Orihuela, Ignacio. *Las garantías individuales*, 33ª ed., México, Porrúa, 2001, p. 291.

⁴¹ *Óp. Cit.*, nota 38, p. 767.

⁴² *Ídem*.

⁴³ *Ibidem*, p. 884.

competente, del derecho que corresponde a alguno según la ley o costumbre de la tierra o de los casos en que deben tener lugar las penas de las leyes.⁴⁴

2.2.2 Fuero “Jurisdicción” en el Derecho Indiano

Como se analizó previamente, el “fuero” además de significar un conjunto de usos y costumbres jurídicos de observancia obligatoria; sin embargo, también puede denotar una situación delimitada de competencia o jurisdicción entre dos órdenes de tribunales,⁴⁵ como sucedió en el derecho indiano.

El fuero considerado como de jurisdicción (o lugar de juicio) se dividió en ordinario y especial o privilegiado; el primero conoce en todas las causas; el segundo las causas de ciertas clases de personas que las leyes substraen del conocimiento de los tribunales ordinarios. Los más importantes fueron los fueros eclesiástico, militar y comercial; es un fuero de excepción, y a él se someten únicamente las personas y las causas que la ley haya consentido.⁴⁶

Por tanto, “fuero” puede ser utilizado como sinónimo de jurisdicción, que sería el caso del fuero de guerra, militar o de marina, fuero eclesiástico y el fuero universitario.⁴⁷

2.2.2.1.- Fuero militar y de marina

En cuanto al fuero de guerra, se trata de una órbita de competencia de los tribunales militares, establecida no en virtud de la persona que cometa un delito, sino a la naturaleza del hecho delictuoso. Así pues, el fuero de guerra o esfera de competencia jurisdiccional de los tribunales militares surge o tiene lugar cuando se trata de delitos o fallas del orden militar.⁴⁸

⁴⁴ *Ibidem*, p. 767.

⁴⁵ *Óp. Cit.*, nota 40, p. 291.

⁴⁶ *Óp. Cit.*, nota 38, p. 903.

⁴⁷ Mojica Rayón, Gabriela, “El fuero constitucional”, México, Revista Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, p. 87, consultado en <https://goo.gl/hzFdjg>.

⁴⁸ *Óp. Cit.*, nota 40, p. 295.

Es decir, esta jurisdicción es la potestad que tienen los juzgados militares para conocer de los negocios de las personas que sirven en los ejércitos o dependen de ellos.⁴⁹

El fuero militar tiene muy antigua data, en Roma se conoció el fuero militar desde los primeros tiempos, según acredita Savigny en su Historia del Derecho Romano, esta jurisdicción se limitaba a los asuntos puramente militares y de disciplina y fueron los emperadores Honorio y Teodosio II fueron los primeros en permitir que los militares fuesen citados en asuntos civiles ante el magister militum, aunque esto era facultativo de los demandantes.⁵⁰

El fuero de guerra se divide en militar y político: el primero lo gozaban todas las personas que servían en el ejército, la armada y las milicias, además de quienes obtenían por sus servicios al retirarse cédula de preeminencia, en tanto que el fuero político era el que gozaban los jefes y oficiales de las secretarías de Guerra y Marina, intendentes del ejército, comisarios, contadores y tesoreros de éste, así como los dependientes de hospitales militares.⁵¹

El fuero militar suponía una serie de prerrogativas y privilegios otorgados por el monarca a los militares que servían en sus tropas y gozaban de sueldo abonado por la Tesorería del ejército. De acuerdo con lo dispuesto por las "*Ordenanzas de S.M. para el régimen, disciplina, subordinación y servicio de sus Ejércitos*", conocidas como Ordenanzas de Carlos III, los militares, sus esposas, los hijos y sus criados en virtud del fuero, podían renunciar a ocupar oficios dentro de los consejos municipales, estaban exentos del pago de los servicios ordinario y extraordinario, de dar alojamiento en sus casas a tropas y a prestar carros salvo para la Casa Real y la Corte.⁵²

Asimismo, los que gozaban del fuero militar tenían autorizado cazar con arcabuz largo, no podían ser presos por deudas contraídas después de haber

⁴⁹ *Óp. Cit.*, nota 38, p. 770.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 771.

⁵¹ *Ídem*.

⁵² *Ibidem*, p. 417.

servido en el ejército y no era posible ejecutar las deudas sobre sus caballos, armas y vestimenta, salvo por mandato de la Real Hacienda.

Disfrutaban también del fuero militar todos los ministros y fiscales del Supremo Consejo de Guerra, aunque fueran intendentes o togados, así como el secretario, oficiales de su secretaría, agentes-fiscales, relatores, escribanos de cámara y demás dependientes del Consejo, sus mujeres, hijos y criados.

Posteriormente, con las ordenanzas de 28 de diciembre de 1701 se estableció que los crímenes de los militares serían juzgados por un Consejo de Guerra de Oficiales integrado por oficiales con todas las facultades necesarias para juzgar y castigar los delitos militares. Esta forma de juicio se mantuvo incluso en las ordenanzas de 1768.⁵³

Con la Constitución de Cádiz de 1812 se mantuvo el fuero militar en su artículo 250 y una vez alcanzada la independencia se dictó la Ley del 15 de septiembre de 1823, que extinguió los auditores de guerra y autorizó a los comandantes generales para consultar a los jueces letrados del partido de su residencia,⁵⁴ cabe señalar que el fuero militar subsiste hasta nuestros días en el artículo 13 de la aún vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que textualmente señala:

*“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. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”.*⁵⁵

⁵³ *Ibidem*, p. 419.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 420.

⁵⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 15 de septiembre de 2017, consultada en <https://goo.gl/RyD0Pm>.

2.2.2.2.- Fuero eclesiástico

Esta jurisdicción consiste en el poder que tiene el juez religioso para conocer de las causas que por disposiciones civiles y canónicas le competen. En tiempos de la colonia esa autoridad tenía amplios poderes, interviniendo en todas las causas judiciales y eclesiásticas en que por razón de la materia o de las personas estuviere directamente interesada la Iglesia (diezmos, matrimonio, sepulturas, etc.) con excepción de lo concerniente a las causas del patronato.⁵⁶

En lo que se refiere al fuero eclesiástico, lo gozaron tanto los prelados como los clérigos, novicios y religiosos, que no podían ser procesados por jueces no eclesiásticos y las causas eran espirituales (artículos de fe, penas de excomunión, sacramentos, elección de prelados de órdenes y beneficios eclesiásticos) y no temporales. Para gozar del fuero eclesiástico debían llevar el hábito o la tonsura al menos seis meses antes de cometido un delito.

Los tribunales se establecieron en el fuero eclesiástico por el papa Gregorio XIII, en especial para las Indias, mediante Breve del 15 de mayo de 1573, publicado el 28 de febrero de 1578, que se incluyó en la Recopilación de leyes de los reinos de las Indias de 1680. El juez ordinario en los asuntos relativos al fuero era el obispo o arzobispo en su respectiva diócesis, quien administraba justicia en primera instancia, tanto en materia civil como en la criminal. La segunda instancia correspondía al metropolitano en la primera, la segunda era tarea del obispo vecino más cercano en representación del papa. La tercera instancia correspondía al obispo más cercano del que conoció en primera instancia, si en la segunda conoció el metropolitano, y en el segundo caso al obispo más cercano al metropolitano.⁵⁷

Los obispos podían imponer penas pecunarias y con el auxilio real solicitado a la Real Audiencia, ejecutar a los seculares. Podían ejercer su jurisdicción a través de sus vicarios, que actuaban con la misma autoridad que el obispo, sin que procediera la posibilidad de apelar sus decisiones ante obispo, pero sí recursarlas, acusar la nulidad, imponer la queja y la suplicación.

⁵⁶ *Ídem*.

⁵⁷ Cruz Barney, Oscar, *Historia del Derecho en México*, 2ª ed., México, Oxford, 1999, p. 416.

Para preservar la integridad del fuero en contra de las injerencias de la justicia secular de la que los eclesiásticos estaban exentos, el papa emitió *la bula In coenna Domini*, que daba por incursos en censura a quienes sin ser jueces eclesiásticos procesaran a clérigos.

El fuero eclesiástico, subsistió en los ordenamientos en los siguientes ordenamientos:

1.- En la Constitución de Cádiz, se encontraba regulado por el artículo 249 de la, mismo que textualmente señalaba: "*Los eclesiásticos continuarán gozando del fuero de su estado, en los términos que prescriben las leyes o que en adelante prescribieren*".⁵⁸

2.- En el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, el artículo 57 que afirmaba: "*Subsisten los juzgados y fueros militares y eclesiásticos, para los objetos de su atribución, como los peculiares de minería y de hacienda pública, que procederán como hasta aquí, según la ordenanza y leyes respectivas*".⁵⁹

3.- Por la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, el artículo 154 disponía: "*Los militares y eclesiásticos continuarán sujetos a las autoridades a que lo están en la actualidad, según las leyes vigentes*".⁶⁰

4.- Las Bases Constitucionales de la República Mexicana de 1836, en su artículo 30 señalaban: "*No habrá más fueros personales que el eclesiástico y militar*".⁶¹

5.- En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, el artículo 9 fracción VIII contenía lo siguiente: "*Nadie podrá ser juzgado ni sentenciado en sus causas civiles y criminales sino por jueces de su propio fuero, y por leyes dadas y tribunales establecidos con anterioridad al hecho o delito de que se trate. Los*

⁵⁸ *Óp. Cit.*, nota 3, p. 89.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 137.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 190.

⁶¹ *Ibidem*, p. 237.

*militares y eclesiásticos continuarán sujetos a las autoridades a que lo están en la actualidad, según las leyes vigentes".*⁶²

Posteriormente el fuero eclesiástico fue limitado por el artículo 42 de la Ley del 23 de noviembre de 1865 a la materia criminal únicamente de los eclesiásticos católicos, apostólicos, romanos, pudiendo estos renunciar a su fuero. La supresión viene con el artículo 13 de la Constitución de 1857 y las circulares del 8 de mayo y 30 de octubre del mismo año. Esta supresión recibió una acerba censura del papa Pío XII mediante una alocución pronunciada el 15 de diciembre de 1856. Más tarde, mediante las leyes del 4 de diciembre de 1860 y 10 de diciembre de 1874 se produjo la separación de la Iglesia y el Estado, con lo que se terminó en forma definitiva con la jurisdicción temporal del clero y se redujo su autoridad a la materia puramente espiritual. Con la Ley del 4 de diciembre de 1860 se abrogaron los recursos de fuerza y el derecho de asilo en los templos.⁶³

2.2.2.3. Fuero Universitario

Este fuero, se creó con el fin de preservar las universidades españolas e indianas de su verdadera autonomía. Los rectores de las universidades de Lima y México tenían jurisdicción sobre sus profesores, empleados y alumnos, para castigar los delitos cometidos dentro y fuera de las mismas; era más bien un poder disciplinario; los asuntos civiles quedaban excluidos del fuero universitario.⁶⁴

En cuanto al fuero universitario, se puede afirmar que éste, fue uno de tantos fueros concedidos a los gremios surgidos a partir de la Edad Media hasta finales del siglo XVII. Para el estudio del fuero universitario en la Nueva España es necesario remontarse a la Universidad de Salamanca, modelo en el que se inspiró la Real y Pontificia Universidad de México en el siglo XVI.

En apariencia se consignaba este fuero, con base en la enseñanza impartida en la escuela catedralicia de la ciudad. Sus primeros estatutos datan de 1411, obra del papa Benedicto XIII. Los privilegios concedidos por Alfonso IX en 1218 fueron

⁶² *Ibidem*, p. 407.

⁶³ *Óp. Cit.*, nota 57, p. 416.

⁶⁴ *Ídem*.

confirmados por Fernando III en 1243, como es el caso de la facultad concedida para dirimir los conflictos entre escolares y entre escolares y vecinos. Por su parte, Alfonso X el Sabio, en las Siete Partidas, se refiere expresamente a la jurisdicción particular de los estudiantes universitarios, y les permitía designar a su propio juez. El mismo monarca extendió el fuero universitario el primero de enero de 1276, al otorgar un privilegio para que los jueces conservadores de la Universidad de Salamanca la guardaran y protegieran. El papa Juan XXII facultó al maestrescuela para conocer no sólo de las causas civiles, sino de las criminales, extendiéndose a los doctores, maestros, licenciados, bachilleres, estudiantes, familiares y empleados universitarios.⁶⁵

El fuero otorgado a los universitarios era ejercido entonces por el maestrescuela, quien tenía la jurisdicción señalada. Sus funciones y jurisdicción fueron reforzadas por disposiciones tanto reglas como papales dictadas en 1420, 1421 y 1422. Más tarde los Reyes Católicos dictaron la Concordia de Santa Fe de 1492, en la que se establecieron límites respecto del acceso al fuero por parte de no universitarios, además de otras disposiciones encaminadas a reglamentar el procedimiento.⁶⁶

En México, Felipe II expidió la Real Cédula Fundatoria de la Universidad Mexicana, fechada en Toro a 21 de septiembre de 1551. Esta Real Cédula ordena la fundación de la Universidad en la capital del virreinato, concediéndole los privilegios, franquicias y libertades que tenía la Universidad de Salamanca.⁶⁷

Entre las principales características de esta jurisdicción especial se encuentran las siguientes:

El funcionario encargado de ejercer la jurisdicción universitaria fue el rector, y sólo en caso de ausencia podía hacerlo el vicerrector.

Quedaban bajo la jurisdicción rectoral todos los doctores, maestros, oficiales, estudiantes, lectores y oyentes de la Universidad. La

⁶⁵ *Ibidem*, p. 409.

⁶⁶ *Ídem*.

⁶⁷ Madrazo, Jorge, *El sistema disciplinario de la Universidad Nacional Autónoma de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, p. 32.

jurisdicción no se amplió a los criados y parientes de éstos, como llegó a suceder en las universidades españolas.

El rector tenía competencia para conocer y decidir de todas las causas criminales que se hicieran o cometieran dentro de la Universidad, sin importar que fuesen relativas a los estudios, a menos de que se tratara de delitos que ameritaran la imposición de una pena de "efusión de sangre, o mutilación de miembro u otra pena corporal aflictiva".

En aquellas causas criminales cometidas por los universitarios dentro de las escuelas y que ameritaran la imposición de una pena de las señaladas con anterioridad, el rector fue facultado para aprehender al delincuente y remitirlo a la jurisdicción ordinaria. Al hacer tal remisión del delincuente el rector debía acompañar un informe resultado de la investigación que sobre el delito hubiera practicado.⁶⁸

Cabe señalar que la Constitución de Cádiz, en sus artículos 242, 248, 249 y 250 suprimieron implícitamente el fuero universitario. Particularmente, el artículo 248 estableció que "los negocios comunes, civiles y criminales, no habrá más que un solo fuero para toda clase de personas" y los artículos 249 y 250 establecieron las únicas dos excepciones a esta regla general, consagradas para los eclesiásticos y militares.⁶⁹

Posteriormente, la Junta Nacional instituyente decidió sustituir la Constitución de Cádiz con el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, documento en el cual se ratifica la supresión implícita del fuero universitario y en sus artículos 57, 58 y 59 hacen subsistir sólo los juzgados y fueros militar y eclesiástico, así como los de minería y hacienda pública, e incluso subsisten los consulados pero limitados a una actividad meramente conciliadora y de arbitraje por convenio en los asuntos mercantiles.⁷⁰

⁶⁸ *Ibidem*, p. 135.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 139.

⁷⁰ *Ídem*.

Por tanto, con la Constitución de Cádiz se suprimió el fuero universitario y posteriormente el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, en sus artículos 57, 58 y 59 confirma esta supresión.⁷¹

Luego, la Constitución Federal de 1824, en su artículo 154 sólo dispuso que *“los militares y eclesiásticos continuaran sujetos a las autoridades a que lo están en la actualidad, según las leyes vigentes”*, incluso el artículo 30 de la Quinta Ley de la Constitución Centralista de 1836 asentó expresamente que *“no habrá más fueros personales que el eclesiástico y militar”*, por último la Constitución de 1857 en su artículo 13 señaló: *“En la República Mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación puede tener fueros... subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La Ley fijará con toda claridad los casos de esta excepción”*.⁷²

2.3. Fuero como prerrogativa

Para poder distinguir los diferentes tipos de prerrogativas que existen, es necesario señalar que los funcionarios públicos son sujetos de diferentes tipos de responsabilidades, como son la administrativa, la penal y la política.

Respecto a la responsabilidad administrativa, existe un régimen general de responsabilidades en el caso de la federación, establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,⁷³ las sanciones consisten en la suspensión, destitución e inhabilitación del servidor público infractor, así como en sanciones económicas.⁷⁴ En materia de responsabilidades administrativas los servidores de la administración pública federal incorporados en el artículo 110 y en los otros preceptos constitucionales citados sólo pueden ser sancionados a través de un juicio político. De ahí, que éste sea el procedimiento idóneo para establecer las responsabilidades administrativas en las que hayan

⁷¹ *Óp. Cit.*, nota 1, p. 11.

⁷² *Óp. Cit.*, nota 67, p. 140.

⁷³ *Óp. Cit.*, nota 47, p. 89.

⁷⁴ *Óp. Cit.*, nota 1, p. 88.

podido incurrir los servidores públicos de alto nivel, y sólo por ese medio podrá destituírseles o inhabilitárseles.⁷⁵

La responsabilidad política, solo existe en relación con los servidores públicos a los que antes la Constitución consideraba “*altos funcionarios de la Federación*”, y también respecto de un grupo de servidores públicos de los estados, por lo que de acuerdo con el artículo 110 constitucional, podrán ser sujetos de juicio político:

*...los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.*⁷⁶

En cuanto a la responsabilidad penal, se refiere a que la imputación de cualquier delito puede dar lugar a la persecución penal de los servidores públicos, sin embargo existen dos categorías: los que pueden ser consignados ante un juez penal como cualquier ciudadano y los que disponen de la protección prevista en el artículo 111 de la Constitución. Sin embargo, estos últimos, para ser sometidos a un proceso penal, deben ser previamente desaforados; es decir, cuentan con una inmunidad relativa, que sólo puede levantarse mediante declaración de procedencia hecha por la Cámara de Diputados.⁷⁷

De lo anterior se advierte que, en el caso dado de que se pretenda fincar alguno de los tipos de responsabilidades antes señaladas, a algún funcionario

⁷⁵ *Óp. Cit.*, nota 47, p. 89.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 88.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 90.

público, existen ciertas figuras que impiden que éstos respondan de inmediato por sus acciones y que se denominan prerrogativas.

Por prerrogativa se entiende la “*facultad de alguno de los poderes supremos del Estado, en orden a su ejercicio o a las relaciones con los demás poderes de clase semejante*”.⁷⁸

Ahora bien, estas prerrogativas son: la inviolabilidad, la inmunidad o declaración de procedencia y el juicio político, todas contempladas en México bajo la generalizada y vaga definición de “*fuero constitucional*”.

Jorge Cerdio analiza el fuero constitucional equiparando el concepto con el de régimen de inmunidades legislativas y distingue dos tipos: inmunidades de no exigibilidad e inmunidades de no sancionabilidad, como se observa en el siguiente diagrama.⁷⁹

Diagrama 1. Inmunidades legislativas

No exigibilidad

*Se funda en el principio de la falta de exigibilidad u obligación del individuo de rendir cuentas de sus actos frente a ciertas autoridades.

*Este tipo de inmunidad está asociada a la libertad de expresión de ideas y debate parlamentario.

*Es un tipo específico de libertad de expresión cuyos titulares son los miembros del Poder Legislativo.

⁷⁸ Diccionario de la Real Academia Española, consultado en <https://goo.gl/TqxJJK>.

⁷⁹ Cerdio, Jorge, *Poder Judicial e Inmunidad Parlamentaria*, México, Porrúa, 1978, p. 585.

No sancionabilidad

*Se funda en el principio de integridad.

*Bajo este principio se prohíbe el arresto o inicio de procesos penales.

Fuente: Elaboración del CESOP con base en Jorge Cerdio, Poder Judicial e Inmunidad Parlamentaria, México, Porrúa, 1978, pp. 21-22.

Cabe señalar que la no sancionabilidad, es atendida bajo el principio de protección a la autonomía parlamentaria. Se dice que surge como una medida que previene el posible uso indebido de la fuerza pública en contra de los miembros del legislativo. Esto explica, en buena medida la forma general que toma esta inmunidad en la mayoría de los ordenamientos jurídicos: a menos que lo autorice el parlamento o legislatura, ninguno de sus miembros puede ser arrestado o procesado por conductas fuera del ejercicio de sus funciones.⁸⁰

La no sancionabilidad presupone un sujeto capaz de responsabilidad criminal, de ahí que sólo sea una limitación a la actividad del órgano jurisdiccional ordinario con atribuciones para juzgar al reo. Esta limitación puede ser absoluta, es decir, privación de jurisdicción para enjuiciar, o sólo suspensión de las facultades jurisdiccionales, en tanto no se llene el requisito de la licencia que debe otorgar el órgano respectivo. En el primer caso existe un verdadero fuero, porque sólo puede enjuiciar al reo un órgano especial distinto de los tribunales ordinarios. En este supuesto, el fuero recibe el nombre de juicio político. En el segundo caso no existe propiamente fuero, sino un procedimiento administrativo previo a la actividad jurisdiccional ordinaria.⁸¹

⁸⁰ Gamboa Montejano, Claudia, "Inmunidad parlamentaria y/o fuero constitucional de los legisladores. estudio teórico conceptual, antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentadas en la lix y lxi legislatura", México, Dirección General de Servicios de documentación, información y análisis, 2011, p. 13, consultado en <https://goo.gl/Fs9VPD>.

⁸¹ *Ibidem*, p. 14.

En consecuencia, se pueden ubicar dentro del régimen de no exigibilidad, a la prerrogativa de la inviolabilidad y dentro del régimen de la no sancionabilidad, a la inmunidad o declaración de procedencia y al juicio político, mismas que se analizan con mayor profundidad en los siguientes apartados.

2.3.1. Prerrogativa de inviolabilidad

La prerrogativa de inviolabilidad, se consagra en el artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que: "*Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ella*".⁸²

De lo anterior, se puede afirmar que, la inviolabilidad es una exención de responsabilidad, de la que gozan los funcionarios, por las opiniones vertidas en el ejercicio de la función que les es propia.

Por tanto, la esencia de esta prerrogativa, debe considerarse estrictamente como un instrumento de protección a la función de legislador para que en ejercicio de ésta, puedan expresarse y desempeñar su cargo con libertad.⁸³

2.3.2. Prerrogativa de juicio político

El juicio político, Burgoa lo define como: "el procedimiento que se sigue contra un alto funcionario del Estado para aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable" en el sistema jurídico nacional corresponde a la Cámara de Diputados calificar la procedencia del juicio, ser órgano de acusación y determinar si una conducta u omisión del servidor público causó perjuicio a los intereses públicos; ésta es una facultad prevista en favor de la Cámara.⁸⁴ Es decir, el juicio político es definido como el procedimiento a través del cual se puede fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público.

⁸² *Óp. Cit.*, nota 55, p. 58.

⁸³ *Óp. Cit.*, nota 47, p. 94.

⁸⁴ *Óp. Cit.*, nota 1, p. 63.

Para Héctor Fix Zamudio, el juicio político se apoya en la idea de que los titulares de los órganos del poder público no pueden ser enjuiciados por los tribunales comunes y se les debe dar esa prerrogativa para que puedan realizar sus funciones sin ser hostilizados; además, dice, "*a pesar de que se habla de juicios políticos, no se trata realmente de delitos políticos, sino de infracciones políticas que en un momento dado pueda constituir delitos*".⁸⁵

En cuanto a las personas que pueden ser sujetas a un juicio político, el segundo párrafo del artículo 110 constitucional, considera como sujetos de juicio político, además de los Gobernadores de los Estados, a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia respectivos y, a partir de la reforma de 1994, a los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales.⁸⁶

La procedencia del juicio político surge para los servidores públicos previstos en el artículo 110 que, durante el ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Conforme al artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tales supuestos se presentan en los siguientes casos:

- a) *Ataque a las instituciones democráticas.*
- b) *Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.*
- c) *Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.*
- d) *Ataque a la libertad de sufragio.*
- e) *Usurpación de atribuciones.*
- f) *Infracción grave a la Constitución o a las leyes federales.*
- g) *Omisión grave a la Constitución o a las leyes federales.*

⁸⁵ Sánchez Escobar, Margarita. "*Fuero constitucional*", Revista del Instituto de Investigaciones legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez", p.18, consultado en <https://goo.gl/cD5AvH>.

⁸⁶ *Óp. Cit.*, nota 1, p. 66.

h) *Violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas o presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal.*

87

Las consecuencias que se derivan del juicio político, consisten en remover o inhabilitar a ciertos servidores públicos de alta jerarquía, pero no aplicar sanciones diversas⁸⁸ y corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo, actuando como órgano instructor y de acusación y la Cámara de Senadores funge como Jurado de Sentencia.⁸⁹

2.3.3. Prerrogativa de inmunidad

El fuero trata de impedir que se restrinja arbitrariamente la libertad personal del parlamentario.⁹⁰ Esta figura se aplica en su sentido originario, desde el siglo XVI, como privilegio o protección contra cualquier acción persecutoria, cuando el acusado se encuentra en un sitio protegido con esa inmunidad. En el siguiente siglo, la inmunidad se convierte en una prerrogativa, particularmente de los diputados y senadores, para evitar la aprehensión y la sustanciación de un proceso penal incoado en su contra.⁹¹

2.4 Fuero inmunidad.

En la constitución de 1824, primera que rigió en el México independiente, se ordena en sus artículos 38, 39, 40, 43 y 44 un procedimiento para que cualquiera de las dos Cámaras se constituyeran en Gran Jurado para conocer sobre acusaciones a sus miembros, y así declarar bajo el voto de dos tercios de los

⁸⁷ *Ídem.*

⁸⁸ *Ibidem*, p. 67.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 68.

⁹⁰ Gómez Sánchez, Yolanda, "Sobre las garantías parlamentarias", España, Revista de Derecho Político, núm. 23, 1996, p. 87.

⁹¹ González Oropeza, Manuel, "El fuero constitucional: frente a la nueva realidad política del país", Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM, México, Año IX, (114), 2004, p. 23.

miembros presentes: “*haber lugar a la formación de causa*”⁹², este es el primer antecedente que se tiene sobre la inmunidad o declaración de procedencia.

El fuero inmunidad era, hasta antes de 1982 en México el status del que gozaban los altos funcionarios de la federación para no ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, hasta que la cámara de diputados del Congreso de la Unión, mediante un procedimiento denominado de “desafuero”, resolviera sobre la procedencia del procedimiento penal respectivo y con ello se privaba al funcionario del fuero constitucional. En virtud de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre del citado año, el procedimiento de referencia cambió su denominación por el de “declaración de procedencia”.⁹³

2.4.1 Concepto de fuero inmunidad

La prerrogativa de inmunidad, se entiende como la protección que las normas jurídicas ofrecen al desempeño de ciertos cargos públicos que revisten especial importancia, con el objeto de que sus titulares no puedan ser sometidos a la acción de la justicia de manera inmediata para evitar que se perturben esas funciones.⁹⁴

Es decir, la inmunidad, es una referencia a un privilegio procesal o requisito de procedibilidad, reconocido a ciertas funciones públicas, pero que se materializa en los titulares de ellas. Solamente está implícito pero no en forma expresa en el artículo 111 constitucional en el cual ya se señalan las responsabilidades de ciertos funcionarios importantes encabezados por el Presidente de la República.⁹⁵

Para ello se decreta constitucionalmente que si un alto funcionario llegare a cometer un delito cuando esté desempeñando su cargo, forzosamente debe cumplirse previa a la incoación del proceso penal respectivo, con un requisito de procedibilidad obligatorio para todas las autoridades ministeriales y judiciales, en el

⁹² *Óp. Cit.*, nota 37, p. 6.

⁹³ Centro de estudios sociales y de opinión Pública. “*Por mis fueros*” *Las implicaciones del fuero y desafuero (declaración de procedencia) constitucional en México*, documento de trabajo núm. 215, México, Cámara de Diputados y senadores, 2016, p. 14.

⁹⁴ *Óp. Cit.*, nota 47, pp. 92-93.

⁹⁵ *Óp. Cit.*, nota 37, p. 5.

sentido de que la Cámara de Diputados debe dar ante todo su anuencia para que en forma legal proceda penalmente contra el alto funcionario acusado; pero mientras esa autorización o permisión no se vote, no es legalmente válido ni eficaz actuar represivamente en contra del imputado.

La justificación que la misma Suprema Corte de Justicia ha emitido respecto de esta figura, consiste en que la misma trata de proteger a los servidores públicos de alto rango de la Federación y de los estados en contra de eventuales acusaciones sin fundamento de sus opositores políticos y también mantener el equilibrio de los poderes del Estado,⁹⁶ tal y como se advierte de criterios de tesis que señalan:

FUERO CONSTITUCIONAL.

*Los miembros del Poder Legislativo gozan de una inmunidad que se conoce entre nosotros como fuero constitucional. Esa prerrogativa es indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, a virtud de la cual, quienes la disfrutan, **tienen la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña sin previa declaración del propio cuerpo o cámara a la que pertenece el acusado y esa declaración debe ser emitida por mayoría de votos del número total de sus miembros:** La norma constitucional que esto establece, se informa en **una necesidad política que descansa en impedir que la asamblea sea privada de uno o parte de sus miembros por intervención de una jurisdicción extraña** y sólo puede suceder ésto, con la autorización que la propia asamblea dé en la forma constitucional antes expresada; y si es verdad que el fuero **tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros**, esto no implica revestir a sus miembros de impunidad, sino que condiciona la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción de determinados presupuestos que sólo pueden ser calificados por la cámara relativa, y mientras no exista el*

⁹⁶Óp. Cit., nota 47, p. 24.

*consentimiento de la asamblea, ninguno de sus miembros puede ser enjuiciado por otra.*⁹⁷

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DERIVADOS DE DICHO PROCEDIMIENTO NO SON SUSCEPTIBLES DE SUSPENDERSE EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

*En virtud de que la declaración de procedencia prevista por el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **sólo constituye un requisito de procedibilidad previo al ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, en contra de alguno de los servidores públicos señalados en el citado numeral.***⁹⁸

Por tanto, la inmunidad o declaración de procedencia tiene como finalidad, que los funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios del Estado, no estén expuestos a las pérfidas asechanzas de sus enemigos, evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que le están encomendados e impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública, motivos que han determinado el establecimiento de esta prerrogativa.⁹⁹

2.4.2. Procedimiento de declaración de procedencia

La declaración de procedencia constituye un requisito de procedibilidad necesario para ejercer la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales; por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso, desvinculado de la probable culpabilidad del servidor, no prejuzga acerca de la acusación. El resultado

⁹⁷ Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. LXXXVIII, s/fecha, p. 327.

⁹⁸ Tesis: 1a./J. 44/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, Julio de 2004, p. 49.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 91.

del primero no necesariamente trasciende al sentido del fallo en el proceso penal.

100

El término declaración de procedencia, fue introducido en el capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se aplica para dar curso al procedimiento de responsabilidad penal en que incurran los servidores federales, enunciados en el artículo 111 constitucional, y se refiere a la manifestación y examen que hace el Congreso de la Unión de los hechos presumiblemente delictivos cometidos por alguno de los servidores públicos señalados, con objeto de que las acusaciones temerarias o sin fundamento no procedan contra el servidor público durante el periodo de su encargo y pueda así desempeñarse libremente en el ejercicio de su función, sin presiones por parte de acusaciones falsarias.¹⁰¹

Por otra parte, cabe señalar que la Constitución establece claramente que la no declaración de procedencia no equivale a una exculpación del acusado sino que suspende la tramitación de las etapas procesales correspondientes, las cuales pueden reanudarse sin afectar las reglas de caducidad o prescripción, una vez que el servidor hubiese dejado el cargo público que venía desempeñando.¹⁰²

Y la excepción a esta figura consiste en el consenso casi unánime en que la comisión de un delito con flagrancia constituye una excepción a la sancionalidad, por lo que el funcionario será detenido en el caso de delito con flagrancia, sorprendido durante o en conexión directa con la comisión de un delito.¹⁰³

El procedimiento se encuentra reglamentado a grandes rasgos en el multicitado 111 constitucional y a detalle en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus artículos 25 al 29. Así cuando la Cámara de diputados reciba acusación contra algún parlamentario (que puede ser presentada por cualquier ciudadano o el Ministerio Público), *“la sección instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable*

¹⁰⁰ *Óp. Cit.*, nota 1, p. 82.

¹⁰¹ *Óp. Cit.*, nota 85, pp. 17-18.

¹⁰² *Ibidem*, p. 18.

¹⁰³ *Óp. Cit.*, nota 80, p. 14.

responsabilidad del imputado", emitiendo un dictamen al final de la investigación sobre el cual se pronunciará la Cámara.¹⁰⁴

Por tanto, las causales para el procedimiento de declaración de procedencia, están directamente relacionadas con la comisión de un ilícito de carácter penal y sus consecuencias consisten en la separación del cargo, y las sanciones penales que pudieren derivar del proceso penal respectivo, sea que éste se instaure en virtud de la declaración de procedencia o que se inicie el procedimiento penal una vez concluido el empleo, cargo o comisión en el servicio público.

El procedimiento de declaración de procedencia (conocido también como "desafuero"), en el caso de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto remover la inmunidad procesal ("fuero") que la propia Constitución Federal les atribuye para que, una vez desarrollado y, de ser el caso, queden a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgados penalmente. En ese sentido, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decide si ha lugar o no a desaforar, pero no juzga sobre si hay o no delito o responsabilidad penal imputable, y si bien pueden tomarse en cuenta los elementos de la indagatoria con base en la cual se solicita el desafuero, más que nada valora si el servidor público debe enfrentar en ese momento el proceso penal o no, pues se trata de una ponderación política a cargo de un órgano político, que aunque es precedida por un antecedente penal, se erige como un acto de soberanía del mencionado órgano legislativo.¹⁰⁵

En consecuencia, el procedimiento de declaración de procedencia o de desafuero, constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del

¹⁰⁴ Rivera León, Mauro A. "Inmunidad Parlamentaria en México: Un análisis crítico del fuero constitucional", Año 26, vol. 21. Núm. 1, Universidad de la Sabana, junio 2012, p. 243, consultado en <https://goo.gl/Vvpjpa>.

¹⁰⁵ Tesis: P. LXVIII/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, diciembre de 2004, p. 1122.

servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación. El resultado del primero no trasciende necesariamente al sentido del fallo en el proceso penal. ¹⁰⁶

Por tanto, este procedimiento consiste en que la Cámara de Diputados, decide si ha lugar o no a desaforar al funcionario público, pero no juzga si hay o no delito o responsabilidad penal imputable.

2.4.3. Marco Legal del fuero inmunidad

En cuanto al marco legal del fuero inmunidad y la declaración de procedencia, esta prerrogativa y su respectivo procedimiento, se encuentran regulados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos preceptos se insertan a continuación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

¹⁰⁶ Tesis: P./J. 38/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, Junio de 1996, p. 387.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

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.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

*Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.*¹⁰⁷

Del artículo anterior se desprende el listado de sujetos que gozan de la prerrogativa de fuero inmunidad en la actualidad, siendo éstos: 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, los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, 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.

Asimismo dicho precepto, contempla el procedimiento de declaración de procedencia, mismo que se explica a continuación:

1.- La Cámara de diputados declarará si ha lugar o no a proceder contra el inculpado.

- En caso de que la respuesta sea negativa, se suspenderá el procedimiento.
- En caso de ser afirmativa, el sujeto quedará a disposición de la autoridad competente.

2.- *Tratándose del Presidente de la República, éste solo puede ser acusado ante la Cámara de Senadores.*

3.- El efecto de la declaración de procedencia es, separar al funcionario de su cargo, mientras esté sujeto a un procedimiento penal.

- Si la sentencia es absolutoria, puede asumir su cargo nuevamente.
- Si la sentencia es condenatoria, no se le concederá el indulto.

¹⁰⁷ *Óp. Cit.*, nota 1, p. 27.

4.- En cuanto a la comisión de delitos federales, cometidos por 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, el efecto de la declaración de ausencia es, comunicarlo a las legislaturas locales para que procedan como corresponda.

5.- Las sanciones penales se aplicarán conforme a la legislación penal.

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.¹⁰⁸

En cuanto al artículo 112, cabe resaltar la disposición que señala que no es necesario iniciar un procedimiento de declaración de procedencia, contra un funcionario que comete un delito, cuando éste se encuentra separado de su cargo, lo anterior en atención a que la prerrogativa de inmunidad, únicamente protege a la función y no así al funcionario.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Artículo 25.- Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111

¹⁰⁸ *Ibíd*em, p. 29.

de la Constitución General de la República, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculcado.

Si a juicio de la Sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que ésta resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen. Para los efectos del primer párrafo de este artículo, la Sección deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la Sección. En este caso se observarán las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al juicio político.

Artículo 26.- Dada cuenta del dictamen correspondiente, el Presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculcado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso.

Artículo 27.- El día designado, previa declaración al Presidente de la Cámara, ésta conocerá en Asamblea del dictamen que la Sección le presente y actuará en los mismos términos previstos por el artículo 20 en materia de juicio político.

Artículo 28.- Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculcado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los

tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión. Por lo que toca a gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculcado a disposición del Ministerio Público Federal o del Órgano Jurisdiccional respectivo.

Artículo 29.- Cuando se siga proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 Constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento al que se refieren los artículos anteriores, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente libraré oficio al Juez o Tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.

Respecto a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es necesario señalar que, este ordenamiento explica de forma más amplia cada uno de los pasos para llevar a cabo el procedimiento de declaración de procedencia, mismos que se explican a continuación:

1.- Primero se debe presentar denuncia o querrela ya sea por particulares o por el Ministerio Público.

2.- La Sección Instructora realizará las diligencias para establecer la existencia del delito, la probable responsabilidad del imputado y la subsistencia del fuero.

3.- La Sección Instructora determinará si ha lugar o no a proceder penalmente contra el imputado y emitirá su dictamen en sesenta días hábiles, rindiéndolo al Presidente de la Cámara.

4.- La Cámara declarará si ha lugar o no a proceder contra el inculpado y en caso de que sea afirmativa la respuesta, será separado de su cargo y sujeto a la jurisdicción del tribunal competente.

5.- Tratándose de gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, el efecto de la declaración de procedencia consistirá en remitirlo a la Legislatura Local respectiva, para que ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 11.

1. Los diputados y senadores gozan del fuero que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*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 del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.*¹⁰⁹

Este artículo deja asentada la prerrogativa de inmunidad específicamente para diputados y senadores, por lo cual dichos funcionarios, no pueden ser detenidos ni sujetos a un procedimiento penal, en tanto no se haya llevado a cabo el procedimiento de declaración de procedencia en su caso.

2.4.4. Naturaleza del fuero inmunidad

La inmunidad parlamentaria en México tuvo su origen en la histórica confrontación del poder Ejecutivo con el Legislativo y es una medida de protección

¹⁰⁹ Ley Orgánica del Congreso General del Estados, D.O.F. 28 de diciembre de 2017, consultado en <https://goo.gl/Byp2dc>.

hacia las instituciones parlamentarias. Desde su conformación y hasta la Constitución de 1917, el Congreso mexicano había estado sometido a las amenazas y presiones del poder Ejecutivo.¹¹⁰

Por tanto, el fuero inmunidad tiende a proteger la independencia y autonomía de uno de los poderes del Estado frente a los otros. Es decir, de la protección directa del interés público de que el órgano colegiado sea inviolable, se benefician sus componentes durante el término de su función. Con el principio de independencia se relaciona la noción de que los legisladores gocen de inviolabilidad e inmunidad.

111

Sus raíces más remotas, provienen de los enfrentamientos entre el Parlamento y la Corona ingleses, sobre todo durante los siglos XVI Y XVII, cuando el privilegio legislativo se reducía a la inviolabilidad de los discursos y debates parlamentarios. En México los primeros golpes de Estado se dieron contra la existencia del Congreso, como el maquinado por Iturbide en 1822. La doctrina decimonónica precisó el concepto de inviolabilidad de las opiniones de los parlamentarios.¹¹²

De lo anterior se entiende que el fuero o la inmunidad es un privilegio conferido a determinados servidores públicos para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado en los regímenes democráticos, y salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento. Cabe señalar que, la protección se dirige a la función y no al funcionario. Por tanto, la naturaleza de la inmunidad consiste en ser un requisito de procedibilidad para actuar en contra del responsable de la función pública, acusado legalmente, para apreciar si independientemente de su responsabilidad o inocencia, que solo puede declararlas la autoridad judicial competente permite conceder de inmediato el que se proceda contra el alto funcionario, o si por el contrario se debe prudentemente esperar concluya el

¹¹⁰ *Óp. Cit.*, nota 93, p. 5.

¹¹¹ *Óp. Cit.*, nota 7, p. 17.

¹¹² *Ibidem*, p. 11.

funcionario con su encargo, valorando en ambos casos si se daña a la función pública que el desempeña.¹¹³

2.4.5. Características del fuero inmunidad

Una de las características de esta prerrogativa, consiste en que los miembros del Congreso no pueden renunciar a esta prerrogativa, porque no se trata de un privilegio otorgado a su persona, sino de una prerrogativa parlamentaria y de orden público. Por ello, dada la irrenunciabilidad del fuero inmunidad, menos aún puede aceptarse que se suspenda o concluya por licencia, es decir, por la simple autorización que cada Cámara otorga a sus miembros para que se ausenten sin incurrir en la sanción establecida por el artículo 63 constitucional, y aun cuando signifique una suspensión en el ejercicio del cargo, no implica, en virtud de su temporalidad, la pérdida de los derechos inherentes a él.

Otra característica del fuero inmunidad, es su duración, como se señaló previamente, la solicitud de licencia no priva al legislador del fuero, puesto que éste concluye sólo por la muerte, por renuncia al cargo, por el transcurso del término que dure la función o porque el interesado no acuda a rendir la protesta durante el término de treinta días señalado por el artículo 63 constitucional.¹¹⁴ Por tanto, en todos los casos, la duración de esta prerrogativa, fenece cuando el funcionario termina el mandato político y sin que medie reelección.

Relacionado con la duración del fuero inmunidad, es importante señalar que, en todos los órdenes jurídicos, la prescripción penal para ejercitar la acción se interrumpe bajo la presencia de la inmunidad, de tal suerte que al terminar su vigencia o duración, la acción penal o el proceso pospuesto, puede reinstaurarse.¹¹⁵

¹¹³ Berlín Valenzuela, Francisco, Diccionario de términos parlamentarios, Sistema de información legislativa, México, p.80, consultado en <https://goo.gl/vnw4h5>.

¹¹⁴ *Óp. Cit.*, nota 1, p. 37.

¹¹⁵ *Óp. Cit.*, nota 80, p. 14.

2.4.6. *Sujetos del fuero inmunidad o declaración de procedencia.*

Existen tres categorías de funcionarios que gozan de fuero inmunidad: Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, para quienes el fuero constitucional comienza desde el día de su elección, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y Procurador General de la República, quienes son responsables por los delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas y omisiones en que entonces incurran. La segunda categoría se integra por los gobernadores de los Estados y los Diputados locales, responsables por violaciones a la Constitución Federal y a las Leyes Federales. La tercera categoría comprende al Presidente de la República, quien durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.¹¹⁶

Respecto a la primera categoría de funcionarios, ningún delito cometido durante su encargo queda excluido del fuero, aunque pueden ser perseguidos conforme al procedimiento previsto en la Constitución Federal para cada uno de ellos. El Presidente de la República tiene una singular posición constitucional en materia de responsabilidad: mientras ésta es absoluta para otros funcionarios, quienes responden de cualquier delito una vez desaforados, para el Ejecutivo Federal se limita a los consistentes en traición a la patria y los graves del orden común.¹¹⁷

Únicamente las tres categorías de funcionarios previstas en la Ley Fundamental gozan de fuero por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, lo que se traduce en que no pueden ser perseguidos por las autoridades federales si no son desaforados. Cada Constitución local puede contemplar el fuero de los funcionarios locales frente a los delitos tipificados en sus propios ordenamientos, pero de ninguna manera por delitos a la Constitución Federal y las leyes federales.¹¹⁸

¹¹⁶ *Óp. Cit.*, nota 1, p. 38.

¹¹⁷ *Ídem.*

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 39.

Respecto al fuero de diputados locales y gobernadores, cabe señalar que tratándose de los delitos de orden federal, corresponde a la Constitución Federal señalar a los funcionarios inmunes. El fuero federal de los Gobernadores y Diputados locales vale en todo el país, frente a todas las autoridades federales y por delitos federales, mientras que el fuero local de dichos funcionarios y de otros, vale por delitos comunes y sólo dentro del Estado donde rige la Constitución que lo otorga, de modo que no servirá a ningún funcionario local frente a autoridades locales de otro Estado, por delitos comunes, ni frente a autoridades federales por delitos federales, cuando en éste último caso no se trate del Gobernador o de Diputados locales.¹¹⁹

Por otra parte, en relación al fuero del Presidente de la República, en la actualidad, el segundo párrafo del artículo 108 constitucional y el cuarto del diverso 111 establecen que, el Presidente de la República sólo podrá ser acusado por la Cámara de Diputados por traición a la patria y delitos graves del orden común, debiendo de resolver la Cámara de Senadores con base en la legislación penal aplicable.¹²⁰

Anteriormente, conforme a la Constitución de 1824, el Presidente podía ser responsable por los delitos de traición contra la independencia nacional o la forma de gobierno, y por cohecho o soborno, así como por actos dirigidos a impedir las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, o a que éstos tomaran posesión del cargo o ejercieran las facultades que se les atribuyeran. En la Constitución de 1857, además de traición a la patria y delitos graves del orden común, podía procederse contra el Presidente por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral. En 1917 se interrumpió esta tradición, pues no se especificaron los delitos por los que puede acusarse al Presidente en funciones.¹²¹

Cabe aclarar que, el artículo 108 constitucional no contempla la impunidad del Presidente de la República respecto de los demás delitos, sino que sólo establece su inmunidad temporal durante el periodo del encargo, para proteger así la buena

¹¹⁹ *Ídem*.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 57.

¹²¹ *Ibidem*, pp. 57-58.

marcha de sus funciones; concluidas éstas, puede procederse penalmente en su contra ante los tribunales competentes por cualquier delito que haya cometido.¹²²

Por tanto, en la materia penal, el presidente de la República estará sujeto a un régimen específico que solamente es aplicable a este funcionario, únicamente puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, y el juicio no se realiza ante los tribunales del Poder Judicial Federal, sino que se conduce con ambas Cámaras del Congreso de la Unión, una, la de Diputados, en condiciones de fiscal, y la otra, la de Senadores con el carácter de Juez.¹²³

Ahora bien, hasta ahora se han mencionado dos clases de delitos, los oficiales y los comunes, para comprender este esquema debemos decir que por delitos oficiales se entendían aquellos cometidos con motivo del desempeño del cargo público conferido. Delito común, por exclusión sería todo aquel que se cometiera sin relación con el desempeño de la función pública encomendada al funcionario.¹²⁴

Los procedimientos aplicables para hacer efectiva la responsabilidad correspondiente eran distintos. La imputación de un delito común daba lugar al desafuero; la de un delito oficial, o las faltas u omisiones de la misma naturaleza, originaba la apertura de un juicio ante la Cámara de Senadores, en el cual actuaba con el carácter de órgano acusador la Cámara de Diputados. A este último procedimiento la doctrina lo denominaba juicio político, pero no lo calificaba así el texto constitucional.¹²⁵

Se pueden enumerar como delitos Oficiales:

- I. *El ataque a las instituciones democráticas; I*
- I. *El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal,*
- III. *El ataque a la libertad de sufragio;*
- IV. *La usurpación de atribuciones;*

¹²² *Ibidem*, pp. 58-59.

¹²³ *Óp. Cit.*, nota 40, p. 90.

¹²⁴ Andrade Sánchez, Eduardo, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, 2004, p. 5.

¹²⁵ *Idem*.

V. *La violación de garantías individuales;*

VI. *Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.*¹²⁶

En el caso de delitos comunes: Corresponde a la Cámara de Diputados conocer de los actos delictivos de los funcionarios mencionados en el Título Cuarto de la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, y practicar las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos. La declaratoria del gran jurado será en el sentido de suspender el fuero o inmunidad al funcionario público en cuestión, con lo que podrá posteriormente ser juzgado en la vía ordinaria y jurisdiccional.¹²⁷

En el caso de delitos oficiales intervienen ambas cámaras, la de Diputados funge como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia. La declaratoria es un veredicto sobre la culpabilidad o inocencia del acusado.¹²⁸

2.5. *El denominado Fuero Constitucional*

Existe una noción en sentido amplio de fuero constitucional, al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que deberá entenderse como el conjunto de prerrogativas de que gozan los altos funcionarios mencionados en el artículo 111 constitucional, que les permiten desempeñarse en condiciones de independencia, inviolabilidad e inmunidad mientras dure su encargo, sin perjuicio de que puedan quedar privados de dichos privilegios para los efectos legales correspondientes, siempre que medie autorización del Congreso de la Unión.¹²⁹

El concepto antes indicado puede desglosarse así:

1.- Conjunto de prerrogativas: esto implica que los altos funcionarios de la Federación gozan de inmunidad para ejercer sus funciones, pues, a menos que se

¹²⁶ *Ibidem*, p. 7.

¹²⁷ *Óp. Cit.*, nota 93, p. 17.

¹²⁸ *Ídem*.

¹²⁹ *Óp. Cit.*, nota 1, p 20.

les desafuere, no pueden ser perseguidos penalmente, a fin de salvaguardar la independencia e inviolabilidad de su gestión.

2.- Altos funcionarios mencionados en el artículo 111 constitucional: lo son los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

3.- Independencia, inviolabilidad e inmunidad: les permiten desarrollar sus atribuciones sin temer represalias o acusaciones temerarias, sobre todo en virtud de que suelen constituirse en críticos del gobierno.

4.- Privación de las prerrogativas mediante la autorización del Congreso de la Unión: el enjuiciamiento de un servidor público de alta jerarquía sólo procede previo procedimiento ante el Congreso de la Unión, consistente en el juicio político y la declaratoria de procedencia. Agotadas esas etapas, el funcionario acusado queda en condiciones de punibilidad, sin perjuicio de que, en caso de no proceder su desafuero, sea perseguido penalmente al término de su función y mientras no prescriba el tiempo para ejercer la acción penal en su contra.¹³⁰

Por su parte, la Cámara de diputados afirmó que el fuero constitucional, puede concebirse como una garantía a favor de personas que desempeñan determinados empleo o actividades, en virtud de que su enjuiciamiento se halla sometido a jueces especiales, garantía de que gozan determinados servidores públicos en virtud del cargo que ostentan.¹³¹

¹³⁰ *Ibidem*, p. 21.

¹³¹ Cámara de Diputados, "Terminología legislativa", Servicios de Documentación, Información y Análisis, México, 2016, consultado en <https://goo.gl/yfYD>.

El glosario de términos legislativos del Congreso Mexicano del Senado de la República, lo define como una prerrogativa de los legisladores con relación a la inviolabilidad de las opiniones vertidas en el ejercicio de su cargo, por las que no podrán ser reconvenidos o procesados, y protección legal para no ser detenidos ni enjuiciados hasta que no se agote la garantía de procedibilidad constitucional.¹³²

En tanto que el Diccionario de términos parlamentarios del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (Segob) define al fuero constitucional como aquella prerrogativa de senadores y diputados, así como de otros servidores públicos contemplados en la Constitución, que los exime de ser detenidos, excepto en los casos que determinan las leyes, o procesados y juzgados sin previa autorización del órgano legislativo al que pertenecen: parlamento, congreso o asamblea. Agrega que el término es de uso coloquial o común y suele utilizarse como sinónimo de inmunidad parlamentaria.¹³³

Por tanto, de lo expuesto con anterioridad, se puede afirmar que, la denominación que el legislador hace del fuero constitucional abarca, según diversos estudios doctrinarios, por lo menos tres manifestaciones: a) La imposibilidad de proceder penalmente contra determinados servidores públicos de alta jerarquía sin agotar previamente un procedimiento para privarlos de dicho fuero; b) La irresponsabilidad jurídica de los legisladores en cuanto a las consecuencias derivadas de las manifestaciones de sus opiniones en el desempeño de su cargo, y c) Los supuestos específicos y la forma de enjuiciamiento en caso de que se acuse penalmente al presidente de la República.¹³⁴

En cuanto al inciso a) consistente en la imposibilidad de procederé penalmente contra determinados servidores públicos sin agotar previamente un procedimiento para privarlos de dicho fuero, se refiere a la prerrogativa de inmunidad o procedimiento de declaración de procedencia, que se encuentra contenido en el artículo 111 constitucional, el cual que señala que para proceder contra los funcionarios señalados en dicho precepto, la Cámara de diputados declarará por

¹³² *Óp. Cit.*, nota 85, p. 17.

¹³³ *Óp. Cit.*, nota 113, p. 80.

¹³⁴ *Óp. Cit.*, nota 47, p. 87.

mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Respecto al inciso b) relacionado con la irresponsabilidad jurídica de los legisladores en cuanto a las consecuencias derivadas de las manifestaciones de sus opiniones en el desempeño de su cargo, se refiere a la prerrogativa de inviolabilidad, regulada por el artículo 61 constitucional que dispone “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.¹³⁵

Y el inciso c) relativo a los supuestos específicos y la forma de enjuiciamiento en caso de que se acuse penalmente al Presidente de la República, se refiere al juicio político, cuya tramitación y procedimiento se encuentra regulado por los artículos 110 y 111 constitucionales que señalan:

Artículo 110.- Los ejecutivos de las entidades federativas, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

*Artículo 111.-...Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.*¹³⁶

¹³⁵ *Óp. Cit.*, nota 3, p. 841.

¹³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 27 de mayo de 2015, consultado en <https://goo.gl/bnhhAL>.

De lo anterior se concluye que la expresión “fuero constitucional”, a pesar de no encontrarse mencionado como tal en la constitución, engloba diversas prerrogativas como lo son, la inviolabilidad, la inmunidad o declaración de procedencia y el juicio político, y en conjunto tienen por objeto “instituir un privilegio a favor del funcionario, lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, tiene sus antecedentes en el derecho inglés, cuando en el siglo XIV los miembros de Parlamento arrancaron al rey la concesión de ser juzgados por sus propios pares, a fin de asegurar su independencia”.¹³⁷

Por lo que, la finalidad del fuero constitucional, “no estriba tanto en proteger a la persona de funcionario sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático”.¹³⁸

Por tanto, el concepto de fuero constitucional, se entiende como “una protección privilegiada a las funciones públicas, que deben ser protegidas evitando se interrumpa su dinámica pública, discontinuando u obstaculizando al titular o responsable de que se produzca fluidamente dicha función pública”.¹³⁹ En primer lugar la protección se dirige a la función y no al funcionario. En segundo lugar es un requisito de procedibilidad para actuar en contra del responsable de la función pública, acusado legalmente, para apreciar si independientemente de su responsabilidad o inocencia, que sólo puede declararlas la autoridad judicial competente permite conceder de inmediato el que se proceda contra el alto funcionario, o si por el contrario se debe prudentemente esperar concluya el funcionario con su encargo, valorando en ambos casos si se daña a la función pública que él desempeña.¹⁴⁰

¹³⁷ *Óp. Cit.*, nota 47, p. 92.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 91.

¹³⁹ *Óp. Cit.*, nota 37, p. 9.

¹⁴⁰ *Ídem*.

CAPÍTULO TERCERO

EL FUERO INMUNIDAD EN EL DERECHO COMPARADO: ALEMANIA, ESPAÑA, FRANCIA, INGLATERRA Y CANADÁ

Históricamente el fundamento jurídico que dio vida a las inmunidades parlamentarias, se derivó de una situación político histórica que presentaban las Cámaras Inglesas, cuando la Corona y los Parlamentarios mantenían una serie de roces, efecto de la cantidad de poderes propios de los regímenes monárquicos del siglo XV. En consecuencia, las prerrogativas parlamentarias surgieron para equilibrar las innumerables atribuciones de aquellos nobles, cuyas intromisiones entorpecían y manipulaban la función de representación característica de los cuerpos legislativos.¹⁴¹ Este es el antecedente más remoto de la inmunidad, cuya figura y su finalidad, fue adoptada por la legislación de varios países, en el presente apartado se analizarán en específico Alemania, España, Francia, Inglaterra y Canadá.

3.1. Alemania

3.1.1. Concepto de *immunität* (inmunidad)

La prerrogativa de inmunidad se encuentra contenida en el artículo 46 de la Constitución Alemana, misma que concibe a la inmunidad en un sentido estricto, consistente en que la prosecución criminal, hecha contra cualquier miembro del Bundestag, arresto o cualquier otra forma de restricción de la libertad personal, no puede ser ejecutada sin autorización del mismo.¹⁴²

Por tanto, con respecto al derecho criminal hay una excepción personal del castigo, en el sentido de que hay una absoluta prohibición en el inicio y persecución de los procedimientos criminales y la ejecución de la sentencia, cabe mencionar que

¹⁴¹ Cordero Molina, Sofia, “¿Inmunidad o Impunidad Parlamentaria?” *Ius Doctrina*, Costa Rica, año 2, núm. 3, 2007, p. 4, consultado en <https://goo.gl/w22wGU>.

¹⁴² European Parliament, “Parliamentary immunity in the Members of the European Union and in the European Parliament”, Luxemburg, 1999, p. 25, consultado en <https://goo.gl/1Tr73B>.

esto es una no responsabilidad en cuanto a la persecución y no ante la ilegalidad del acto o de la culpabilidad el miembro.¹⁴³

En consecuencia, cuando la inmunidad parlamentaria es aplicable, el miembro disfruta de protección contra cualquier prosecución del orden criminal y de leyes disciplinarias; esto también cubre injurias y procedimientos de investigación, cuyo propósito es examinar una acusación considerable respecto del orden criminal y leyes disciplinarias. Por tanto, la inmunidad, en el estricto sentido de la palabra no prohíbe una prosecución, simplemente realiza la precondition de la autorización del Bundestag.¹⁴⁴

En síntesis, la inmunidad se extiende a toda ofensa punible bajo el derecho criminal, también se extiende a cualquier restricción de la libertad personal, en esos casos, la autorización del Bundestag es requerida si las autoridades quieren llamar al miembro interesado a cuenta, pero la autorización no será requerida en caso de que se le aprehenda, en el acto de cometer una ofensa punible o en el transcurso del día siguiente.¹⁴⁵

3.1.2. Finalidad de la prerrogativa de inmunidad

Esta prerrogativa tiene por objeto primordial, asegurar la capacidad de trabajo y de funcionamiento del Bundestag; la decisión sobre el levantamiento o restablecimiento de la inmunidad es adoptada por el Bundestag bajo su propia responsabilidad, con ponderación de los intereses del Parlamento y de los demás poderes públicos y tomando en cuenta los intereses del diputado afectado. No se efectúa una apreciación de las pruebas; la decisión no implica determinar la licitud o ilicitud, la culpabilidad o la inocencia.¹⁴⁶

3.1.3. Excepción de flagrancia

Cuando un miembro del Bundestag sea aprehendido en flagrante delito o en el curso del día siguiente, no se requerirá la autorización del Bundestag para la

¹⁴³ *Ídem.*

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 26.

¹⁴⁵ *Ídem.*

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 34.

sustanciación del proceso penal o la detención, siempre y cuando esta tenga lugar a más tardar durante el día siguiente de haber cometido el acto (Artículo 46, apartado 2, de la Ley Fundamental).¹⁴⁷

3.1.4. Sujetos de la *immunität* o inmunidad

En Alemania, las prerrogativas parlamentarias pertenecen a la Cámara baja o Dieta Federal (Bundestag), debido a que la Cámara alta o Consejo Federal (Bundestrat) está compuesto por miembros de los gobiernos de los estados federados, que los designan y cesan, y cuyas prerrogativas se reconocen en la constitución de cada estado federado.¹⁴⁸ Por tanto, la situación descrita, solo tiene relación con los miembros del Bundestag, ya que los miembros del Bundestrat no gozan de la inmunidad parlamentaria.¹⁴⁹

También es sujeto de inmunidad, el presidente de la república, en atención a lo señalado por el artículo 60, párrafo 4 de la Ley Fundamental que dispone: “Los apartados 2 a 4 del artículo 46 se aplicarán por analogía al Presidente Federal”.¹⁵⁰

Por tanto, el número de funcionarios públicos, que gozan de la prerrogativa de *immunität* en Alemania, asciende a 631 personas, de las cuales 630 corresponden a todos los miembros del Bundestag, Cámara Baja o Dieta Federal ¹⁵¹, más el Presidente de la República.

¹⁴⁷ *Ídem*.

¹⁴⁸ Espigado Guedes, Diego, “Los privilegios parlamentarios en cuestión. Una revisión de la inmunidad y el aforamiento en el Derecho Español”, Revista Online de Estudiantes de Derecho, España, núm. 3, 2013, p. 12, consultado en <https://goo.gl/Vke4ny>.

¹⁴⁹ *Óp. Cit.*, nota 142, p. 25.

¹⁵⁰ García Macho, Ricardo, Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, 2010, p. 56, consultada en <https://goo.gl/dbTS3>.

¹⁵¹ Fleischhauer, Herbert, *El Bundestag de un vistazo*, Alemania, Deutscher Bundestag, 2016, p. 5, consultado en <https://goo.gl/5n7tuU>.

3.1.5. Duración de la inmunidad

La inmunidad es efectiva en la duración del mandato, surtiendo efectos desde la aceptación de la elección, pero no antes de la fecha de constitución del Bundestag y hasta el fin del mandato del miembro, o con el fin del término parlamentario, si el miembro es reelegido, las autoridades persecutorias, deben reaplicar al Bundestag por una autorización.¹⁵²

3.1.6. Marco Jurídico

Dentro de los ordenamientos jurídicos que regulan la *immunität* en Alemania, se encuentran en primer lugar la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, que menciona quienes son los sujetos que gozan de esta prerrogativa y sus excepciones, y por otra parte la Regla 107 del Reglamento de procedimientos del Bundestag, que regula el procedimiento de remoción de la inmunidad, como se expondrá el siguiente apartado.

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania

Artículo 46 Fuero parlamentario e inmunidad

1. Los diputados no podrán en ningún momento ser sometidos a un procedimiento judicial o disciplinario ni responsabilizados de otra forma fuera del Bundestag a causa de su voto o de una declaración que hicieran en el Bundestag o en una de sus comisiones. Esto no rige para las ofensas calumniosas.

2. A causa de actos sujetos a sanción penal, un diputado puede ser responsabilizado o detenido sólo con la autorización del Bundestag, a no ser que sea detenido en delito flagrante o durante el día siguiente de haber cometido el acto.

3. La autorización del Bundestag es necesaria igualmente para toda otra restricción de la libertad personal de un diputado o para iniciar contra un diputado el procedimiento previsto en el artículo 18.

¹⁵² *Óp. Cit.*, nota 142, p. 26.

4. Todo proceso penal y todo procedimiento según el artículo 18 iniciado contra un diputado, toda detención y toda otra limitación de la libertad personal, deberán ser suspendidos a solicitud del Bundestag.¹⁵³

Artículo 18 Privación de los derechos fundamentales

Quien, para combatir el régimen fundamental de libertad y democracia, abuse de la libertad de expresión de opinión, particularmente de la libertad de prensa (artículo 5, apartado 1), de la libertad de enseñanza (artículo 5, apartado 3), de reunión (artículo 8), de asociación (artículo 9), del secreto de las comunicaciones postales y de las telecomunicaciones (artículo 10), así como del derecho de propiedad (artículo 14) y del de asilo (artículo 16 a) pierde estos derechos fundamentales. La privación y su alcance serán declarados por la Corte Constitucional Federal.¹⁵⁴

3.1.7. Procedimiento para remoción de la inmunidad parlamentaria

La Regla 107 del Reglamento de Procedimientos del Bundestag en la versión creada el 2 de Julio de 1980, cuya última reforma data del 12 de Febrero de 1998, dictamina el procedimiento general para cualquier tema relacionado a la inmunidad.¹⁵⁵

La petición de la fiscalía y los tribunales son hechas directamente al Presidente del Bundestag, vía el Ministro Federal de Justicia que lo somete con una petición para el otorgamiento o desechamiento de la autorización que puede ser otorgada para perseguir o restringir la libertad personal de un miembro del Bundestag o cualquier otra medida contemplada.¹⁵⁶

¹⁵³ *Óp. Cit.*, nota 150, p. 46.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 29.

¹⁵⁵ *Óp. Cit.*, nota 142, p. 25.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 27.

El miembro del Bundestag debe ser notificado antes de que los procedimientos sean iniciados, si no es notificado, el Presidente del Bundestag debe ser avisado de este hecho y de las razones por las cuales no se procedió a notificación.¹⁵⁷

Los sujetos que están facultados para solicitar el procedimiento de remoción de alguno de los miembros del parlamento son:

a) El ministerio público, los tribunales, los tribunales de honor y profesionales de derecho público, así como las organizaciones profesionales que ejerzan funciones de supervisión por imperativo legal,

b) En los procesos de acción privada (querellas), el tribunal antes de abrir la fase plenaria conforme al Artículo 383 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.¹⁵⁸

De lo expuesto en este apartado, se puede concluir que en Alemania, la prerrogativa de inmunidad o *immunität*, consiste en una protección contra cualquier prosecución del orden criminal, misma que se encuentra contenida en el artículo 46 y 60 de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana, y los sujetos de ostentan dicha prerrogativa, son los miembros del Bundestag o Cámara baja, aproximadamente 630 miembros y el Presidente de la República Alemana, sin embargo, cuando el funcionario es detenido en el momento de cometer el delito o al día siguiente de haberlo cometido, no se requerirá la autorización del Bundestag para su detención, lo que constituye una excepción al goce de la inmunidad.

3.2. España

3.2.1. Antecedentes históricos

La inmunidad en el ordenamiento jurídico español, se encuentra regulada en el artículo 71 de la Constitución Española, sin embargo, sus antecedentes históricos se remontan a 1812, con la Constitución Gaditana, posteriormente el Estatuto Real de 1834, sustrajo al parlamentario de la jurisdicción ordinaria y finalmente la vigente

¹⁵⁷ *Ídem*.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 33.

Constitución de 1978 recogió dicha figura, sin prácticamente ningún debate del constituyente.¹⁵⁹

3.2.2. *Concepto de inmunidad parlamentaria.*

La inmunidad constituye un privilegio que protege la libertad personal de los Diputados y Senadores protegiéndolos de detenciones y procedimientos legales, y por tanto, asegurando que la composición y funcionamiento del Parlamento no sean afectadas.¹⁶⁰

En consecuencia, se puede definir a la inmunidad como un privilegio de naturaleza formal que protege la libertad personal de los representantes del pueblo, que asegura que en los casos de manipulaciones políticas, el Miembro del Parlamento nunca estará impedido a presentarse en la Cámara.¹⁶¹

De esta forma, se configura la inmunidad en la doctrina constitucional como una garantía que asiste a diputados y senadores en la persecución de los delitos que presuntamente comentan, garantía consistente, en la imposibilidad de ser detenidos o retenidos, salvo en caso de delito *in fraganti*, y en la necesidad de obtener el consentimiento de la respectiva Cámara para proceder a su inculpación o procesamiento en términos del artículo 71 de la Constitución Española.¹⁶²

3.2.3. *Finalidad de la inmunidad*

La inmunidad parlamentaria no puede ser concebida como un privilegio personal, en otras palabras, es un instrumento creado solamente para el beneficio de Diputados y Senadores y teniendo como objetivo la protección de su comportamiento de la aplicación de decisiones de jueces y tribunales, lo que se

¹⁵⁹ *Óp. Cit.*, nota 104, p. 238.

¹⁶⁰ *Óp. Cit.*, nota 142, p. 47.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 51.

¹⁶² Maqueda Abreu, María Luisa, "Fundamento y Límites Constitucionales a la Inmunidad Parlamentaria", Estudios Penales y Criminológicos Dialnet, Año 1988- 1989, núm. 13, España, p. 249, consultado en <https://goo.gl/W1W7VL>.

pretende garantizar a través del acto de autorización, es la funcionalidad del Parlamento a través de la libre asistencia de sus miembros.¹⁶³

3.2.4. *Excepción de flagrancia*

La inmunidad prevé una protección en asuntos criminales, excepto en el caso de delito flagrante, ningún miembro del Parlamento puede ser detenido o acusado por llevar un procedimiento contra diputados o senadores, sin la autorización previa de la Cámara respectiva. El magistrado examinador es responsable de determinar si hubo delito flagrante.¹⁶⁴

3.2.5. *Sujetos de la inmunidad parlamentaria.*

Del artículo 71 de la Constitución Española se desprende que las personas que gozan de inmunidad parlamentaria son los diputados y senadores, por lo que el número de funcionarios que gozan de dicha prerrogativa corresponde a la cantidad 616, de los cuales 350 son diputados¹⁶⁵ y 266 son senadores.¹⁶⁶

3.2.6. *Duración de inmunidad*

La inmunidad es válida desde el momento en el que miembro del parlamento, es proclamado electo y durante toda la duración del mandato, por tanto no solo aplica durante las sesiones parlamentarias.¹⁶⁷

3.2.7. *Marco Jurídico.*

Los ordenamientos jurídicos que regulan la inmunidad parlamentaria en España, se pueden mencionar, a la Constitución Española, el Reglamento del

¹⁶³ *Ibidem*, p. 250.

¹⁶⁴ *Óp. Cit.*, nota 142, p. 48.

¹⁶⁵ Congreso de los Diputados, España, 2017, consultado en sitio web <https://goo.gl/1Xq1LY>.

¹⁶⁶ Grupos Parlamentarios, España, 2017, consultado en sitio web <https://goo.gl/q9Ehau>.

¹⁶⁷ *Óp. Cit.*, nota 142, p. 48.

Congreso de diputados y el Reglamento de la Cámara de Senadores, como se expone a continuación.

Constitución Española

Artículo 71

1. *Durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.*

2. *En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.*¹⁶⁸

Reglamento del Congreso de Diputados

Artículo 11

*Durante el período de su mandato, los Diputados gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización del Congreso.*¹⁶⁹

Reglamento de la Cámara de Senadores

Artículo 22

1. *Durante el período de su mandato, los Senadores gozarán de inmunidad y no podrán ser retenidos ni detenidos salvo en caso de flagrante delito. La retención o detención será comunicada inmediatamente a la Presidencia del Senado.*

*Los Senadores no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización del Senado, solicitada a través del correspondiente suplicatorio. Esta autorización será también necesaria en los procedimientos que estuvieren instruyéndose contra personas que, hallándose procesadas o inculpadas, accedan al cargo de Senador.*¹⁷⁰

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 53.

¹⁶⁹ Latorre Boza, Derik, "Inmunidad parlamentaria", *Revista Derecho & Sociedad*, pp. 11-12, consultado en <https://goo.gl/ze1HGQ>.

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 10.

3.2.8. Procedimiento de suplicatorio o levantamiento de la inmunidad parlamentaria

El suplicatorio, es el pedido o solicitud del órgano jurisdiccional al Parlamento, a fin de que se le permita seguir un proceso judicial o apresar si fuera el caso a determinado miembro suyo. Tal solicitud deberá ser presentada adjuntando las pruebas que demuestren que el congresista deba ser sometido a la justicia, por la comisión de un delito determinado. El Congreso deberá comprobar exclusivamente, para conceder o no el suplicatorio, si tras la acusación se esconde algún motivo político o partidista contra el parlamentario, es decir, una valoración del significado político de la pílula, surte sus efectos la inmunidad parlamentaria y protege al congresista. El Congreso no debe entrar a analizar el fondo de la acusación (la verdad o falsedad de las acusaciones imputadas al parlamentario), pues esta es función exclusivamente ejercida por el Poder Judicial y lo contrario significaría trasgredir la competencia de dicho fuero.¹⁷¹

En cuanto a los diputados, este procedimiento se encuentra regulado y descrito en el Reglamento del Congreso de Diputados, que en sus artículos 13 y 14 señala:

Artículo 13

1. *Recibido un suplicatorio, en solicitud de la autorización del Congreso a que se refiere el artículo 11, el Presidente, previo acuerdo adoptado por la Mesa, lo remitirá, en el plazo de cinco días, a la Comisión del Estatuto de los Diputados. No serán admitidos los suplicatorios que no fueren cursados y documentados en la forma exigida por las leyes procesales vigentes.*

2. *La Comisión deberá concluir su trabajo en el plazo máximo de treinta días, tras la audiencia del interesado. La audiencia podrá evacuarse por escrito en el plazo que la Comisión fije u oralmente, ante la propia Comisión.*

¹⁷¹ *Ídem.*

3. *Concluido el trabajo de la Comisión, la cuestión, debidamente documentada, será sometida al primer Pleno ordinario de la Cámara.*¹⁷²

Artículo 14

1. *En el plazo de ocho días, contados a partir del acuerdo del Pleno de la Cámara sobre concesión o denegación de la autorización solicitada, el Presidente del Congreso dará traslado del mismo a la autoridad judicial, advirtiéndole de la obligación de comunicar a la Cámara los Autos y Sentencias que se dicten y afecten personalmente al Diputado.*

2. *El suplicatorio se entenderá denegado si la Cámara no se hubiere pronunciado en el plazo de sesenta días naturales, computados durante el período de sesiones a partir del día siguiente al del recibo del suplicatorio.*¹⁷³

Respecto de los miembros del Senado, el procedimiento de suplicatorio se regula por el Reglamento de la Cámara de Senadores, que en sus artículos 20 al 26 disponen las prerrogativas y obligaciones parlamentarias de los Senadores y en cuanto a este procedimiento señala que los Senadores no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización del Senado, solicitada a través del correspondiente suplicatorio, tal y como se inserta a continuación:

Artículo 22

1. *Durante el período de su mandato, los Senadores gozarán de inmunidad y no podrán ser retenidos ni detenidos salvo en caso de flagrante delito. La retención o detención será comunicada inmediatamente a la Presidencia del Senado.*

Los Senadores no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización del Senado, solicitada a través del correspondiente suplicatorio. Esta autorización será también necesaria en los

¹⁷² *Óp. Cit.*, nota 142, p. 54.

¹⁷³ *Ídem.*

procedimientos que estuvieren instruyéndose contra personas que, hallándose procesadas o inculpadas, accedan al cargo de Senador.

2. El Presidente del Senado, una vez recibido el suplicatorio, lo remitirá acto seguido a la Comisión de Suplicatorios, la cual, reclamando, en su caso, los antecedentes oportunos y con audiencia del interesado, deberá emitir dictamen en un plazo máximo de treinta días. El debate del dictamen será incluido en el orden del día del primer Pleno ordinario que se celebre.

3. El Senado se reunirá en sesión secreta para ser informado del dictamen sobre el suplicatorio de que se trate. Se podrá abrir debate relativo a la concesión del suplicatorio, con dos turnos a favor y dos en contra de forma alternativa.

4. El Presidente del Senado, en el plazo de ocho días, contados a partir del acuerdo de la Cámara, dará traslado del mismo al Tribunal Supremo enviándole copia autorizada de la resolución adoptada.

5. El suplicatorio se entenderá denegado si la Cámara no se hubiese pronunciado sobre el mismo en el plazo de sesenta días naturales, computados durante el período de sesiones, a partir del día siguiente al del recibo del suplicatorio.

6. Concedido el suplicatorio y firme el auto de procesamiento, la Cámara podrá acordar por mayoría absoluta de sus miembros, y según la naturaleza de los hechos imputados, la suspensión temporal en la condición de Senador.¹⁷⁴

En cuanto a las autoridades que conocerá del procedimiento de suplicatorio, cabe señalar que el requerimiento para remover la inmunidad parlamentaria pasa al Presidente de la Suprema Corte, y él al Presidente de la Sala de lo Penal, la autorización previa de la Cámara no constituye una medida legal, sino un acto político, representa un requisito obligatorio; cualquier veredicto en contra de este procedimiento constitucional será nulo.¹⁷⁵

¹⁷⁴ *Ídem.*

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 48.

El Presidente de la Asamblea turna la petición al comité competente, que debe dar una opinión en un periodo máximo de treinta días, después de escuchar al miembro del Parlamento en cuestión.¹⁷⁶

El examen de la petición toma lugar en la cámara y puede ser sujeto de debate a la vez que dos declaraciones a favor y dos en contra son dichas alternativamente.¹⁷⁷

Los votos son secretos, si la petición es rechazada si la Cámara falla al emitir una opinión al respecto en un periodo de sesenta días después de recibida la petición.¹⁷⁸

Si se ha decidido conceder la inmunidad parlamentaria, el Senado puede decidir, tomando en cuenta la naturaleza de los hechos imputados, suspender temporalmente a la persona concerniente a la posición de Senador. Esta resolución debe ser tomada por una absoluta mayoría de los Senadores.¹⁷⁹

Entre 1979 y enero de 1999, el Senado ha considerado 38 peticiones para remover la inmunidad parlamentaria, de las cuales 16 han sido rechazadas y 22 fueron aprobadas. Durante las primeras cuatro sesiones la inmunidad fue removida en casos que involucraran una resistencia violenta al arresto, insultos al Gobierno o a la Cabeza de Estado, detención ilegal, crímenes violentos. Desde la quinta sesión, ha sido invariable la concesión.¹⁸⁰

En el mismo periodo, el Congreso de Diputados ha considerado 29 peticiones para remover la inmunidad parlamentaria, rechazando 11 y aprobando 12. Desde la quinta sesión, el Congreso ha seguido la práctica parlamentaria, invariablemente concediendo las peticiones.¹⁸¹

¹⁷⁶ *Ídem.*

¹⁷⁷ *Ídem.*

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 49

¹⁷⁹ *Ídem.*

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 50.

¹⁸¹ *Ídem.*

3.3. Francia

3.3.1. Antecedentes históricos

En Francia los privilegios de los diputados nacieron como consecuencia de la Revolución, debido a la lucha existente entre la Asamblea General y la Corte, como consecuencia de este conflicto la Asamblea el 23 de junio de 1789 declaró la existencia de la inmunidad parlamentaria. Un año después se modificó esta prerrogativa y se determinó que en caso de flagrante delito, los diputados podían ser arrestados de acuerdo con las ordenanzas de la época, pero que durante el periodo de las deliberaciones, no sería admitida demanda alguna si se permitiría realizar procesos contra ellos y solo serían juzgados una vez que el Cuerpo Legislativo considerara la acusación.¹⁸²

Posteriormente, los comunes de autoconstituyeron como Asamblea Nacional, una vez que se atribuyeron este poder, dictaron el decreto del 20 de junio del año 1789 según el cual se proclama *“la persona de cada Diputado es inviolable. Cualquier individuo, organización, tribuna, magistratura o comisión que durante o después de las sesiones parlamentarias osara perseguir, investigar, arrestar o hacer arrestar, detener o hacer detener a causa de alguna propuesta, parecer, o discurso, manifestado o pronunciado en los Estados Generales, e igualmente quienes prestaran su colaboración a los anteriores atentados, fuere quien fuere la autoridad que los hubiere ordenado serán considerados infames y traidores a la Nación y culpables de crimen capital. La Asamblea Nacional estableció que en los casos precedentes tomará todas las medidas necesarias para investigar, perseguir y castigar a los responsables, instigadores y ejecutores”*.¹⁸³

Luego, con la primera Constitución Francesa de 1791, en su artículo 8 de la sección 5 estableció: “Por hechos criminales, los representantes de la nación podrán ser detenidos en flagrante delito o en virtud de una orden de arresto; pero deberá darse aviso, sin más dilación, al Cuerpo legislativo; y la persecución no podrá

¹⁸² Corrales Ramírez, Juan Alberto, “Inmunidades parlamentarias: Normativa y Jurisprudencia, Revista Parlamentaria”, Vol. 19, Núm. 1, junio 2012, Costa Rica, p. 305, consultado en <https://goo.gl/DijoDc>.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 307.

continuar hasta que el Cuerpo legislativo no haya decidido que ha lugar a la acusación".¹⁸⁴

3.3.2. *Concepto de inviolabilidad o inviolabilidad*

Esta prerrogativa consiste en que, en materia criminal o correccional ningún miembro del Parlamento podrá ser objeto de arresto o de cualquier otra medida privativa o restrictiva de libertad sin autorización de la Mesa de la Cámara de la que forma parte.¹⁸⁵

3.3.3. *Finalidad de la inviolabilidad*

La inviolabilidad refleja el deseo legislativo de garantizar tanto como sea posible la libertad de ejercitar el mandato parlamentario.¹⁸⁶

3.3.4. *Excepción de flagrancia*

La inviolabilidad opera en asuntos criminales y ofensas menores, excepto en casos de delito flagrante, para lo cual la verificación del mismo cae en la competencia de la autoridad judicial, cualquier Asamblea Parlamentaria puede pedir la suspensión de la detención.¹⁸⁷

La inmunidad parlamentaria es un elemento en la ley y el orden, lo que significa que es imposible para un Miembro del Parlamento remover por si solo los beneficios de la no responsabilidad y la inviolabilidad, así como la nulidad de los actos realizados con violación a la inmunidad.¹⁸⁸

¹⁸⁴ *Óp. Cit.*, nota 148, pp. 8-9.

¹⁸⁵ Constitución Española, B.O.E. 29 de diciembre de 1978, consultada en <https://goo.gl/ljEikh>.

¹⁸⁶ *Óp. Cit.*, nota 142, p. 57.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 58.

¹⁸⁸ *Ídem*.

3.3.5. Sujetos de la inviolabilidad

En Francia todos los miembros del Parlamento tienen inviolabilidad, por lo que el número de sujetos que gozan de esta prerrogativa aproximadamente son 925, de los cuales, 348 son senadores y 577 son diputados.¹⁸⁹

3.3.6. Duración de la inmunidad parlamentaria

Esta prerrogativa, solo puede ser reclamada dentro de los límites de la duración del mandato parlamentario, cuando expira el mismo, el Miembro del Parlamento no goza de esta protección especial, a excepción de que los actos fueran cubiertos por la no responsabilidad.¹⁹⁰

3.3.7. Marco Jurídico

La constitución francesa del 4 de octubre de 1958, contempla en su artículo 26, la prerrogativa de inviolabilidad que tienen los miembros del parlamento, señalando lo siguiente:

Artículo 26.

En materia criminal o correccional, ningún miembro del Parlamento podrá ser objeto de arresto o de cualquier otra medida privativa o restrictiva de libertad sin autorización de la Mesa de la Cámara de la que forma parte. No será necesaria esta autorización en caso de crimen o de flagrante delito o de condena definitiva.

*Quedarán en suspenso la detención, las medidas privativas o restrictivas de libertad o la persecución del Parlamento, durante la duración del periodo de sesiones si lo requiere la Cámara de la que forma parte.*¹⁹¹

3.3.8. Procedimiento de remoción de la inviolabilidad

¹⁸⁹ Senado de Francia, consultado en <https://goo.gl/fJ6hVu>.

¹⁹⁰ *Óp. Cit.*, nota 142, p. 58.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 62.

El Artículo 16 de la Directiva General de la Asamblea Nacional, dicta el proceso a seguir concerniente a las peticiones para autorizar el arresto de un miembro del parlamento o tomar medidas para afectar su libertad personal de manera total o parcial.¹⁹²

Directiva General de la Mesa del Senado.

Artículo 16

Aplicación del Artículo 26 de la Constitución.

Las solicitudes de levantamiento de la inmunidad parlamentaria presentadas con arreglo al segundo párrafo del artículo 26 de la Constitución se dirigirá al Presidente de la Asamblea, quien deberá enviarlas a la Mesa de la Asamblea Nacional, las decisiones de la Mesa serán preparadas por una delegación nombrada de entre sus miembros.

Dichas solicitudes serán formuladas por los fiscales interesados, que deberán especificar las medidas de detención o de privación de la libertad del miembro a quien restringirán para la autorización correspondiente. Las solicitudes de los fiscales se remitirán al Presidente de la Asamblea por el Guardián de los Sellos, Ministro de Justicia.

La solicitud de la suspensión de procedimientos, de detención o de medidas que priven la libertad o restrinjan la misma será presentada con arreglo al párrafo tercer del artículo 26 de la Constitución, deberá ser impreso en forma de moción de resolución, se distribuirá y enviara al Comité nombrado con base al Artículo 80 del Reglamento.

Las decisiones de la Mesa serán notificadas al Guardián de los Sellos y publicada en la Gaceta Oficial (Journal officiel). Las decisiones de la Asamblea relativas a la suspensión de los procedimientos de detención o las medidas que priven al Miembro de libertad o la restrinjan deben de ser notificadas al Primer Ministro.¹⁹³

¹⁹² *Ibidem*, p. 59.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 64.

En la Asamblea Nacional este comité debe escuchar al Miembro del Parlamento en cuestión o sus representantes y el primer signatario de la moción.¹⁹⁴

Por vía de la derogación, un rechazo de la Asamblea Nacional de las conclusiones del comité especial, equivale a un rechazo de la petición.¹⁹⁵

3.4. Inglaterra

3.4.1. Antecedentes.

En un principio, los miembros del parlamento gozaban de ciertos privilegios que disfrutaban por el tiempo que duraban las sesiones, poco a poco estas dispensas se fueron extendiendo concediéndoles un status especial. Estos privilegios se reconocían a los lores por su propia dignidad y a los comunes por benevolencia real y tradición.¹⁹⁶

Como antecedente de la inmunidad parlamentaria tenemos que en Inglaterra en 1543 se impuso la indemnidad contra arresto que preservaba la libertad física y ambulatoria de los representantes durante el periodo de sesiones”.¹⁹⁷

3.4.2. Concepto de *freedom from arrest*

Este privilegio radicaba en “dejar sin efecto los mandatos de arresto expedidos contra el parlamentario, en virtud de lo que en lenguaje moderno se denominaría causas de tipo civil”.¹⁹⁸

Sin embargo, el *freedom from arrest* cayó en desuso debido a la desaparición del mandato de prisión por deudas y en virtud de que esta institución nunca protegió a los representantes contra la prisión por crímenes graves o medidas cautelares, detención por ofensas o desobediencia a los tribunales. En este sentido la inmunidad contra arresto solo ofrecía a los parlamentarios una protección por

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 60.

¹⁹⁵ *Ídem*.

¹⁹⁶ *Óp. Cit.*, nota 182, p. 304.

¹⁹⁷ *Ídem*.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 305.

deudas y no penal.¹⁹⁹ Aunado a lo anterior, la prisión por deudas, fue abolida en el siglo XIX, por lo que los parlamentarios británicos se encuentran sometidos al derecho común, con la única reserva de que el *speaker* este informado del procedimiento iniciado contra uno de sus colegas y pueda intervenir si hay abuso.²⁰⁰

3.5. Canadá

Este sistema también pertenece a la tradición británica, por lo tanto, los miembros del parlamentos, sólo gozan de protección de arresto en asuntos civiles. Los funcionarios no están por encima de la ley, si ellos cometen alguna ofensa criminal están sujetos a la ley criminal y no pueden clamar inmunidad para el arresto o la prisión por cargos criminales.²⁰¹

3.5.1. Concepto de *freedom from arrest*

El privilegio de protección contra la detención sólo afectaba en un principio a las acciones civiles; nunca se ha aplicado a miembros de la Cámara de los Comunes en relación con los cargos criminales, o para cualquier asunto que incluye un elemento de la criminalidad, como desacato al tribunal. Si los miembros están acusados de infracciones de la ley, deben cumplir con el debido proceso de ley al igual que cualquier otro deber ciudadano.²⁰²

La Cámara de los Comunes no es un santuario, y la ley penal se aplica como en otros lugares en Canadá. No hay inmunidad respecto de los actos delictivos cometidos en el recinto parlamentario, excepto dentro del límite muy estrecho de los privilegios parlamentarios. Sin embargo, las fuerzas de policía fuera en comisión de servicio no podrán entrar en el recinto sin obtener primero el permiso del altavoz.²⁰³

¹⁹⁹ *Ídem.*

²⁰⁰ *Óp. Cit.*, nota 7, p. 26.

²⁰¹ *Ibidem*, pp. 26-27.

²⁰² Parlamento de Canadá, Canadá, 2017, consultado en sitio web <https://goo.gl/p35MRn>.

²⁰³ *Ídem.*

PAÍS	PRERROGATIVA	NO. DE SUJETOS QUE LA POSEEN	DURACIÓN	EXCEPCIÓN	MARCO LEGAL	AUTORIDAD QUE FORMULA SOLICITUD	AUTORIDAD QUE ENVÍA SOLICITUD	COMITÉ ESPECIALIZADO	ACTOS CUBIERTOS POR PRERROGATIVAS
Alemania	Inmunität (Inmunidad)	Los miembros del Bundestag, Cámara Baja o Dieta Federal, que tiene 630 miembros, así como el Presidente de la República. Total 638	Durante el mandato, desde la aceptación del cargo hasta el final del mandato.	Los miembros no hayan sido aprehendidos en el acto de cometer un delito o al día siguiente de la comisión del delito. (flagrancia)	Se encuentra en el artículo 46 en sus apartados 1 y 2, en relación al artículo 18 de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana.	Ministerio público Tribunales disciplinarios u otros órganos profesionales que ejerzan vigilancia dentro de una profesión en virtud de la ley	Ministerio de Justicia	La comisión de Control Electoral, Inmunidad y Reglas del Procedimiento	Toda forma de procedimiento penal.
España	Inmunidad parlamentaria.	Los Diputados (350) y los Senadores (266). Total 616	Periodo de su mandato, desde que es electo hasta que lo concluye.	Cuando un Miembro se encuentra en el acto de cometer un delito. (flagrancia)	Artículo 71 de la Constitución española.	Presidente de la Corte Suprema	Presidente de la Corte Suprema	Para el congreso de los Diputados, la Comisión del Estatuto de los diputados (integrada por un miembro por grupo parlamentario) Para el Senado, la Comisión de inmunidades (compuesta por 25 miembros elegidos en proporción a la fuerza de diversos grupos parlamentarios)	Toda persecución penal.

Francia	Inviolabilité o inviolabilidad.	Los miembros del Parlamento (925), compuesto por Senadores (348) y Diputados (577). Total 925	Periodo de su mandato.	Cuando el miembro haya cometido un delito o haya sido aprehendido en el acto de hacerlo. (flagrancia)	Contenida en el artículo 26 de la Constitución Francesa.	Fiscal del Tribunal de Apelación competente.	Ministro de Justicia.	Un comité compuesto por 15 personas en la Asamblea Nacional y 30 en el Senado.	En materia penal o de competencia sumaria, ningún miembro podrá ser detenido ni sometido a ninguna otra medida que le prive de su libertad o que la restrinja sin la autorización de la Oficina de la Casa a la que pertenece.
Inglaterra	Freedom from arrest.	-	-	-	-	-	-	-	-
Canadá	Freedom from arrest.	-	Cuando la asamblea se encuentra en sesión y también se aplica 40 días antes y después de una sesión del Parlamento y 40 días después de la disolución del Parlamento.	-	-	La policía debe avisar al Presidente que tiene una orden de arresto de un miembro y solicitar su permiso para entrar en las instalaciones	-	-	El privilegio de no ser arrestado en acciones civiles, nunca se ha aplicado a los miembros de la Cámara de los Comunes con respecto a cargos criminales, o a cualquier asunto que incluya un elemento de criminalidad, como el delito de desacato penal.

México	Inmunidad	<p>Diputados y Senadores del Congreso de la Unión. Presidente. Ministros de la Suprema Corte de Justicia. Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral. Consejeros de la Judicatura Federal. Secretarios de Despacho Integrantes de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. Fiscal General. Jefe de Gobierno de la Ciudad de México Consejero Presidente y Consejeros del Instituto Nacional Electoral. Diputados de los 31 congresos locales. Gobernadores (1915)</p>	Periodo que dure su cargo, a partir de la protesta del mismo.	No hay excepción de flagrancia.	<p>Artículos 110, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Artículos 25 a 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos.</p> <p>Artículo 11 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	Ministerio Público o particulares.	Sección Instructora.	<p>Cámara de diputados.</p> <p>Cámara de Senadores.</p>	Procedimiento penal por delitos federales o de fuero común.
--------	-----------	---	---	---------------------------------	--	------------------------------------	----------------------	---	---

CAPÍTULO CUARTO

EL FUERO INMUNIDAD EN MÉXICO: SU ESTADO ACTUAL

El presente capítulo tiene como finalidad en primer lugar, tener claro que personas gozan fuero inmunidad en México, tanto a nivel federal como estatal, posteriormente, analizar las reformas que han surgido con la finalidad de eliminar dicha prerrogativa y el procedimiento de declaración de procedencia en diferentes estados de nuestro país, como son Veracruz, Jalisco, Querétaro, Campeche y Guanajuato, establecer la relación que existe entre la prerrogativa de fuero inmunidad y la impunidad, conocer algunos casos trascendentales sobre el procedimiento de declaración de procedencia que han existido en México y con ello determinar si en la actualidad la existencia del fuero inmunidad se justifica o ha dejado de ser vigente.

4.1.- ¿Quiénes son sujetos de fuero inmunidad en la actualidad?

4.1.1.- Sujetos de fuero inmunidad a nivel federal

Al respecto es necesario señalar que el precepto que enlista a las personas que gozan de esta prerrogativa, es el artículo 111 constitucional, que señala: “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. Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable. y 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”.²⁰⁴

Para efecto de cuantificar un número aproximado de personas que gozan de fuero inmunidad a nivel federal en atención al precepto antes citado, se inserta la siguiente tabla:

FUNCIONARIO	NÚMERO
Presidente de la Republica	1
Diputados y Senadores del Congreso de la Unión	628
Ministros de Poder Judicial	11
Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial	7
Consejeros de la Judicatura Federal	7
Secretarios de Despacho	20
Integrantes de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México	66
Fiscal General	1
Jefe de Gobierno de la Ciudad de México	1
Integrantes del Instituto Nacional Electoral	11
Diputados de los 31 congresos locales	1131
Gobernadores	31
TOTAL	1915

4.1.2.- Sujetos de fuero inmunidad a nivel estatal

En cuanto a las personas contempladas como sujetos de la prerrogativa de fuero inmunidad a nivel estatal, el número varía dependiendo de lo señalado por la Constitución de cada Estado, y en este caso serán las legislaturas de las entidades correspondientes, las competentes para conocer del procedimiento de declaración de procedencia respectivo. Para efecto de especificar el número y el cargo que ostentan las personas sujetas a fuero inmunidad en cada uno de los estados, así como el fundamento jurídico de dicha figura en los ordenamientos locales, se inserta el siguiente cuadro:

²⁰⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 15 de septiembre de 2017, consultada en sitio web <https://goo.gl/ICQHQc>.

ESTADO	ORDENAMIENTO JURIDICO	SUJETOS QUE GOZAN DE FUERO INMUNIDAD	GOBERNADOR	MAGISTRADOS	DIPUTADOS	NÚMERO TOTAL APROXIMADO	NÚMERO TOTAL DE HABITANTES 2017	PORCENTAJE DE HABITANTES QUE GOZAN DE FUERO INMUNIDAD
Campeche	Arts. 90 y 91 de la Constitución del Estado.	-----	-----	-----	-----	-----	935 047	0%
Ciudad de México	Art. 66 de la Constitución del Estado.	-----	-----	-----	-----	-----	8 811 266	0%
Guanajuato	Arts. 126 y 127 de la Constitución del Estado.	-----	-----	-----	-----	-----	5 908 845	0%
Jalisco	Art. 41 y 100 de la Constitución del Estado.	-----	-----	-----	-----	-----	8 110 943	0%
Nuevo León	Arts. 106 y 112 de la Constitución del Estado.	-----	-----	-----	-----	-----	5 229 429	0%
Querétaro	Art. 38 fr. II de la Constitución del Estado.	-----	-----	-----	-----	-----	2 063 148	0%
Estado de México	Arts. 131 y 132 de la Constitución del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernador. • Diputados. • Magistrados • Integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia. • Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa. • Titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo. • Fiscal General de Justicia Integrantes de los órganos 	1	50	75	126	17 363 387	0.0007%

		superiores de los organismos autónomos.						
Veracruz de Ignacio de la Llave	Arts. 76 y 78 de la Constitución del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Diputados. • Gobernador. • Secretarios de Despacho. • Contralor General. • Fiscal General del Estado. Magistrados. • Presidentes Municipales Presidentes de Concejos Municipales. • Síndicos. • Consejero Presidente, • Consejeros Electorales, • Secretario Ejecutivo del organismo público que ejerza la autoridad electoral administrativa. Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos. • Consejeros del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información. 	1	30	50	81	8 136 963	0.0009%
		<ul style="list-style-type: none"> • Diputados. • Gobernador. • Auditor Superior. 						

Puebla	Art. 126 de la Constitución del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Magistrados. • Consejeros de la Judicatura del Poder Judicial. 	1	26	41	68	6 313 789	0.0010%
Baja California	Art. 94 de la Constitución del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernador. • Diputados. • Magistrados del Poder Judicial. • Consejeros de la Judicatura. • Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. • Secretario General de Gobierno. • Procurador General de Justicia del Estado. Presidentes Municipales. Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos. 	1	18	25	44	3 584 605	0.001227%
Chiapas	Art. 112 de la Constitución del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernador • Diputados • Magistrados del Poder Judicial • Consejeros de la Judicatura • Fiscal General del Estado Consejeros Electorales • Secretario Ejecutivo del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana. Presidentes, Síndicos y 	1	28	40	69	5 382 083	0.001282%

		Regidores Municipales. Miembros de los organismos con autonomía. • Auditor Superior del Estado.							
Michoacán de Ocampo	Art. 106 de la Constitución del Estado.	• Gobernador. • Secretario de Gobierno. • Procurador General de Justicia. • Diputados. • Magistrados. • Consejeros Electorales y del Poder Judicial. • Auditor Superior.	1	19	40	60	4 658 159	0.001288%	
Coahuila de Zaragoza	Art. 165 de la Constitución del Estado.	• Gobernador. • Diputados. • Auditor Superior del Estado. • Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Tribunal Electoral. • Magistrados del Tribunal Superior de lo Contencioso Administrativo. • Magistrados del Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje; • Magistrados de los Tribunales Distritales. • Jueces de primera instancia.	1	15	25	41	3 029 740	0.0013%	

		<ul style="list-style-type: none"> • Secretarios del ramo. • Procurador General de Justicia del Estado. • Subprocuradores • Presidentes. • Regidores. • Síndicos de los Ayuntamientos. • Integrantes de los consejos municipales. • Titulares e integrantes de los consejos o asambleas generales de los organismos públicos autónomos. 						
Chihuahua	Art. 179 y 183 de la Constitución del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Diputados. • Gobernador. • Secretario General de Gobierno. • Fiscal General. • Magistrados del Tribunal Superior de Justicia. • Consejeros de la Judicatura. • Jueces de Primera Instancia. • Presidente de la Comisión Estatal de Derechos, Presidente del Instituto Estatal Electoral. 	1	20	33	54	3 782 018	0.001427%

		<ul style="list-style-type: none"> • Presidente, Consejeros del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública. 							
Tamaulipas	Arts. 33, 152, de la Constitución del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernador. • Diputados Local. • Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia. • Secretarios del Ejecutivo. • Procurador General de Justicia. • Jueces. • Consejeros Electorales del Consejo Estatal Electoral. • Magistrados del Tribunal Estatal Electoral. • Titulares de las Entidades Paraestatales. 	1	15	36	52	3 622 605	0.001435%	
Hidalgo	Art. 150 de la Constitución del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Diputados del Congreso Local. • Auditor Superior. • Titulares de la administración municipal. Síndicos • Regidores • Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, del Tribunal de Justicia 	1	13	30	44	2 947 206	0.001492%	

		<p>Administrativa y del Tribunal Electoral.</p> <ul style="list-style-type: none">• Secretarios del despacho del Poder Ejecutivo.• Titular de la Procuraduría General de Justicia.• del Poder Ejecutivo.• Titular de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales,• del Poder Ejecutivo.• Titular de la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción Encargados de las Coordinaciones creadas por el Ejecutivo.• Directores generales de los organismos públicos autónomos y descentralizados.• Directores generales de empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas, fideicomisos públicos de esta entidad federativa.• Titulares de los juzgados de primera instancia.						
--	--	--	--	--	--	--	--	--

San Luis Potosí	Arts. 124 y 127 de la Constitución del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernador. • Secretarios de despacho. Procurador General de Justicia. • Diputados. • Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia. • Presidentes municipales. Auditor Superior del Estado. • Titulares de los organismos constitucionales autónomos. 	1	15	27	43	2 801 839	0.0015%
Sinaloa	Art. 135 de la Constitución del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernador. • Diputados • Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia. • Secretarios del Despacho del Poder Ejecutivo. Procurador General de Justicia. • Presidentes Municipales Comisionados. 	1	12	40	53	3 034 942	0.0017%
Sonora	Art. 146 de la Constitución del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernador. • Diputados. • Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia. • Fiscal General de Justicia. • Titulares de las dependencias de la 	1	21	33	55	3 011 810	0.0018%

		<p>administración pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidentes municipales. • Síndicos. • Regidores • Consejeros estatales electorales. • Magistrados del Tribunal Estatal Electoral. 						
Guerrero	Arts. 54, 82, 100 y 114 de la Constitución del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernador. • Diputados. • Magistrados y Jueces. • integrantes de los Órganos Autónomos. 	1	22	46	69	3 607 210	0.0019%
Tabasco	Arts. 66 y 69, de la Constitución del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernador. • Diputados. • Magistrados del Tribunal Superior de Justicia. • Magistrados del Tribunal Electoral de Tabasco. • Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. • Consejeros de la Judicatura. • Titulares de las Secretarías. • Fiscal General del Estado. • Presidentes 	1	16	35	52	2 431 339	0.0021%

		municipales. Concejales. • Síndicos de Hacienda. • Consejero Presidente y Consejeros electorales del Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana. Miembros de los demás órganos constitucionales autónomos.						
Yucatán	Arts. 97 y 100 de la Constitución del Estado.	• Gobernador. • Diputados. • Magistrados. • Consejeros de la judicatura del Poder Judicial. • Presidente de la Comisión de Derechos Humanos. Comisionados del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. • Consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana.	1	23	25	49	2 172 839	0.002251%

		<ul style="list-style-type: none"> • Magistrados del Tribunal Electoral. • Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa Titulares de las dependencias de la Administración Pública estatal. • Presidentes municipales. 						
Oaxaca	Arts. 115 y 118 de la Constitución del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernador. • Diputados. • Magistrados del Tribunal Superior de Justicia. • Titulares de las Secretarías. • Fiscal General del Estado Magistrados del Tribunal Estatal Electoral. • Consejero Presidente. • Secretario Ejecutivo. • Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. • Consejeros de la Judicatura. • Auditor Superior del Estado. • Sub Auditores 	1	50	42	93	4 061 497	0.002289%

		<ul style="list-style-type: none"> • Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas. • Titulares e integrantes del órgano superior de dirección de los órganos constitucionales autónomos. 						
Quintana Roo	Arts. 162, 163, 75 fracción XVII de la Constitución del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernador. • Diputados. 	1	13	25	39	1 664 667	0.002342
Durango	Art. 176 de la Constitución del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernador. • Diputados. • Magistrados del Poder Judicial. • Consejeros del Consejo de la Judicatura. • Jueces de Primera Instancia. • Jueces del Tribunal para Menores Infractores. • Secretarios de Despacho. Fiscal General del Estado. Presidentes municipales. 	1	20	25	46	1 799 320	0.002556%
Morelos	Arts. 134 y 136 de la	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernador. • Diputados • Magistrados del Tribunal Superior de Justicia. 	1	20	30	51	1 965487	0.002594%

	Constitución del Estado.	• Consejeros de la Judicatura Estatal.						
Zacatecas	Arts. 148, 151 y 153 de la Constitución del Estado.	Gobernador. Diputados a la Legislatura del Estado. Magistrados del Tribunal Superior de Justicia. Magistrados del Tribunal de Justicia Electoral del Estado Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa. Fiscal General de Justicia. Consejero Presidente. Consejeros Electorales. Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral. Jueces del fuero común. Miembros de los Ayuntamientos. Secretarios de despacho del Ejecutivo. Miembros de los organismos a los que esta Constitución les otorgue autonomía. Directores generales de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria,	1	15	30	46	1 600 412	0.0028%

		sociedades y asociaciones similares a éstas y fideicomisos públicos.						
Aguascalientes	Art. 75 de la Constitución del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Diputados Locales. • Gobernador. • Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia. • Miembros del Consejo de la Judicatura. • Secretario General de Gobierno. • Fiscal General del Estado. • Presidente Municipal. • Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos. • Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Estatal Electoral. • Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. • Comisionado Presidente y los Comisionados Ciudadanos del Instituto de Transparencia del Estado. 	1	11	27	39	1 321 453	0.0029%

Tlaxcala	Art. 115 de la Constitución del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Diputados. • Gobernador. • Magistrados. • Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. 	1	9	32	42	1 313 067	0.0031%
Baja California Sur	Arts. 158 y 159 de la Constitución del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernador • Diputados. • Magistrados del Tribunal Superior de Justicia. • Magistrados del Tribunal Estatal Electoral. • Jueces del Fuero Común. • Secretarios y Subsecretarios del Despacho. • Procurador y Subprocuradores de la Procuraduría General de Justicia. • Contralor. • Revisor Fiscal. • Coordinadores de las Unidades Administrativas. • Directores del Poder Ejecutivo. • Directores de los Organismos Descentralizados • Empresas de Participación Estatal. Sociedades y Asociaciones asimiladas. 	1	9	21	31	809 833	0.0038%

		<ul style="list-style-type: none"> • Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Estatal Electoral. • Presidentes de Juntas y Tribunal de Conciliación y Arbitraje. • Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos. • Presidentes, Síndicos, Regidores y Delegados Municipales. 						
Nayarit	Arts. 124 y 125 de la Constitución del Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernador. • Diputados. • Magistrados del Tribunal Superior de Justicia. • Miembros del Consejo de la Judicatura. • Jueces de Primera Instancia. • Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos. • Secretarios del Despacho. Fiscal General. • Comisionados del organismo garante de la transparencia en el Estado. 	1	19	30	50	1 268 460	0.0039%

		<ul style="list-style-type: none"> • Presidentes. • Regidores. • Síndicos de los ayuntamientos de la entidad. 						
TOTAL DE FUNCIONARIOS CON FUERO INMUNIDAD A NIVEL ESTATAL						1434	123 518 272	0.0011%

4.2.- Análisis de la justificación de la figura del fuero constitucional en México

Primero, es necesario señalar que, como se mencionó con anterioridad, el fuero representó sin duda una de las formas en que los constituyentes trataban de garantizar el equilibrio entre los poderes, y salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, pues esta inmunidad estaba concebida como un instrumento protector que les garantizaba asumir su responsabilidad sin temor a las represalias que pudieran derivar de las decisiones vinculadas con actos que afectaran intereses privados.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que el fuero inmunidad, tuvo como principio fundamental la protección de la soberanía de los órganos constitucionales, pues tendía a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a otros.²⁰⁵

En un principio, la creación de esta prerrogativa en los primeros ordenamientos liberales tenía por objeto evitar que, por medio de cualquier denuncia o querrela falsa o malintencionada, los parlamentarios fueran detenidos, privados de su libertad y de la posibilidad de ejercer su derecho a manifestar su opinión y a votar en la Cámara de la que formaba parte. Esto era así porque tanto la policía como los jueces eran controlados, aún en los primeros años de establecimiento y extensión del liberalismo político, por el monarca, que era la expresión de la voluntad divina hecha carne, por lo que la impartición de justicia le correspondía, dictase lo que dictase, pues la divinidad no podía fallar.

No obstante a lo anterior, en los contemporáneos Estados constitucionales y democráticos, tanto Monarquías como Repúblicas, ha desaparecido el antiguo conflicto de legitimidades entre Corona y Parlamento, éstos no son ya órganos antagónicos que luchan por el poder, las garantías no pueden hoy día fundamentarse doctrinalmente en proteger a los parlamentarios de persecuciones arbitrarias del Ejecutivo o de los tribunales, sino en servir de instrumentos para garantizar la libertad e independencia funcional de las Cámaras legislativas en cuanto órgano constitucional.²⁰⁶

²⁰⁵ *Óp. Cit.*, nota 47, p. 94.

²⁰⁶ *Óp. Cit.*, nota 169, p. 15.

Lo anterior cobra relevancia puesto que, hace poco menos de cien años, las condiciones de nuestro país no se prestaban para que los funcionarios pudieran desempeñar sus funciones libremente, pues dada la inestabilidad política derivada de la recién concluida Revolución Mexicana, resultaba necesario que los funcionarios estuvieran libres de posibles restricciones legales derivadas de artificios de sus rivales políticos que les impidieran asistir a las sesiones particularmente trascendentes. Sin embargo, esos acontecimientos ya han sido superados, pues a lo largo de los años se ha alcanzado estabilidad política, por lo que esta figura fue perdiendo su razón de ser.

En consecuencia, se puede afirmar que tanto el fuero inmunidad como el procedimiento de declaración de procedencia, presentan cierto grado de obsolescencia, toda vez que dichos mecanismos han devenido más en una cobertura para la impunidad de algunos funcionarios, que en una eficiente protección de los funcionarios frente a la acusación política y a la represión autoritaria.

Por tanto, la inmunidad constituye una falsa protección de la función pública, que en la realidad práctica ha supuesto una protección personal a quienes ostentan los cargos protegidos por dicho privilegio. Su fundamento no justifica una ruptura del derecho a la igualdad, tanto en su vertiente procesal como material, debido a que dicho fundamento ha desaparecido con la evolución del Estado de Derecho, siendo un remanente de ordenamientos decimonónicos.²⁰⁷

A manera de conclusión, se puede afirmar que el fuero inmunidad está en crisis, y en consecuencia las legislaciones estatales, han optado por erradicarlo de sus ordenamientos jurídicos, en vista de que en primer lugar atenta contra la igualdad entre los ciudadanos y en virtud de que, las causas que lo originaron ya no son vigentes en la actualidad, por lo que se han ido superando y hoy la figura del fuero inmunidad, ya no resulta indispensable.²⁰⁸

²⁰⁷ *Óp. Cit.*, nota 148, p. 20.

²⁰⁸ *Óp. Cit.*, nota 169, p. 14.

4.2.1.- Casos de declaración de procedencia en México

Entre los procedimientos de declaración de procedencia más relevantes, que han existido en nuestro país se encuentran los casos de Jorge Díaz Serrano, Rene Juvenal Bejarano Martínez y Andrés Manuel López Obrador, cuyas particularidades se mencionan a continuación.

4.2.1.1.- Jorge Díaz Serrano

El 28 de junio de 1983, la Procuraduría General de la República, presentó a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, escrito de requerimiento, a fin de que se iniciara el procedimiento de declaración de procedencia en contra del C. senador Jorge Díaz Serrano y se adoptaron las medidas conducentes a asegurar su debido desarrollo y objeto jurídico, y en su caso, y oportunidad la H. Cámara de Diputados determinara que ha lugar a proceder penalmente y en contra del citado C. Jorge Díaz Serrano, a fin de que éste quedará separado de su cargo como senador de la República y sujeto a la jurisdicción de los Tribunales competentes, en términos del artículo 111 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.²⁰⁹

Posteriormente el 30 de julio de 1983, se declaró que había lugar a proceder en contra del senador Jorge Díaz Serrano y fue culpado de haber cometido un fraude por 5 mil millones de pesos cuando se desempeñaba como director de Pemex.

4.2.1.2.- Rene Juvenal Bejarano Martínez

Rene Juvenal Bejarano Martínez, conocido como "El Señor de las ligas", fue sometido a un proceso de desafuero luego de que se diera a conocer un video en el que recibía dinero del empresario Carlos Ahumada. La PGJDF pidió una orden de aprehensión por los delitos de cohecho, operación con recursos ilícitos y delito electoral.

²⁰⁹ Altamirano Dimas, Gonzalo, "Fuero Constitucional", Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, 2007, p. 63, consultado en <https://goo.gl/VJXRTA>.

El 6 de abril de 2004, la Cámara de diputados declaró formalmente instalada la Sección Instructora de la H. Cámara de Diputados de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión para investigar la solicitud y el requerimiento presentado en contra del C. René Juvenal Bejarano Martínez, Diputado con licencia a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de la III Legislatura, por el Fiscal Central de Investigación para Asuntos Especiales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por considerarlo responsable en la comisión de los delitos de promoción de conductas ilícitas, cohecho, operaciones con recursos de procedencia ilícita y delito electoral, tipificados por los artículos 277, 278, 250 y 356 fracción VII, respectivamente, del Código Penal para el Distrito Federal.²¹⁰

Posteriormente, el 22 de octubre de 2004 fue desaforado y posteriormente, el 9 de noviembre de ese año un juez en el Reclusorio Sur le giró orden de arresto y fue trasladado al día siguiente al penal, del cual salió el 6 de julio de 2005, luego de ser absuelto por el delito de lavado de dinero y después de depositar una fianza de 171 mil pesos.

4.2.1.3.- Andrés Manuel López Obrador

Finalmente, el caso más polémico fue el de Andrés Manuel López Obrador, en el que la Procuraduría General de la República, por petición del Poder Judicial de la Federación, solicitó el desafuero del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal por desacato a una orden judicial.

Un juez había otorgado una suspensión definitiva a favor del dueño del predio denominado "El Encino", que había sido expropiado en el año de 1989 por el Departamento del Distrito Federal. El dictamen obligaba al Jefe de Gobierno, a suspender la construcción de una calle a un hospital privado sobre el mencionado terreno, el gobierno incumplió y en consecuencia, el 7 de abril de 2005, la Cámara de Diputados, de acuerdo con el artículo 111 Constitucional, se erigió en jurado de procedencia, para conocer el dictamen emitido por la Sección instructora, relativo al procedimiento de declaración de procedencia que solicitó el licenciado Carlos

²¹⁰ *Ídem.*

Cortés Barreto, en contra de Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Como resultado de esta sesión, la Cámara aprobó por mayoría de votos, la declaración de procedencia de la acción penal por parte de la Procuraduría General de la República en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.²¹¹

Al final, después de manifestaciones en el Zócalo, del pago de la fianza realizada por diputados panistas y del dictamen de la PGR que estipulaba que había cuerpo del delito pero no una pena exactamente aplicable al caso, el expediente se cerró.

4.2.2.- Reformas relativas a la eliminación del fuero inmunidad en los estados de: Veracruz, Jalisco, Querétaro, Campeche y Guanajuato

4.2.2.1.-Veracruz

Uno de los estados pioneros en realizar reformas a su texto constitucional, con la finalidad de eliminar el procedimiento de declaración de procedencia y la prerrogativa del fuero inmunidad, fue el estado de Veracruz, que en atención a dicha reforma, derogó el párrafo segundo del artículo 76 y reformó el artículo 78 de su Constitución, emitiendo dicha reforma mediante el decreto número 882, mismo que fue publicado el día trece de junio de dos mil dieciséis en la gaceta oficial del Estado, reforma de cuyo contenido, se puede advertir que tanto la figura del fuero inmunidad para el gobernador del Estado y los presidentes municipales, ya no gozan de dicha prerrogativa, y en consecuencia, en caso de ser responsables por la comisión de un delito, serán sometidos a un procedimiento de carácter penal, como cualquier ciudadano, tal y como se señala en el siguiente cuadro:

TEXTO CONSTITUCIONAL ANTES DE LA REFORMA	TEXTO CONSTITUCIONAL DESPUÉS DE LA REFORMA
Artículo 76. Los servidores públicos serán responsables por las faltas o delitos en que incurran durante el desempeño de sus funciones.	Artículo 76. Los servidores públicos serán responsables por las faltas o delitos en que incurran durante el desempeño de sus funciones.

²¹¹ *Ídem.*

<p>El Gobernador, durante el ejercicio de su cargo, sólo podrá ser acusado ante el Congreso por la comisión de delitos graves del orden común. Por los demás delitos y faltas podrá ser acusado, conforme a las leyes respectivas, al concluir su mandato.</p>	
<p>Artículo 78. El Congreso del Estado, por las dos terceras partes de los votos de la totalidad de sus integrantes, declarará si ha lugar a proceder por la comisión de delitos durante el tiempo de su cargo, en contra de los Diputados, el Gobernador, los Secretarios de Despacho, el Contralor General, el Fiscal General del Estado, los Magistrados, los Presidentes Municipales o de Concejos Municipales y los Síndicos, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del organismo público que ejerza la autoridad electoral administrativa; el Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, y los Consejeros del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información. En el procedimiento que se siga, se respetarán las garantías de audiencia y legalidad.</p> <p>Si el Congreso declara que ha lugar a proceder, el servidor público quedará suspendido de su cargo y a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. Cuando el proceso penal culmine en sentencia absolutoria, el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su cargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.)</p> <p>Si se declara que no ha lugar a proceder, se suspenderá todo proceso, pero ello no será obstáculo para que la denuncia se presente ante las</p>	<p>Artículo 78. El Congreso del Estado, por las dos terceras partes de los votos de la totalidad de sus integrantes, declarará si ha lugar a proceder por la comisión de delitos durante el tiempo de su cargo, en contra de los Diputados, el Fiscal General del Estado, los Magistrados y el Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, y los Consejeros del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información. En el procedimiento que se siga, se respetarán las garantías de audiencia y legalidad.</p> <p>Si el Congreso declara que ha lugar a proceder, el servidor público quedará suspendido de su cargo y a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. Cuando el proceso penal culmine en sentencia absolutoria, el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su cargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.)</p> <p>Si se declara que no ha lugar a proceder, se suspenderá todo proceso, pero ello no será obstáculo para que la denuncia se presente ante las autoridades competentes cuando el acusado haya concluido su encargo, pues la resolución no prejuzga los fundamentos de la imputación. La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley</p>

<p>autoridades competentes cuando el acusado haya concluido su encargo, pues la resolución no prejuzga los fundamentos de la imputación.</p> <p>La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe alguno de los cargos a que hace referencia este artículo.</p> <p>No se requiere declaración de procedencia por parte del Congreso, cuando alguno de los servidores públicos mencionados, se encuentre separado de su cargo. Tampoco se requiere dicha declaración cuando se trate de servidores públicos que tengan el carácter de suplente, salvo que se encuentre en el ejercicio del cargo.²¹²</p>	<p>penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe alguno de los cargos a que hace referencia este artículo.</p> <p>No se requiere declaración de procedencia por parte del Congreso, cuando alguno de los servidores públicos mencionados, se encuentre separado de su cargo. Tampoco se requiere dicha declaración cuando se trate de servidores públicos que tengan el carácter de suplente, salvo que se encuentre en el ejercicio del cargo.²¹³</p>
--	---

Las causas en las que se basó dicha reforma, en términos de la exposición de motivos, se fundamentaron en considerar que "...la declaración de procedencia es un mecanismo que al ser aprobado por el congreso queda comprometido y supeditado a la voluntad política de una mayoría legislativa con intereses políticos específicos. De tal suerte que el proceso de desafuero perpetua la impunidad para algunos y la condena para otros. El fuero dejó de ser un mecanismo jurídico para asegurar la libertad de expresión y se convirtió en el escudo que protegió, protege

²¹² Constitución Política del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, P.O.E. 9 de abril de 2015, consultada en sitio web <https://goo.gl/8PKuo3>.

²¹³ Constitución Política del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, P.O.E. 4 de noviembre de 2016, consultada en sitio web <https://goo.gl/im1Hpv>.

y protegerá de la justicia a figuras que incurrirán en violaciones a la ley...”²¹⁴

No obstante, cabe señalar que, a pesar de que el Estado de Veracruz, dio un paso en aras de combatir la impunidad a través de la reforma a su Constitución, para eliminar el fuero constitucional a determinados funcionarios, mediante el decreto número 882 de fecha trece de junio del dos mil dieciséis, dicho decreto fue invalidado por la acción de inconstitucionalidad número 56/2016, de fecha tres de octubre de dos mil dieciséis, en virtud de que tanto el decreto número 882 como otros decretos emitidos por el Estado de Veracruz, fueron realizados en atención a la reforma realizada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el día veintisiete de mayo de dos mil quince, sin embargo en los transitorios de dicha reforma constitucional, se estableció que las legislaturas locales deberían adecuar su orden jurídico una vez que se expidieran y entraran en vigor la Ley General que estableciera las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, con la finalidad de que los sistemas anticorrupción locales, fueran congruentes con el sistema nacional; por tanto, toda vez que las reformas a la Constitución del Estado de Veracruz, fueron emitidas en fecha previa a la emisión y entrada en vigor de las leyes antes citadas, la legislación veracruzana violentó el precepto constitucional transitorio, razón por la cual el decreto que emitió dichas reformas, fue invalidado mediante la resolución de dicha acción de inconstitucionalidad.²¹⁵

²¹⁴ Ortega Arteaga, Octavia, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 30 y derogan los artículos 77 y 78 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, consultado en sitio web <https://goo.gl/gzBxam>.

²¹⁵ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 56/2016, publicada en Diario Oficial de la Federación de fecha seis de octubre de dos mil dieciséis, consultada en sitio web <https://goo.gl/AqTaS6>.

4.2.2.2.-Jalisco

Otro de los estados que eliminaron el procedimiento de declaración de procedencia a todos los funcionarios que gozaban del privilegio de fuero inmunidad, es el Estado de Jalisco, que mediante decreto número 25859/LXI/16, publicado el día veinte de agosto de dos mil dieciséis en su Periódico Oficial, reformaron los artículos 91 fracción II, 99 primer párrafo, 41 fracción III y los artículos 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, removiendo por completo el fuero inmunidad a todos sus funcionarios, con la finalidad de que en caso de que cometan un delito, sean perseguidos y sancionados acorde a la legislación penal de dicho Estado, sin restricción alguna, como se aprecia en el cuadro que se inserta:

TEXTO CONSTITUCIONAL ANTES DE LA REFORMA	TEXTO CONSTITUCIONAL DESPUÉS DE LA REFORMA
<p>Artículo 41. Son hechos que implican la falta absoluta del Gobernador del Estado:</p> <p>III. La declaración que establezca la procedencia del juicio por delitos dolosos graves del orden común.</p>	<p>Art. 41. Son hechos que implican la falta absoluta del Gobernador del Estado:</p> <p>III. Derogado.</p>
<p>Art. 91. Los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad política, penal, administrativa y civil, que será determinada a través de:</p> <p>II. El procedimiento previsto en la legislación penal, previa declaración de procedencia para los servidores públicos en los casos previstos por esta Constitución.</p>	<p>Art. 91. Los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad política, penal, administrativa y civil, que será determinada a través de:</p> <p>II. El procedimiento previsto en la legislación penal.</p>
<p>Art. 99. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal</p>	<p>Art. 99. La comisión de delitos del orden común por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.</p>
<p>Art. 100. Para actuar penalmente contra los diputados al Congreso del Estado; los titulares de las secretarías del Poder Ejecutivo; el Fiscal General y</p>	<p>Art. 100. Derogado.</p>

<p>el Procurador Social; los magistrados del Poder judicial del Estado; el Presidente y los 84 consejeros ciudadanos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; consejeros electorales del Instituto Electoral del Estado; el Presidente y consejeros del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco; el Auditor Superior del Estado; los presidentes municipales, regidores, síndicos y concejales de los ayuntamientos o concejos municipales, se requerirá establecer la procedencia de acuerdo con las siguientes normas...”</p>	
<p>Art. 101. El Gobernador del Estado, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado ante el Congreso y exclusivamente por delitos dolosos graves del orden común.</p>	<p>Art. 101. Derogado.</p>
<p>Art. 102.- Contra los jueces de primera instancia, menores y de paz, sólo podrá procederse penalmente, previa declaración del Consejo de la Judicatura. Una vez dictada la declaración, quedarán separados del ejercicio y serán sometidos a los tribunales competentes.</p>	<p>Art. 102. Derogado.</p>
<p>Art. 103. El desempeño de alguno de los cargos por cuyo ejercicio se goce de inmunidad penal, de conformidad con lo establecido en la presente Constitución, suspenderá el término para la prescripción.</p>	<p>Art. 103. Derogado.</p>
<p>Art. 104. No se requerirá declaración de procedencia del Congreso, cuando alguno de los servidores públicos que gozan de inmunidad penal, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su cargo o no haya asumido el ejercicio del mismo. Tampoco se requerirá declaración de procedencia, en el caso de servidores</p>	<p>Art. 104. Derogado.</p>

públicos que tengan el carácter de suplentes, salvo que se encuentren en ejercicio del cargo.	
Art. 105. Contra las declaraciones de procedencia penal no procede juicio o recurso alguno. ²¹⁶	Art. 105. Derogado. ²¹⁷

La exposición de motivos de esta reforma tuvo como fundamento que el fuero inmunidad se considerara como un muro de impunidad a favor de la clase política y en atención a que el argumento de que el fuero protegía a los funcionarios contra una falsa acusación por motivos políticos, en la actualidad ya no se encuentra vigente.²¹⁸

4.2.2.3.- Querétaro

A su vez, el Estado de Querétaro reformó la fracción II del artículo 38 de su Constitución, mediante decreto número setenta y uno, publicado en el periódico oficial del Estado de fecha veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, eliminando totalmente el procedimiento de declaración de procedencia para todos los funcionarios enumerados en dicho precepto, como eran los diputados de la legislatura, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los jueces, el Fiscal General del Estado, los Presidentes Municipales y los titulares de los Organismos Autónomos.

Es importante mencionar que si bien las iniciativas presentadas para reformar dicho precepto, proponían que la declaración de procedencia se llevara a cabo sólo en los casos de detención o prisión preventiva, con la reforma, el actual contenido del artículo 38 de su Constitución, no se hace alusión a dichas propuestas y

²¹⁶ Constitución Política del Estado de Jalisco, P.O.E. 10 de abril de 2014, consultada en sitio web <https://goo.gl/d4T81S>.

²¹⁷ *Ídem*.

²¹⁸ Cfr. Corona Nakamura, Rocio, Iniciativa de ley que reforma el artículo 99 primer párrafo y deroga los artículos 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, consultada en sitio web <https://goo.gl/hcyXvn>.

únicamente dispone que la comisión de delitos cometidos tanto por servidores públicos como por particulares, se perseguirá conforme a la legislación aplicable, como se aprecia en el cuadro que se inserta a continuación:

TEXTO CONSTITUCIONAL ANTES DE LA REFORMA	TEXTO CONSTITUCIONAL DESPUÉS DE LA REFORMA
<p>Artículo 38. Los Servidores Públicos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. La Ley y demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidades, se ajustarán a las siguientes prevenciones:</p> <p>II. La comisión de delitos, por parte de cualquier servidor público, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.</p> <p>Para proceder en contra de los Diputados de la Legislatura, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Jueces, el Fiscal General del Estado, los Presidentes Municipales y los titulares de los Organismos Autónomos reconocidos por esta Constitución, se requiere declaración de procedencia por la Legislatura del Estado.²¹⁹</p>	<p>ARTÍCULO 38. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:</p> <p>II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.</p> <p>Las leyes determinarán los casos y circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.²²⁰</p>

²¹⁹ Constitución Política del Estado de Querétaro, P.O.E. 16 de diciembre de 2016, consultada en sitio web <https://goo.gl/HjW1qb>.

²²⁰ Constitución Política del Estado de Querétaro, P.O.E. 21 de diciembre de 2016, consultada en sitio web <https://goo.gl/CCUu7z>.

4.2.2.4.- Campeche

El estado de Campeche, eliminó el fuero inmunidad a todos los funcionarios públicos que gozaban de él en su Constitución, mediante decreto número ochenta y siete, publicado el día trece de octubre de dos mil dieciséis, derogando la fracción XXIV del artículo 54 y los artículos 90, 91, 92, 93, 95 y 100, que establecían el procedimiento de declaración de procedencia, como se aprecia a continuación:

TEXTO CONSTITUCIONAL ANTES DE LA REFORMA	TEXTO CONSTITUCIONAL DESPUÉS DE LA REFORMA
Artículo 54. Son facultades del Congreso: XXIV.- Erigirse en Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra los altos funcionarios públicos, en caso de delitos del orden común.	Artículo 54. Son facultades del Congreso: XXIV.- Derogado.
Artículo 90. El Gobernador del Estado durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violaciones a la Constitución Federal y del Estado y a las leyes que de ambas emanen, ataque a la libertad electoral, delitos graves del orden común, y manejo indebido de fondos y recursos federales, o estatales.	Artículo 90. Derogado.
Artículo 91.- Para proceder penalmente contra los Diputados, Magistrados del H. Tribunal Superior de Justicia, Jueces de Primera Instancia, y de Cuantía Menor, Secretarios de las Dependencias de la Administración Pública del Estado, Fiscal General del Estado, Auditor Superior del Estado, Magistrados de la Autoridad Electoral del Estado, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, Comisionado Presidente y demás Comisionados integrantes de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, Presidentes, Regidores y Síndicos de	Artículo 91. Derogado.

<p>HH. Ayuntamientos y Juntas Municipales, y Comisarios Municipales, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, se requerirá que el H. Congreso del Estado, por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, declare si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. En caso negativo quedarán reservadas las acciones para cuando el servidor público cese en sus funciones, para lo cual quedará interrumpido el término prescriptorio. En caso afirmativo quedará el inculpado separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.</p>	
<p>Artículo 92.- Los trámites y formalidades requeridas para emitir la declaración de procedencia serán los que se prevengan en la ley de la materia.</p> <p>Si la falta contraviniere la Constitución o las leyes federales, o concurrieren uno o varios actos violatorios de ambos fueros, se aplicará en primer lugar lo previsto en las disposiciones federales y a continuación lo establecido por el fuero estatal.</p>	<p>Artículo 92. Derogado.</p>
<p>Artículo 93. Si la declaración fuese absolutoria, el servidor público continuará en el ejercicio de su encargo, y si es condenatoria quedará inmediatamente separado de él y puesto a disposición de los Tribunales comunes.</p>	<p>Artículo 93. Derogado.</p>
<p>Artículo 95. Si los servidores públicos a que se refieren los artículos 89 y 90, fuesen acusados por delitos cometidos en el desempeño de algún cargo anterior a aquel en que ejerzan sus funciones, se procederá contra ellos en los términos de este Capítulo.</p>	<p>Artículo 95. Derogado.</p>

Artículo 100. En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia. ²²¹	Artículo 100. Derogado. ²²²
--	---

La exposición de motivos de la reforma a la constitución de Campeche, señala que si bien, el fuero representa una de las formas en que los constituyentes trataban de garantizar el equilibrio entre los poderes, el procedimiento de declaración de procedencia, presenta cierto grado de obsolescencia y ha devenido más en una cobertura para la impunidad de algunos funcionarios que en una eficiente protección de los funcionarios frente a la acusación política y a la represión autoritaria. Asimismo se consideró que la naturaleza del fuero responde a que las condiciones socio políticas de nuestro país no se prestaban para que los funcionarios pudieran desempeñar sus funciones libremente, pues dada la inestabilidad política derivada de la recién concluida Revolución Mexicana, resultaba necesario que los funcionarios estuvieran libres de posibles restricciones legales derivadas de artificios de sus rivales políticos que les impidieran asistir a las sesiones particularmente trascendentes. Sin embargo, estos acontecimientos ya han sido superados, pues a lo largo de los años se ha alcanzado una estabilidad política y la función del fuero, ha perdido su razón de ser.²²³

Aunado a lo anterior, se estima que el fuero es violatorio del principio de igualdad y la eliminación de dicha figura responde a los reclamos y exigencias de la

²²¹ Constitución Política del Estado de Campeche P.O.E. 21 de abril de 2016, consultada en sitio web <https://goo.gl/cm9NL7>.

²²² Constitución Política del Estado de Campeche, P.O.E. 30 de enero de 2017, consultada en sitio web <https://goo.gl/cDHTfo>.

²²³ Poder Legislativo Estado de Campeche, Gaceta Parlamentaria, I Periodo Ordinario II Año Ejercicio Constitucional, Año II Número 98, de fecha 6 de octubre de 2016, Dictamen de la Comisión Puntos Constitucionales y Control Interno de Convencionalidad, relativo a una iniciativa para derogar los artículos 54 fracción XXIV, 90, 91, 92, 93, 95, 100 y reformar los artículos 94 y 99, todos de la Constitución Política del Estado de Campeche, promovida por el Ejecutivo Estatal, pp. 22-26, consultado en sitio web <https://goo.gl/9whcrx>.

sociedad de que no existan más los privilegios, ni se consienta o tolere la impunidad y la cultura de la ilegalidad, y en consecuencia poner freno a los abusos y excesos cometidos por servidores públicos en el ejercicio de su función, con la eliminación del fuero inmunidad se supera el obstáculo para la persecución, investigación y sanción de determinadas conductas antijurídicas, que por su naturaleza ofenden a la sociedad.

4.2.2.5.- *Guanajuato*

Los artículos 126 y 127 de la Constitución del Estado de Guanajuato, fueron reformados mediante decreto número ciento setenta y tres, publicado en el periódico oficial del Estado de fecha tres de febrero de dos mil diecisiete, con esta reforma se estableció que todos los funcionarios comprendidos en el citado artículo 127, pueden ser sometidos a procedimiento judicial por una responsabilidad penal, como se advierte del siguiente cuadro:

TEXTO CONSTITUCIONAL ANTES DE LA REFORMA	TEXTO CONSTITUCIONAL DESPÚES DE LA REFORMA
<p>Artículo 126. Los Diputados al Congreso del Estado, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, los miembros del Consejo del Poder Judicial, los titulares de las dependencias que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los miembros de los Ayuntamientos, los Consejeros Ciudadanos integrantes del Órgano Estatal de Dirección del Organismo Autónomo Electoral, a que se refiere el artículo 31 de esta Constitución, los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Estatal Electoral, durante el tiempo de su encargo, sólo podrán ser juzgados por delitos intencionales del orden común que merezcan penas privativas de libertad, pero para ello es necesario que, previamente el Congreso del</p>	<p>Artículo 126. Cuando se procediere penalmente contra el Gobernador del Estado, Diputados Locales, Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y miembros del Consejo del Poder Judicial, por delitos de carácter federal cometidos durante el tiempo de su encargo, en los términos de los artículos 111 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una vez recibida la declaración de procedencia por el Congreso del Estado, éste procederá a declarar la separación del cargo, atendiendo lo establecido en el artículo 127 de esta Constitución, siempre que se trate de delito que amerite prisión preventiva oficiosa en términos del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>

<p>Estado, erigido en Jurado de Procedencia, lo declare así por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.</p> <p>El Gobernador del Estado, a partir de la declaratoria de su elección y hasta la terminación de su encargo, sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común.</p>	<p>Las declaraciones y resoluciones del Congreso del Estado son inatacables.</p>
<p>Artículo 127. La resolución que dicte el Congreso no prejuzga sobre los fundamentos de la acusación. La prescripción de la acción penal no corre en favor de los Funcionarios a que se refiere el artículo anterior, en tanto gocen del Fuero constitucional.</p>	<p>Artículo 127. El Gobernador del Estado, los Diputados Locales, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, los miembros del Consejo del Poder Judicial, los titulares de las dependencias que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los miembros de los Ayuntamientos y los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, podrán ser sometidos a proceso judicial durante el tiempo de su encargo, pero sólo serán separados de su cargo cuando se trate de delitos comprendidos en el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o sus equivalentes en la ley penal. Recibida copia certificada del auto de vinculación a proceso, la Legislatura del Estado declarará la separación del cargo. Una vez separado el servidor público, conocerá del proceso el juez de control que resulte competente.</p>
<p>ARTÍCULO 130.- En las demandas del Orden Civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario ni empleado Público.²²⁴</p>	<p>Artículo 131. En los procesos judiciales del orden civil y penal, no hay inmunidad para ningún servidor público.²²⁵</p>

²²⁴ Constitución Política del Estado de Guanajuato, P.O.E. 15 de abril 2013, consultada en sitio web <https://goo.gl/fJ8Vit>.

²²⁵ Constitución Política del Estado de Guanajuato P.O.E. 4 de abril de 2017, consultada en sitio web <https://goo.gl/2HVsiA>.

De lo anterior, se advierte que en el estado de Guanajuato ningún servidor público goza de fuero inmunidad y pueden ser sometidos a un procedimiento judicial, sin embargo, sólo podrán ser separados de su cargo cuando se trate de delitos que cometan y tengan como medida cautelar, la prisión preventiva, y esta reforma constitucional derivó de las múltiples iniciativas que fueron analizadas respecto de este tema y cuya justificación se hacía valer en: “la eliminación de cualquier inmunidad bajo los principios de igualdad y equidad, la necesidad de una aplicación puntual de la ley y cero tolerancia a personas que ejercen una función con actos de corrupción, la eliminación de fases dilatorias en los procesos de investigación, combatiendo la percepción ciudadana de que el fuero inmunidad es sinónimo de impunidad, aplicar igual tratamiento a toda persona que cometa conductas delictivas, aumentar la credibilidad en las instituciones, otorgar mayor agilidad y transparencia a los procedimientos legales en contra de los funcionarios y políticos, cuyo actuar no consista en servir”²²⁶.

4.3.- *Relación entre el fuero inmunidad e impunidad*

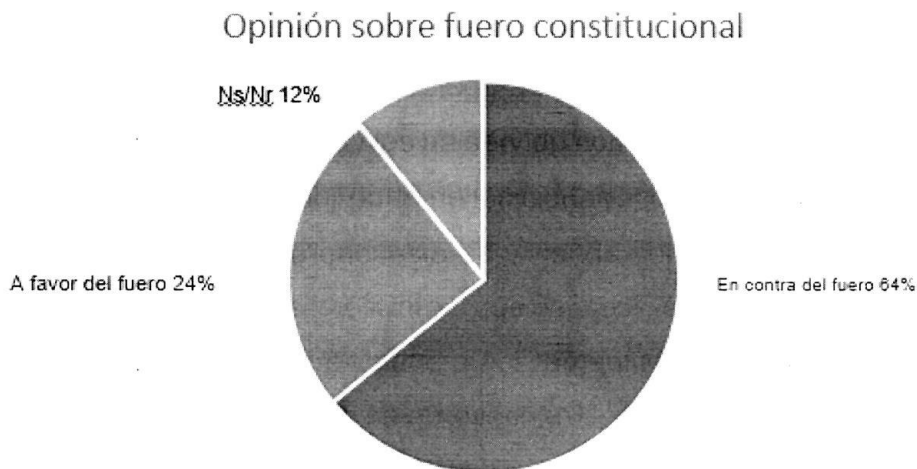
El fuero inmunidad se ha utilizado abusivamente, dotándose con ella de una patente de impunidad a los representantes, lo que se traduce en una injustificable y absoluta irresponsabilidad penal,²²⁷ y en consecuencia representa un obstáculo para la persecución, investigación y sanción de determinadas conductas antijurídicas, que por su naturaleza ofenden gravemente a la sociedad.

²²⁶ Congreso del Estado de Guanajuato, Dictamen que la Comisión de Gobernación y puntos constitucionales suscribe de las seis iniciativas formuladas por diputados integrantes de los grupo parlamentarios de los partidos de la Revolución Democrática, Acción nacional, Revolucionario Institucional, de las representaciones parlamentarias de los partidos Movimientos Ciudadano y Nueva Alianza, a efecto de reformar varios artículos de la Constitución para el Estado de Guanajuato en materia de fuero y acotamiento del mismo, consultado en sitio web <https://goo.gl/AXuc14>.

²²⁷ *Ibidem*, p. 15.

El fuero no debe ser un obstáculo jurídico y mucho menos político e insuperable, para que la autoridad proceda en contra de quien presuntamente actuó fuera de la ley y cometió un delito.²²⁸

A través del tiempo, se ha equipado al “fuero inmunidad” con “impunidad”, puesto que el fuero inmunidad que protege a los servidores públicos de alto rango y en particular a los legisladores, y les ha servido como escudo de abusos, situación que ha llevado a un rechazo por parte de los ciudadanos²²⁹, en noviembre de 2015, Consulta Mitofsky realizó una encuesta en vivienda sobre diversos temas, uno de ellos el fuero, los resultados mostraron que la posición mayoritaria fue hacia la desaparición del fuero legislativo ya que prácticamente dos de cada tres ciudadanos consideraron que los legisladores se aprovechan de él, 64% se manifestó en contra del fuero y 24% a favor, como se muestra en la siguiente gráfica:



Fuente: Encuesta nacional en vivienda, México: Segunda vuelta electoral, fuero, reelección y otros temas relevantes, México, 2015.

²²⁸ Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4458-IV, lunes 1 de febrero de 2016, iniciativa del grupo parlamentario del PES.

²²⁹ *Ídem.*

Cuando la sociedad observa que el servidor público atenta contra el patrimonio del Estado y no enfrenta ningún castigo, la credibilidad de las instituciones es socavada, convirtiendo el fuero en un escudo protector contra la corrupción.

Además, el fuero inmunidad es violatorio del principio de igualdad que sostiene que todos somos iguales ante la ley, es decir que nadie debe estar por encima de la ley, así como en el reclamo y exigencia por parte de la sociedad, en el sentido de que no existan más los privilegios, ni se consienta o tolere la impunidad y la cultura de la ilegalidad, es por ello que resulta necesario poner freno a los abusos y excesos cometidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

No obstante a lo anterior, nuestro país este fuero se ha convertido irónicamente, en el protector e impulsor de la impunidad que viola el principio de la igualdad jurídica.²³⁰ Por ello, es fundamental hacer notar que el fuero no tiene justificación en la actualidad, puesto que los mismos derechos y obligaciones políticas, administrativas, penales y civiles deben ser iguales para todos, sin privilegios, por lo que es viable dar igual tratamiento a toda persona que cometa conductas delictivas, sin mayor protección concedida a cualquier imputado en el proceso penal.

4.4. *Propuesta de limitación del fuero constitucional en el Estado Mexicano*

Para comenzar, es necesario señalar que, el fuero inmunidad, tuvo como justificación y origen, el proteger a los servidores públicos de alto rango de la Federación y de los estados en contra de eventuales acusaciones sin fundamento de sus opositores políticos y mantener el equilibrio de los poderes del Estado.²³¹

No obstante lo anterior, dicha figura ha perdido vigencia, lo anterior toda vez que en la actualidad, ya no hay conflicto entre Monarquía y Parlamento, ahora se trata de un Estado democrático, por lo que ha dejado de existir esa represión e inestabilidad política, además, en nuestro país este fuero se ha convertido en la concentración del poder, irónicamente se ha convertido en el protector e impulsor

²³⁰ *Óp. Cit.*, nota 47, p. 15.

²³¹ *Ibidem*, p. 94.

de la impunidad, que viola el principio de la igualdad jurídica y representa un obstáculo para la investigación, persecución y sanción de los delitos.

Por lo anterior, esta investigación propone la eliminación de la prerrogativa de fuero inmunidad a nivel federal, en atención a que: a) La finalidad de la eliminación del fuero inmunidad estriba en combatir la corrupción y colocar al servidor público en un plano de igualdad de derechos con relación a los demás ciudadanos, sin que medie privilegio alguno que les impida a estos el ejercicio de la acción penal cuando el caso lo amerite; b) La eliminación del fuero inmunidad, permite reforzar la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, toda vez que mediante el combate a la corrupción, se pone a los funcionarios públicos en igualdad de condiciones con la ciudadanía, para que sean juzgados bajo los mismos términos que un ciudadano, evitando de esta manera que el fuero sea utilizado como un escudo ante la impunidad; c) La necesidad de una aplicación puntual de la ley y cero tolerancia a personas que ejercen una función con actos de corrupción; d) Frenar la impunidad y el abuso de poder, otorgando mayor agilidad y transparencia a los procedimientos legales en contra de los funcionarios y políticos cuyo actuar no consista en servir y e) En la actualidad, la tendencia a nivel estatal por parte de las entidades federativas, ha sido la de reformar sus constituciones locales, eliminando la figura del fuero inmunidad y el procedimiento de declaración de procedencia, por lo que los funcionarios a nivel estatal, ya no gozan de dicha prerrogativa en estados como: Veracruz, Jalisco, Querétaro, Campeche y Guanajuato.

Por lo expuesto, se propone que tanto el fuero inmunidad, entendido como la protección que las normas jurídicas ofrecen al desempeño de cargos públicos, con el objeto de que sus titulares, no puedan ser sometidos a la acción de la justicia de índole penal, sin previa declaración de la cámara a la que pertenecen, para evitar que sus funciones se vean perturbadas, deben eliminarse a nivel federal, mediante la reforma a los artículos 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 25, 26, 27, 28 y 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la manera siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 111. 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, 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, podrán ser sometidos a procesos judiciales del orden penal, por la comisión de delitos del orden federal durante el tiempo de su encargo, no habrá fuero inmunidad para ningún servidor público”.

“Artículo 112. La comisión de delitos del orden federal por parte de cualquier servidor público de los enumerados en el artículo 111, será perseguida y sancionada en términos de la legislación penal correspondiente”.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

“Artículo 25.- Derogado”.

“Artículo 27.- Derogado”.

“Artículo 28.- Derogado”.

“Artículo 29.- Derogado”.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 11.

1. Los diputados y senadores gozan del fuero que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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.

CONCLUSIONES

De la presente investigación, se puede concluir que, en primer lugar, el vocablo “fuero” tiene diferentes acepciones, fue concebido en el sentido de ley u ordenamiento en del Derecho Castellano, como jurisdicción o competencia en el Derecho indiano y como prerrogativa de algunos servidores públicos en la actualidad.

Los funcionarios públicos a pesar de gozar de ciertas prerrogativas, también se encuentran sujetos a diferentes tipos de responsabilidades como son, la responsabilidad penal, la administrativa, la política y la penal, y respecto de ésta última, entendida como la imputación de cualquier delito y en consecuencia la persecución penal, algunos funcionarios se encuentran investidos de una prerrogativa conocida como fuero inmunidad.

El fuero inmunidad es la prerrogativa que evita la aprehensión y sustanciación de un proceso penal incoado en contra de un funcionario, en tanto que el procedimiento de declaración de procedencia es el requisito de procedibilidad necesario para ejercer la acción penal ante las autoridades judiciales, se refiere a una manifestación y examen que hace el Congreso de la Unión, de hechos presumiblemente delictivos, cometidos por alguno de los funcionarios enumerados por el artículo 111 Constitucional.

Sin embargo en México el concepto de fuero inmunidad y el procedimiento de declaración de procedencia, han sido englobados bajo la denominación de fuero constitucional. No obstante, cabe aclarar que el denominado “fuero constitucional” abarca tres manifestaciones: a) La imposibilidad de proceder penalmente contra servidores públicos sin agotar un procedimiento previo (inmunidad), b) La irresponsabilidad en virtud de las opiniones emitidas durante el desempeño de su cargo (inviolabilidad), y c) La forma de enjuiciamiento en caso de acusar penalmente al Presidente de la República (juicio político).

Ahora bien, aunque el denominado “fuero constitucional” es muy amplio, la presente investigación limita su estudio, exclusivamente a la prerrogativa consistente en el fuero inmunidad, figura que en un principio, surgió con la finalidad

de proteger la independencia y autonomía de cada uno de los poderes del Estado frente a los otros y con ello salvaguardar a la función pública de acusaciones sin fundamento.

Entre las principales características del fuero inmunidad se encuentran su irrenunciabilidad y su duración, misma que inicia con la protesta del cargo conferido y concluye con la muerte del funcionario, la renuncia al cargo o bien, o con el término del mandato.

En México son sujetos de fuero inmunidad a nivel federal, los funcionarios enumerados por el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo éstos: 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, el Presidente de la República, 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.

Sin embargo, cabe señalar que, a través del tiempo la figura de fuero inmunidad se ha tornado obsoleta, en virtud de que las razones que motivaron su creación perdieron su vigencia, en la actualidad, ya no hay conflicto entre Monarquía y Parlamento, ahora se trata de un Estado democrático, por lo que ha dejado de existir esa represión e inestabilidad política, además la prerrogativa de fuero inmunidad ha sido utilizada como escudo protector contra la responsabilidad penal, lo que provoca impunidad y que la ciudadanía conciba a esta prerrogativa, como una violación al principio de igualdad y un obstáculo para la investigación, persecución y sanción de los delitos.

Por las razones expuestas previamente, entidades federativas como Veracruz, Jalisco, Guanajuato, Querétaro y Campeche han realizado reformas eliminando de sus ordenamientos, tanto al fuero inmunidad como al procedimiento de declaración

de procedencia, por lo que cualquier funcionario que cometa un delito del orden común, debe ser sometido a un procedimiento penal, sin mayor obstáculo y conforme a lo establecido en la legislación penal de la entidad federativa correspondiente.

Estas reformas tuvieron como fundamento, el que la represión política derivada de la inestabilidad política de la revolución, sea un acontecimiento que ya fue superado, que el procedimiento de declaración de procedencia en la actualidad, provoca que la impunidad o condena de un servidor público, dependa de la aprobación del Congreso, que tiene intereses políticos específicos, y finalmente que la eliminación del fuero inmunidad brinda celeridad y transparencia en los procesos penales y en consecuencia favorece la credibilidad en las instituciones por parte de la ciudadanía.

Por su parte a nivel internacional, el fuero inmunidad en México excede en comparativa con otros países, el número de funcionarios a los cuales les concede la protección contra la restricción de la libertad y el ejercicio de la acción persecutoria, cabe señalar que en nuestro país gozan de esta prerrogativa a nivel federal, aproximadamente mil novecientos quince personas, en tanto que en países como España, Francia y Alemania, únicamente gozan de este privilegio, diputados y senadores, y en el caso particular de Alemania, también el Presidente de la República, mientras que en países como Inglaterra y Canadá, ningún funcionario tiene inmunidad alguna y en caso de cometer alguna conducta ilícita, son sujetos a la legislación penal aplicable, como cualquier ciudadano.

Por todo lo anterior, con la presente investigación se propuso que en México sea eliminada la figura de fuero inmunidad a nivel federal mediante al reforma a los artículos 111 y 112 constitucionales, así como las leyes secundarias que regulan dicha figura, como son la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de que todos los funcionarios públicos comprendidos en dichos ordenamientos jurídicos, puedan ser sometidos a un procedimiento judicial en virtud de una responsabilidad penal, derivada de la comisión de delitos del orden federal,

misma que deberá ser perseguida y sancionada en términos de la legislación penal aplicable.

ABREVIATURAS.

Abreviatura	Significado
Art./arts.	Artículo (s).
Art. cit.	Artículo citado.
Cap./caps	Capítulo (s).
Cfr.	<i>Confere</i> : confróntese; compárese con.
<i>cit. por</i>	Citado por (<i>vid apud</i> y <i>op. cit.</i>).
Comp./comps	Compilador (es).
Coord./coords.	Coordinador (es).
<i>e. g.</i>	<i>Exempli gratia</i> : por ejemplo (<i>vid</i> también: p. ej., v.gr.).
<i>et al</i>	<i>Et alii</i> : y otros
<i>Ibídem</i>	En el mismo trabajo citado en la nota anterior.
<i>Idem</i>	Exactamente igual, se emplea para citar la obra del mismo autor y las mismas páginas que se citaron en la nota anterior.
<i>i.e.</i>	<i>Id est</i> : esto es.
IIJ	Instituto de Investigaciones Jurídicas
Núm. /núms.	Número (s).
<i>Óp. cit.</i>	<i>Opere citato</i> : en la obra citada
p./pp.	Página (s).
p. ej.	Por ejemplo.
s. a.	<i>Sine anno</i> : sin año (<i>vid</i> s. f.).
s. f.	Sin fecha.
s.l.	Sin lugar de publicación.
s/p	Sin página.
t./ts.	Tomo (s).
<i>v.gr.</i>	<i>Verbi gratia</i> : por ejemplo.

FUENTES DE INFORMACIÓN.

Fuentes Bibliográficas.

• Libros

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, 2004.

BURGOA, ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2000.

----- *Las garantías individuales*, 33ª ed., México, Porrúa, 2001.

BIEBRICH TORRES, Carlos Armando, *Diccionario de la Constitución Mexicana*, México, Porrúa, 2009.

CASTRO Y CASTRO, Juventino, *El sistema constitucional en las declaratorias de procedencia (Desafueros)*, México, Porrúa, 2005.

CERDIO, Jorge, *Poder Judicial e Inmunidad Parlamentaria*, México, Porrúa, 1978, p. 585.

CRUZ BARNEY, Oscar, *Historia del Derecho en México*, 2ª ed., México, Oxford, 1999.

CONSEJO EDITORIAL DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS LXI LEGISLATURA, *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, tomo III, comentarios antecedentes y trayectoria de los artículos 36-68, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 32ª ed., México, Porrúa, 2003.

DE SILVA NAVA, *Curso de Derecho Constitucional*, México, Poder Judicial de la Federación, 2008.

DOUGNAC RODRIGUEZ, Antonio, *Manual de historia del derecho indiano*, 2ª ed., México, Mc Graw Hill, 1998,

- FERNANDEZ VIAGAS, Bartolomé, *La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores: la crisis de los privilegios parlamentarios*, México, Porrúa, 1990.
- FLORIS MARGADANT, Guillermo S. *Introducción al derecho indiano y novohispano, Primera Parte, El derecho indiano legislado*, México, Fideicomiso Historia de las Américas, 2000.
- GARCIA LOPEZ, Eloy, *La inmunidad parlamentaria y el estado de partidos*, España, Tecnos, 1998.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda, "Sobre las garantías parlamentarias", España, *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1996, p. 87.
- GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, *Los delitos de los altos funcionario y el fuero constitucional*, México, Botas, 1946.
- GONZALEZ OROPEZA, Manuel, *La dimensión constitucional del gobierno municipal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, Tomo III, Artículos 36- 68, México, Porrúa, 2012.
- LEVAGGI, Abelardo, *Manual de Historia del Derecho Argentino Castellano-Indiano Nacional Parte Especial*, 3ª ed., Argentina, LexisNexis Depalma, 2004.
- MADRAZO, Jorge, *El sistema disciplinario de la Universidad Nacional Autónoma de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980.
- MOLAS, ISIDRE, *Derecho Constitucional*, 4ª. Ed., España, Tecnos, 2008.
- MORALES LOZANO, Laura A., *Expediente Parlamentario, Las Prerrogativas Parlamentarias*, México, Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2005.
- OROPEZA, GONZALEZ, Manuel, *El derecho por entregas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.
- PAZ Jaime, *Derecho de inmunidad diplomática*, México, Librería Jurídica, 1985.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano. El fuero*, México, SCJN, 2005.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, 25ª ed., México, Porrúa, 2008.

- **Enciclopedias.**

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo XII, Argentina, Driskill, 1994.

- **Revistas.**

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA. *“Por mis fueros” Las implicaciones del fuero y desafuero (declaración de procedencia) constitucional en México*, documento de trabajo núm. 215, México, Cámara de Diputados y senadores, 2016, p. 14.

GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda, “Sobre las garantías parlamentarias”, España, *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1996.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “El fuero constitucional: frente a la nueva realidad política del país”, Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM, México, Año IX, (114), 2004.

MARTÍNEZ ELIPE, León, “Prerrogativas Parlamentarias”, *Teoría y Realidad constitucional*, España, UNED, núm. 5, 1er semestre, 2000.

- **Legislación.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- **Jurisprudencia.**

Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXXVIII, Materia(s): Constitucional, Página: 327, *Fuero Constitucional*.

Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Diciembre de 2000, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. XXVII/2000, Página: 248, *Inmunidad parlamentaria y fuero constitucional. Su aplicación cuando se trata de responsabilidad penal y de reclamaciones civiles que se imputan a un diputado federal*.

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Septiembre de 1997, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. CXXXVII/97, Página: 204, *Fuero. Su prohibición en el artículo 13 constitucional implica la proscripción de jurisdicciones o esferas competenciales distintas, en función de la situación social de determinada persona o corporación.*

Fuentes Cibergráficas.

- **Revistas**

ALAMO MARTELL, Ma. Dolores, "Los orígenes de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias (1810-1837)", España, Anuario de Historia del Derecho Español, núm. 84, 2014, consultado en <https://goo.gl/zsmpvY>.

ALTAMIRANO DIMAS, Gonzalo, "Fuero Constitucional", Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, 2007, consultado en <https://goo.gl/VJXRTA>.

CARRO MARTÍNEZ, Antonio, "La inmunidad parlamentaria", Revista de Derecho Político, España, núm. 9, 1981, consultada en <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:Derechopolitico-1981-9-E869D35E&dsID=PDF>.

CORDERO MOLINA, Sofía, "Inmunidad o impunidad parlamentaria", Costa Rica, Ius Doctrina, año 2, núm. 3, 2014, consultado en <https://goo.gl/w22wGU>.

CORRALES RAMÍREZ, Juan Alberto, "Inmunidades parlamentarias: Normativa y Jurisprudencia, Revista Parlamentaria", Vol. 19, Núm. 1, junio 2012, Costa Rica, p. 305, consultado en <https://goo.gl/DijoDc>.

DICCIONARIO de la Real Academia Española, consultado en <https://goo.gl/TqxJJK>.

ESPIGADO GUEDES, Diego, "Los privilegios parlamentarios en cuestión", España, Revista online de estudiantes de derecho, núm. 3, 2013, consultado en <https://goo.gl/Vke4ny>.

EUROPEAN PARLIAMENT, "Parliamentary immunity in the Members of the European Union and in the European Parliament", Luxemburg, 1999, p. 25, consultado en <https://goo.gl/1Tr73B>.

- FERNANDEZ SEGADO, Francisco, "La doctrina constitucional sobre las prerrogativas parlamentarias en España", España, Foro, núm. 14, 2011, consultado en <https://goo.gl/znFpZd>.
- FERNANDEZ MIRANDA, Alfonso, "La inmunidad parlamentaria en la actualidad", España, Revista de estudios políticos, núm. 10. 1977, consultado en <https://goo.gl/BXEfHd>.
- FLEISCHHAUER, Herbert, *El Bundestag de un vistazo*, Alemania, Deutscher Bundestag, 2016, consultado en <https://goo.gl/5n7tuU>.
- GAMBOA MONTEJANO, Claudia, "Inmunidad parlamentaria y/o fuero constitucional de los legisladores. estudio teórico conceptual, antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentadas en la lix y lxi legislatura", México, Dirección General de Servicios de documentación, información y análisis, 2011, consultado en <https://goo.gl/Fs9VPD>.
- GÓMEZ COLOMER, Juan Luis, "Principio de igualdad e inmunidad procesal penal", España, Cuadernos de Derecho Penal, núm. 6, 2012, consultado en <https://goo.gl/miKcLz>.
- LATORRE BOZA, Derik, "Inmunidad parlamentaria", España, Derecho Parlamentario, núm. 31, 2008, consultado en <https://goo.gl/ze1HGQ>.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, "Las prerrogativas de los parlamentarios territoriales: nota sobre la inmunidad limitada de los diputados de los parlamentos autónomos", España, Anuario de derecho parlamentario, núm. 1, 1985, consultado en <https://goo.gl/DNGnNv>.
- MAQUEDA ABREU, María Luisa, "Fundamento y límites constitucionales a la inmunidad parlamentaria", España, Estudios penales y criminológicos, núm. 13, 1988-1989, consultado en <https://goo.gl/W1W7VL>.
- MOJICA RAYÓN, Gabriela, "El fuero constitucional", México, Revista Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, consultado en <https://goo.gl/hzFdjg>.
- RIOS RODRIGUEZ, Jacobo, "Límites y beneficiarios de la inmunidad de los gobernantes", España, Revista Electrónica de estudios internacionales, núm. 7, 2015, consultada en <https://goo.gl/FnboFx>.

RIVERA LEÓN, Mauro, "Inmunidad parlamentaria en México: Un análisis crítico del fuero constitucional", Dikaion, Colombia, año 26, núm. 21, 2012, consultado en <https://goo.gl/Vvpjpa>.

SÁNCHEZ ESCOBAR, Margarita. "Fuero constitucional", Revista del Instituto de Investigaciones legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez", p.18, consultado en <https://goo.gl/cD5AvH>.

SORIANO, Ramón, "La inmunidad de los parlamentarios: más privilegio que garantía", España, Revista Jueces para la democracia, núm. 1, 2012, consultada en <https://goo.gl/GeDQ6K>.

- **Legislación.**

Constitución Española, B.O.E. 29 de diciembre de 1978, consultada en <https://goo.gl/ljEikh>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 6 de diciembre de 1977, consultado en <https://goo.gl/1ApcZZ>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 28 de diciembre de 1982, consultado en <https://goo.gl/eciQhX>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 27 de mayo de 2015, consultado en <https://goo.gl/bnhhAL>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 20 de agosto de 1928, consultado en <https://goo.gl/64o1Z5>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 21 de septiembre de 1944, consultado en <https://goo.gl/nyn9wT>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 08 de octubre de 1974, consultado en <https://goo.gl/KfL2dy>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 28 de diciembre de 1982, consultado en <https://goo.gl/eciQhX>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 10 de agosto de 1987, consultado en <https://goo.gl/LXXvlf>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 31 de diciembre de 1994, consultado en <https://goo.gl/haO9Q2>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 22 de agosto de 1996, consultado en <https://goo.gl/QJpTby>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 2 de agosto de 2007, consultado en <https://goo.gl/hTbDnq>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 7 de febrero de 2014, consultado en <https://goo.gl/eGc8hG>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 10 de febrero de 2014, consultado en <https://goo.gl/kugMNU>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 29 de enero de 2016, consultado en <https://goo.gl/TsZtrS>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 15 de septiembre de 2017, consultada en <https://goo.gl/RyD0Pm>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 27 de mayo de 2015, consultado en <https://goo.gl/bnhhAL>.

Constitución Política del Estado de Campeche, P.O.E. 30 de enero de 2017, consultada en sitio web <https://goo.gl/cDHTfo>.

Constitución Política del Estado de Campeche P.O.E. 21 de abril de 2016, consultada en sitio web <https://goo.gl/cm9NL7>

Constitución Política del Estado de Guanajuato, P.O.E. 15 de abril 2013, consultada en sitio web <https://goo.gl/fJ8Vit>.

Constitución Política del Estado de Guanajuato P.O.E. 4 de abril de 2017, consultada en sitio web <https://goo.gl/2HVsiA>.

Constitución Política del Estado de Jalisco, consultada en sitio web <https://goo.gl/Dk1aay>

Constitución Política del Estado de Querétaro, P.O.E. 16 de diciembre de 2016, consultada en sitio web <https://goo.gl/HjW1qb>.

Constitución Política del Estado de Querétaro, P.O.E. 21 de diciembre de 2016, consultada en sitio web <https://goo.gl/CCUu7z>.

Constitución Política del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, P.O.E. 9 de abril de 2015, consultada en sitio web <https://goo.gl/8PKuo3>.

Constitución Política del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, P.O.E. 4 de noviembre de 2016, consultada en sitio web <https://goo.gl/im1Hpv>

CORONA NAKAMURA, Rocío, Iniciativa de ley que reforma el artículo 99 primer párrafo y deroga los artículos 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, consultada en sitio web, <https://goo.gl/hcyXvn>.

GARCÍA MACHO, Ricardo, Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, 2010, p. 56, consultada en <https://goo.gl/dbTS3>.

Ley Orgánica del Congreso General del Estados, D.O.F. 28 de diciembre de 2017, consultado en <https://goo.gl/By2dc>.

ORTEGA, ARTEGA. Octavia, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 30 y derogan los artículos 77 y 78 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, consultado en sitio web <https://goo.gl/gzBxam>.

Poder Legislativo Estado de Campeche, Gaceta Parlamentaria, I Periodo Ordinario II Año Ejercicio Constitucional, Año II Número 98, de fecha 6 de octubre de 2016, Dictamen de la Comisión Puntos Constitucionales y Control Interno de Convencionalidad, relativo a una iniciativa para derogar los artículos 54 fracción XXIV, 90, 91, 92, 93, 95, 100 y reformar los artículos 94 y 99, todos de la Constitución Política del Estado de Campeche, promovida por el Ejecutivo Estatal, consultado en sitio web <https://goo.gl/9whcrx>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 56/2016, publicada en Diario Oficial de la Federación de fecha seis de octubre de dos mil dieciséis, consultada en sitio web <https://goo.gl/AqTaS6>.