



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**EL FUERO CONSTITUCIONAL: UNA FIGURA EN  
CRISIS EN LA ACTUALIDAD**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO  
P R E S E N T A:**

**JESSICA CASTILLO GRANADOS**



**ASESOR DE TESIS:  
DR. CÉSAR IVÁN ASTUDILLO REYES**

**MÉXICO, D.F.**

**2014**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

El uso de imágenes, 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 donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# EL FUERO CONSTITUCIONAL: UNA FIGURA EN CRÍSIS EN LA ACTUALIDAD

## ÍNDICE

### ABREVIATURAS

### INTRODUCCIÓN

## CAPÍTULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICO-CONSTITUCIONALES DEL FUERO EN MÉXICO

1.1 La Constitución de Cádiz de 1812	8
1.2 Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814	9
1.3 Constitución Federal de 1824	10
1.4 Siete Leyes Constitucionales de 1836	11
1.5 Bases Orgánicas Centralistas de 1843	12
1.6 Acta Constitutiva y de Reforma de 1847	13
1.7 La Constitución de 1857	13
1.8 La Constitución de 1917	16
1.8.1 La Reforma al artículo 61 Constitucional	18
1.9 La Reforma de 1982	21
1.10 Regulación Actual	27

## CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

2.1. Concepto de Fuero	31
2.2. Especies de Fuero	35
2.2.1. Fuero Militar	37

2.2.2. Fuero Constitucional	39
2.3. Naturaleza Jurídica	40
2.3.1. Justificación	42
2.3.2. El Fuero como una protección relativa	45
2.3.3. El Fuero como garantía de independencia	47
2.4. El Fuero Constitucional y la Inviolabilidad Parlamentaria	49
2.4.1. Consideraciones afines del Fuero y su fundamento constitucional	50
2.4.2. Consideraciones afines de la Inviolabilidad y su fundamento constitucional	52
2.4.3. Semejanzas y diferencias entre ambas figuras	56
<b>CAPÍTULO III. ÁMBITOS DE PROTECCIÓN Y ALCANCES DEL FUERO CONSTITUCIONAL</b>	
3.1. La independencia y autonomía de los Poderes del Estado	59
3.1.2. El Principio de la División de Poderes	59
3.1.3. El Poder Ejecutivo	60
3.1.4. El Poder Legislativo	63
3.1.5. El Poder Judicial	66
3.2. Delimitación del Fuero Constitucional	69
3.2.1. Fuero de los Legisladores	70
3.2.2. Fuero del Presidente de la República	72
3.2.3. Fuero de los miembros del Poder Judicial de la Federación	75
3.2.4. Fuero de otros Servidores Públicos	76
3.3. Objeto y Alcances del Fuero	78
<b>CAPÍTULO IV. RATIFICACIÓN Y PÉRDIDA DEL FUERO</b>	
4.1. La acreditación y vigencia del Fuero Constitucional	85

4.2. El Fuero como inmunidad procesal penal	90
4.3. La Declaración de Procedencia o Desafuero	92
4.3.1. Sus efectos	94
4.3.2. La posibilidad del proceso penal	95
4.4. Procedimiento de la Declaración de Procedencia y su Regulación	96
4.5. La pérdida del Fuero Constitucional	101
4.5.1. Diversas causas que originan la pérdida	102
4.5.2. Consecuencias para el servidor ante la pérdida del fuero	104
4.5.3. La Responsabilidad Penal	105

## **CAPÍTULO V. ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS RELEVANTES PRESENTADAS EN MATERIA DE FUERO CONSTITUCIONAL**

5.1. Análisis de las iniciativas presentadas por el Grupo Parlamentario del PRI	112
5.2. Análisis de las iniciativas presentadas por el Grupo Parlamentario del PAN	120
5.3. Análisis de las iniciativas presentadas por el Grupo Parlamentario del PRD	131
5.4. Análisis de otras iniciativas relevantes	136
5.5. Últimas consideraciones sobre las Iniciativas de Reforma	140
<b>CONCLUSIONES Y PROPUESTAS</b>	<b>164</b>

## **BIBLIOGRAFÍA**

## INTRODUCCIÓN

El Fuero Constitucional (FC) ha sido una figura muy polémica en los últimos años en la sociedad y en la vida política del país. Sin embargo, se ha mantenido en el sistema jurídico mexicano como una inmunidad, privilegio o prerrogativa de ciertos servidores públicos, no obstante que el artículo 13 Constitucional dicta su prohibición.

El artículo 111 constitucional regula esta figura jurídica al señalar que sólo se puede proceder penalmente contra ciertos servidores públicos si la Cámara de Diputados (CD) lo determina conforme a la declaración de procedencia que ésta realice, ya que el fuero es una institución justificada históricamente, la cual ha permitido conservar su existencia, tomando en cuenta su finalidad y objetivo principal con los cuales fue creada y plasmada en la Constitución.

El objetivo principal del presente trabajo es establecer los motivos por los cuales dicha figura ha caído en crisis desde varios años atrás, sobre todo por los casos conocidos como el desafuero del Andrés Manuel López Obrador y el desafuero del diputado Julio César Godoy Toscano acusado de tener vínculos con el narcotráfico y lavado de dinero, causantes de polémica y discusión sobre el FC.

Además, se busca estudiar la problemática de este privilegio, al examinar, las causas por la cuales ha fracasado el Fuero, por los abusos de los políticos de mayor jerarquía como diputados y senadores, que dan cauce a la evasión de justicia e impunidad.

A través del presente trabajo se pretende analizar los motivos y circunstancias que han llevado al replanteamiento de la figura del FC; examinar los casos en los cuales se manifiesta el abuso que conlleva dicho privilegio. Comprender el sentido de las recientes iniciativas de reforma que proponen la eliminación y/o modificación del Fuero. Se estudiará esta figura para conocer su naturaleza, justificación y objetivos por los cuales fue creada, así como su definición y sus distintas acepciones, las analogías y diferencias con la llamada inviolabilidad parlamentaria, además, la distinción con el Fuero Militar, único permitido en la Constitución.

Acto seguido se investigará el procedimiento de la declaración de procedencia, nombre jurídicamente correcto que se le da al mal llamado FC, haciendo hincapié en las razones por las que se ha llegado al abuso de este privilegio, originando desacato a la norma jurídica y por lo tanto al incumplimiento del objetivo por el que fue creado, suscitando así algunos excesos entre los sujetos que cuentan con el Fuero. De esta forma se analizarán explicativamente la causas por las cuales se propone la eliminación de la figura del sistema jurídico.

Se revisará también la última iniciativa de reforma aprobada el pasado febrero del 2013, en la cual se plantea la eliminación de la declaración de procedencia como procedimiento necesario para fincar responsabilidad penal a ciertos servidores públicos, ya que en lo sustancial coincide con la eliminación del FC proponiendo también que sea para el Presidente de la República, pero de manera absoluta, es decir, tanto de la declaración de procedencia como del privilegio con el que seguirían contando los sujetos del mismo para que en la Constitución sólo se mantenga el Fuero Militar y no así el Constitucional. Para dar un mejor análisis del presente tema, se estudiarán cinco capítulos que permitirán exponer un amplio panorama del Fuero, y sobre todo la actual modificación a dicha figura.

De esta manera se analizarán sus antecedentes y naturaleza jurídica, y así se podrá explicar por qué se ha visto como un abuso de poder hoy en día, pues como toda figura en nuestro sistema tiene una evolución constitucional con la finalidad de salvaguardar principios, instituciones y procurar respeto a todo ordenamiento legal.

En el segundo capítulo se aportan las ideas del significado de FC y de inmunidad parlamentaria, su naturaleza jurídica y justificación. Se señalan diversos conceptos que han sido estudiados por expertos juristas. Algunos términos aportados por distintos autores citados en la presente investigación, así como Jurisprudencia respecto de este tema. Estos conceptos son necesarios para una mayor claridad del tema en estudio, pues se logrará diferenciar aspectos que conllevan a confusiones entre algunos términos, como la inmunidad e inviolabilidad.

En el tercer capítulo denominado “Ámbitos de protección y alcances del Fuero Constitucional”, donde se aportan los principios básicos necesarios para el conocimiento de este trabajo, como es el caso del Principio de la División de Poderes, tema estrictamente obligatorio para la mejor comprensión del tema de Tesis, pues fue la base para la creación de la multicitada figura del Fuero. Con un panorama del significado de cada Poder que conforma al Estado, contemplado en el artículo 49 Constitucional, se deja en claro el principal objetivo de la creación de esta figura en crisis. Se continúa con la delimitación del mismo, con la explicación del Fuero para los integrantes de estos Poderes, a saber: el fuero de los miembros del Legislativo, Judicial, del Presidente de la República, así como de otros servidores públicos que también cuentan con este privilegio. Se terminara el tercer capítulo con el objeto y alcances del Fuero.

El cuarto capítulo llamado “Ratificación y pérdida del Fuero”, tiene la finalidad de estudiar los procedimientos y formas posibles para que los servidores públicos cuenten con este inmunidad y así ser titulares del Fuero y de la inviolabilidad parlamentaria; del mismo modo, se estudian las causas por las cuales se pierde este privilegio, pues resulta importante conocer el momento donde ya son facultativos de la prerrogativa conferida por la Constitución, en consecuencia, saber aquellas otras formas causantes de su pérdida.

Es importante conocer respecto de la pérdida del Fuero, más aún por las actuales reformas dadas en esta materia, pues a pesar de la explicación de todo el procedimiento necesario para la obtención del Fuero como inmunidad, con la última aprobación de los diputados el pasado 27 de febrero de 2013 sobre la eliminación del FC, es imprescindible conocer del procedimiento de ratificación y por tanto las causas por las cuales se les puede retirar, sobre todo al Presidente de la República, siendo el único sujeto que continúa con el Fuero Constitucional por aprobación de los diputados.

De acuerdo a lo anterior, se argumenta lo referente a la acreditación y vigencia del Fuero, sus efectos y así la posibilidad del proceso penal para aquellos servidores que incurran en responsabilidad penal. Con la reforma antes citada, se



logra extinguir el procedimiento de la declaración de procedencia, consistente en la autorización previa de la CD para retirarle el Fuero al servidor público poseedor de éste y así pueda ser procesado como cualquier ciudadano por la presunta participación delictuosa según las leyes penales.

Como quinto y último capítulo de este trabajo de investigación, se tiene el “Estudio y análisis de las iniciativas relevantes presentadas en materia de Fuero Constitucional”, donde se abordarán aquellos proyectos con trascendencia en esta materia, presentadas recientemente por grupo parlamentario para una mayor claridad de ideas; retomando aquellas de todos los partidos políticos

Sin embargo, aunque varias de las iniciativas no tuvieron mayor relevancia en las respectivas Cámaras, las hacemos del conocimiento del lector para tener una mayor comprensión del desarrollo y cambios de la figura del Fuero.

Una vez argumentadas algunas de ellas por un partido político, se hace un resumen de las más importantes, de aquellas que lograron un avance en la regulación de la citada figura, y nos referimos específicamente a dos de ellas, una presentada por el Partido de la Revolución Democrática y otra por el Partido Acción Nacional, las cuales dieron origen a la minuta con proyecto de decreto que fue aprobada en lo general por la Cámara de Diputados el 27 de febrero del 2013.

Con el subtema “Últimas consideraciones sobre las iniciativas de reforma”, se pretende una síntesis cabal y un estudio minucioso por la trascendencia e importancia actual, pues se analizan las dos iniciativas citadas en líneas anteriores, dada la importancia para todo estudioso del Derecho y para la sociedad en general, logrando un avance en este tema tan discutible en los últimos años.

Con este proyecto se persiguen varios objetivos. Como principal se intentará demostrar que el FC es actualmente una figura innecesaria en nuestro sistema jurídico, pues sólo entorpece la impartición de justicia, el debido proceso penal, la igualdad y seguridad jurídica. Son las iniciativas de ley propuestas y analizadas en el último capítulo, las cuales se complementan con los argumentos sobre la decadencia de esta figura, auxiliados por los casos destacados en el ámbito

político-social y por las visibles desventajas en su incorporación a la Constitución, esto nos servirá para conocer los motivos por los cuales la figura del Fuero ha venido cayendo en crisis.

Actualmente, para la sociedad, los políticos y servidores públicos, se necesita una regulación adecuada al contexto social vigente, pues no es lo mismo un funcionario con Fuero si en la vida diaria esta figura jurídica sólo se ve como una puerta a la impunidad y a la corrupción; en principio, porque los fueros han estado prohibidos desde la primera Constitución del México Independiente, seguido por las ambigüedades respecto al Fuero y a la inviolabilidad.

Se ha visto como una transgresión al derecho de igualdad también contemplada en nuestra Carta Magna, donde establece la prohibición de ser juzgado por leyes privativas o por tribunales especiales, además, ninguna persona o corporación podrá tener fuero. Únicamente subsiste el Fuero Militar como ya se dijo.

Con diversos argumentos a favor y en contra de la eliminación del FC se da inicio al siguiente trabajo, dando las bases y propuestas para el análisis de la actual reforma. Igualmente, se argumentan desacuerdos en algunos puntos de la misma, pues como todo individuo se puede diferir con lo legislado. En cuanto a lo propuesto y respecto al Poder Ejecutivo, siendo esta figura la única sin modificaciones, puede considerarse como paradójica. Quizá por nuestro sistema Presidencial de gobierno, ¿esta institución debe tener un trato privilegiado?, al tener un poder ejecutivo unipersonal, ¿implica seguir con la esencia de un régimen absolutista? ¿La solución más acertada es la eliminación total del fuero?. ¿Es posible hablar de la desaparición del Fuero pero la continuación de la inmunidad constitucional? Si se persigue un trato de igualdad, ¿porqué aquellos servidores públicos contemplados en el artículo 111 Constitucional son privilegiados por un respeto total y absoluto del principio de presunción de inocencia?, y con esto no nos referimos a si es justo o no para ellos. ¿Es justo para los demás ciudadanos quienes sean presuntos responsables de la comisión de un delito, que no se respete su derecho constitucional basado en este principio?

Al referirnos al Fuero como una figura en crisis, nos enfocamos en la esencia de esta institución jurídica, es decir, a su principal objetivo, siendo éste salvaguardar el principio de división de poderes, el respeto y protección a aquellos funcionarios con un alto cargo en la vida pública y/o política, como se verá en el primer capítulo, esta inmunidad ha estado presente desde la Constitución de Cádiz hasta la vigente y actual Constitución que nos rige, pasando por una importante y trascendente reforma en 1982, pero he aquí la principal interrogante: ¿se han encontrado ventajas al tenerse regulado el Fuero Constitucional en nuestra Carta Magna?. Hoy en día, ¿se ha visto una mejor calidad en la impartición de justicia en materia de responsabilidades de nuestros servidores públicos?. ¿Qué avance se ha logrado al mantenerse aún esta figura en nuestra legislación?. ¿Acaso no se ha desvirtuado dicha figura con los casos de impunidad hasta hoy vistos en México?, es la sociedad quien está en desacuerdo con la existencia de este privilegio de nuestros servidores, privilegio que sólo ha logrado denigrar tanto a nuestras leyes mexicanas como a los propios legisladores, pues son ellos quienes hacen la ley, en este caso en particular, con la que se han beneficiado en lo personal.

Por otra parte, la crisis sobre el Fuero manifestada en este proyecto de investigación se refiere a la impunidad manifestada en la vida actual, pues hasta ahora en ningún caso de desafuero se ha visto un verdadero avance o trascendencia sobre la existencia de tal figura. En contraste, muchos casos han terminado en una evidente falta de estudio. A nuestro juicio, sigue siendo una práctica absolutista, atendiendo privilegios a los servidores de más alto grado, pues los mantiene inmunes al proceso penal. De tal manera, el estar contemplada la figura del Fuero en la Constitución no conduce a nada provechoso al sistema jurídico, pues resulta una práctica para evadir la justicia.

Serán nuestras conclusiones las encargadas de resolver estas interrogantes, no necesariamente en su totalidad, pues este tema aún se encuentra en discusión, a pesar de la reforma ya aprobada. No debemos quedarnos con lo dicho por nuestros legisladores, no siempre se regula de la manera más eficaz, y se atiende a intereses partidarios. Sobre estas cuestiones cabe la duda, la aceptación y la

propuesta, toda opinión es importante si de avanzar se trata.

# CAPÍTULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICO-CONSTITUCIONALES EN MÉXICO

## 1.1. La Constitución de Cádiz de 1812

La Constitución de Cádiz fue proclamada por las Cortes de España en marzo de 1812, y fue la primera Constitución en México donde se incluyó la figura ahora estudiada, el Fuero Constitucional, misma donde se reguló la llamada Inmunidad Parlamentaria.

.....Aunque los fueros quedaron eliminados nominalmente, subsistieron algunos como el fuero de diputados y senadores, regulándose también la inviolabilidad por las opiniones expresadas en el desempeño de sus funciones.

En esa época existía el Tribunal de las Cortes, donde se reglamentó sobre diputados y senadores quienes podían ser juzgados por causas criminales<sup>1</sup>. Aquí una limitante en materia procesal penal, antecedente inmediato a lo que hoy conocemos como Fuero Constitucional.

El artículo 128 del Capítulo VI de ese texto constitucional es donde se estipuló lo referente al tema, a la letra dice:

“Artículo 128. Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, 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 las 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”.<sup>2</sup>

Cabe señalar que en el artículo sólo se menciona a los diputados, no así los senadores, pues al paso del tiempo estas figuras han venido reformándose hasta ser implantadas en la regulación constitucional.

---

<sup>1</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Fuero*, México, 2005, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, p. 11.

<sup>2</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Fuero Constitucional*, México, 2007, p.6.

## **1.2. Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814**

Decreto conocido como Constitución de Apatzingán promulgada el 22 de octubre de 1814, fue producto de los movimientos independistas vividos con el insigne José María Morelos y Pavón, considerado como un ilustre legislador y estadista quien con su documento Sentimientos de la Nación redactado en 23 puntos, dio un importante impulso para la Constitución.<sup>3</sup>

En dicho texto constitucional de gran importancia por la época donde se implantó, se retomó la inmunidad parlamentaria. Así se dispuso el posible primer antecedente de lo que hoy se conoce como declaración de procedencia, y fue con el juicio de residencia, el cual permitía que los diputados fueran inviolables en sus opiniones y de esta manera sólo podían ser acusados durante el tiempo de su diputación de algunos delitos como: herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de caudal público.<sup>4</sup>

Cuando se instauró el Estado Mexicano, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos con dicho decreto donde se determinaba el juicio de residencia a los titulares de los diputados, miembros del Supremo Gobierno, del Supremo Tribunal de Justicia y en general, a todo empleado público, según lo disponían los artículos 59, 196 y 224 de la Constitución de Apatzingán.<sup>5</sup>

Dichos preceptos consagraron el Juicio de Residencia, los cuales manifiestan lo siguiente:

Artículo 59. “Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrán hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y, además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los del Estado, señaladamente por

---

<sup>3</sup> Sayeg Helú, Jorge, *El Poder Legislativo Mexicano*, Editores Mexicanos Unidos, México, 1983, p.23.

<sup>4</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *op.cit.*, nota 2, p. 6

<sup>5</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, Porrúa, México, 2011, pp. 45 y 46.

infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos”<sup>6</sup>

Capítulo XV. De las facultades del Supremo Tribunal de Justicia.

Artículo 196. “Conocer en las causas para cuya formación deba preceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso: en las demás de los generales de división y secretarios y fiscales del mismo Supremo Tribunal: en las del intendente general de Hacienda, de sus ministros, fiscal y asesor: en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al tribunal de este nombre.”<sup>7</sup>

Capítulo XIX. De las funciones del Tribunal de residencia.

Artículo 224. “El Tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Congreso y a los del Supremo Tribunal de Justicia”<sup>8</sup>.

Bien lo dijo el Doctor Delgadillo:

“La residencia, que tiene su origen en el derecho romano, se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo descubierto, terminarán arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicará dicho juicio hasta llegada la Independencia.”<sup>9</sup>

De esta manera, la Constitución de Apatzingán y este Decreto ya se contemplaban el juicio de residencia, pero a partir de la Independencia de México y con la Constitución de 1824 se cambio el sistema y se le denominó “Sistema de juicio de responsabilidad”.

### 1.3. Constitución Federal de 1824

Considerada como la primera Constitución Federal en el México Independiente y promulgada el 4 de octubre de 1824, donde se retomó la figura del “Fuero Constitucional” o “Inmunidad Parlamentaria”, ahora en un concepto de atribución de los miembros del Poder Legislativo en cuanto a sus opiniones se refiere, de tal forma se previó la inviolabilidad.

De esta forma, los diputados y senadores no podían ser acusados desde el día

---

<sup>6</sup> Instituto de Investigaciones del Senado de la República, *op.cit.*, nota 2, p.6.

<sup>7</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*, dirección en Internet: [www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1814.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1814.pdf).

<sup>8</sup> *Ídem*

<sup>9</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op.cit.*, nota 5, p. 46

de su elección hasta dos meses después de haber concluido su desempeño, a saber, el artículo 43 estipulaba lo siguiente:

Artículo 43. "En las causas criminales que se intentaren contra los senadores y diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber concluido 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".<sup>10</sup>

De igual forma, con la promulgación de la Constitución, se cambió el sistema de responsabilidades en cuanto al Presidente y al Vicepresidente de la Federación, de los secretarios del despacho, gobernadores de los estados, diputados y senadores, y de los demás empleados públicos; pues estos funcionarios ahora serían juzgados por la Corte Suprema de Justicia, y cuando el sujeto de responsabilidad fuera un miembro de ésta, conocerá de ella un Tribunal Especial.<sup>11</sup>

Con un paso más en la vida independiente de México y con la Constitución de 1824, se desarrolló la figura jurídica del Juicio de Responsabilidad, base para determinar la llamada Declaración de Procedencia, surgida por la responsabilidad penal.

#### **1.4. Siete Leyes Constitucionales de 1836**

Fue en esta Constitución donde se mencionaron las facultades y atribuciones de diputados y senadores. Así se constituyó un importante avance para lograr cimentar las bases para el actual sistema regulador del mecanismo para juzgar a los altos funcionarios.

Fue en la 3a. Ley donde se establecieron los delitos comunes, donde no se podía acusar al Presidente de la República ni a los senadores, sino ante la Cámara de Diputados, y si el acusado fuere diputado, sería ante la Cámara de Senadores. Para el caso de los delitos oficiales, era la Cámara de Diputados quien

---

<sup>10</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *op.cit.*, nota 2, p. 7

<sup>11</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op.cit.*, nota 5, p. 47.



decidía ante la acusación, si ha o no lugar a ésta.<sup>12</sup>

A pesar de las modificaciones dadas en este documento, se mantuvo el Fuero Constitucional para los legisladores tal y como lo expresó la Constitución de 1824 en su ya citado artículo 43.

En este orden de ideas, es menester referirse al artículo 47 de dicho texto, el cual hace mayor énfasis en las prerrogativas de los diputados y senadores, Presidente de la República, y otros funcionarios públicos; así expresa lo siguiente:

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 ministros de la alta Corte de Justicia y la marcial, secretarios de 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."

De la misma forma, se implantó el procedimiento donde asemeja al juicio de declaración de procedencia, y en el artículo 49 se hizo dicha mención:

Artículo 49. "En los delitos comunes, hecha la acusación, declarará la Cámara respectiva si ha o no lugar a la formación de la causa; en caso de ser declaración afirmativa, se pondrá al reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado.

La resolución afirmativa solo necesitara la confirmación de la otra Cámara en el caso de ser acusado el Presidente de la República."<sup>13</sup>

### **1.5. Bases Orgánicas Centralistas de 1843**

Fue el Poder Ejecutivo Provisional quien se encargó de redactar dichas Bases, con la colaboración de Nicolás Bravo, y sancionadas por quien en ese momento era Presidente del País, Antonio López de Santa Anna.

En esta legislación de 1843 no hubo cambios trascendentes que permitieran tratarlos con mayor estudio. Refiriéndose a las figuras de inviolabilidad y Fuero Constitucional de diputados y senadores, así como el procedimiento para juzgar a los integrantes del Congreso subsistieron sin modificaciones importantes, las

---

<sup>12</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op.cit.*, nota 1, p. 7

<sup>13</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *op.cit.*, nota 2, p. 7

bases se habían sentado en los textos anteriores.<sup>14</sup>

### **1.6. Acta Constitutiva y de Reforma de 1847**

Texto constitucional expedido y sancionado el 18 de mayo de 1847 por el Congreso Extraordinario Constituyente. Es en este documento donde por primera vez se utilizó el término “Fuero” para referirse a las prerrogativas que tenían los funcionarios para no ser procesados por delitos, es decir, en este momento se determinaron los derechos de los altos funcionarios para que no sean sujetos de un proceso penal, de esta manera puede considerarse el antecedente del FC visto como una inmunidad procesal.

El artículo 12 hace mención a esto, el mismo dice:

Artículo 12. “Corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios a quienes la Constitución o las leyes concedan este fuero.

Para el caso de que los delitos de que se tratasen fueran de orden común, el procedimiento se seguirá ante la Suprema Corte; en caso de ser de oficio, le correspondía a la Cámara de Senadores erigirse en Jurado de sentencia para determinar si era o no culpable, pero para este caso en específico era la propia Suprema Corte la que determinaba la pena correspondiente para este tipo de delitos.

### **1.7. La Constitución de 1857**

El Constituyente de 1857 tuvo gran relevancia por sus aportaciones en el sistema constitucional de México tras una larga historia de luchas e inconformidades por las cuales se siguieron reformando los textos constitucionales precedentes al de 1857.

En esta Constitución ya se regulaba el FC para los altos funcionarios tratándose de delitos comunes y oficiales cometidos durante el tiempo que desempeñaran sus funciones para los cuales fueron designados. El artículo 103 Constitucional disponía lo siguiente con respecto a la responsabilidad por dichos delitos, a saber:

---

<sup>14</sup> *Ídem.*

Artículo 103. “Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá 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”<sup>15</sup>

Se puede observar respecto a la figura del Presidente, que se encontraba regulado de la misma forma a la que se tiene en la legislación actual, con excepción de la violación expresa a la Constitución y el ataque a la libertad electoral; esto en el segundo párrafo del artículo 108 Constitucional.

En el caso de los delitos comunes, era necesario proceder con un “antejuicio”, es decir, un juicio previo para determinar si se separaba del cargo al funcionario acusado, así lo estipulaba el artículo 104 de esta constitución:

Artículo 104. “Si el delito fuere común, el Congreso erigido en Gran Jurado, declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, queda por el mismo hecho separado de su encargo y sujeto a la acción de los Tribunales Comunes.”<sup>16</sup>

En lo referente a los delitos oficiales, se tiene el artículo siguiente:

Artículo 105. “De los delitos oficiales, conocerán: el Congreso como Jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Jurado de Sentencia”<sup>17</sup>.

Este procedimiento, era también identificado como el Juicio Político, y se mantuvo en el sistema constitucional con el propósito de salvaguardar el Principio de la División de Poderes. Este criterio fue aprobado por unanimidad.<sup>18</sup>

De igual manera esta Constitución mantuvo la prerrogativa del Congreso en lo referente a la inviolabilidad de las opiniones emitidas por sus miembros; este texto contempló un capítulo especial sobre las responsabilidades de los altos funcionarios, en donde mencionaba a los miembros del Congreso de la Unión, quienes eran responsables de delitos comunes cometidos en el tiempo del desempeño de sus funciones.

---

<sup>15</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op.cit.*, nota 5, p. 48

<sup>16</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op.cit.*, nota 1, p. 16.

<sup>17</sup> *Ídem.*

<sup>18</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op.cit.*, nota 1, p. 17

Tratándose de la inviolabilidad parlamentaria, esta Constitución también lo reguló en su segundo Título, de la división de poderes, Sección I, Párrafo I, De la elección e instalación del Congreso. Y que en el artículo 59 expresaba:

Artículo 59. “Los Diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.”<sup>19</sup>

Dada la importancia de estas dos figuras, el Fuero Constitucional y la inviolabilidad parlamentaria, han sido citadas a través de los diversos artículos de distintos ordenamientos constitucionales surgidos desde 1812; con la presente recapitulación se determina su manejo con distintos términos, aunque en la actualidad se han realizado debates entre ambos, sobre todo por la palabra “Fuero”, donde en el artículo 13 Constitucional actual se estipula que ninguna persona o corporación puede tener fuero, esto es, si la constitución prohíbe tener algún tipo de fuero, la pregunta sería porqué existe el FC.

Este concepto del cual no hay fundamento alguno, tan sólo en el artículo 61 párrafo segundo; suele confundirse en su interpretación con la inviolabilidad parlamentaria, aunque ambos conceptos se consideran prerrogativas que deben velarse y regularse constitucional y legalmente por separado. De estos términos nos ocuparemos en el siguiente capítulo.

Fue en el título IV de esta Constitución, donde además de la responsabilidad del Presidente de la República, también se regularon las responsabilidades de altos funcionarios a nivel federal, así como las de los gobernadores, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales y delitos comunes. Por lo tanto las únicas dos leyes donde se reglamentaron fueron la “Ley Porfirio Díaz” del 3 de noviembre de 1870 y la “Ley Porfirio Díaz” del 6 de junio de 1896. Empero, no se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados del Estado.

La segunda ley de 1896, denominada “Ley Reglamentaria de los artículos 104

---

<sup>19</sup> Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Inmunidad Parlamentaria y/o Fuero Constitucional de los Legisladores. Estudio teórico conceptual, antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentadas en la LIX y LXI Legislatura, (Primera Parte), Octubre, 2011, pág. 18.

y 105 de la Constitución Federal”, reguló en su primer capítulo la responsabilidad y Fuero Constitucional de los altos funcionarios federales, mismos sujetos referidos en la “Ley Juárez”, las cuales se remitían al artículo 103 del mismo texto constitucional.

En esta ley de 1896, se reguló lo correspondiente a la declaración de procedencia, y sobre el órgano responsable de dictarla: el Gran Jurado. Para el caso de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo el gozo del FC desde el comienzo de sus funciones.

### **1.8. La Constitución de 1917**

Tomando en cuenta los antecedentes más relevantes ya expuestos con los cuales se constituye la esencia de dicho proyecto tan importante para nuestro sistema constitucional en materia de responsabilidades de funcionarios y sobre todo en la figura en estudio.

El General Venustiano Carranza publicó dos decretos presidenciales, el primero de ellos el 14 de septiembre de 1916 en el cual se convocaba a un Congreso con el fin de debatir temas relevantes sobre la reforma a la Constitución de 1857, y el segundo el 19 de septiembre del mismo año en donde se fijaban las elecciones de los diputados que se llevarían a cabo el 22 de octubre de 1916.<sup>20</sup>

Dentro del primer Congreso se debatió el tema del los fueros, entendiéndose éstos como inmunidades otorgadas a determinadas personas y donde se estableció su prohibición por tratarse de privilegios, subsistiendo sólo el fuero militar para los miembros del Ejército. Quedando de la siguiente forma el artículo 13 del referido decreto:

Artículo 13. “Nadie podrá ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero ni gozar más emolumentos que los que sean en 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

---

<sup>20</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *op.cit.*, nota 2, p. 11

extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército”.<sup>21</sup>

En materia de inviolabilidad de los legisladores, se mantuvo el mismo criterio de la Constitución de 1857, entendiéndose como su protección al emitir opiniones en el ejercicio de sus funciones, conservándose el procedimiento de declaración de procedencia, aunque hubo algunas modificaciones importantes respecto a este punto.

El principal objetivo del Constituyente de 1917 fue reformar por completo la Constitución de 1857, así el 31 de enero de 1917, el arduo trabajo legislativo de los diputados concluyó logrando el estado medular de la Constitución actual vigente, con un sinnúmero de reformas, derogaciones y adiciones.

El 5 de febrero de 1917 fue promulgada la Constitución, entrando en vigor el 1o. de mayo de ese año. De esta forma se logra un importante paso hacia nuestro actual régimen de responsabilidades de servidores públicos, sin olvidar la importante reforma de 1982.

Entonces surgió la necesidad de expedir una ley de responsabilidades para determinar los delitos oficiales posiblemente cometidos por los funcionarios de la federación. Por tal motivo se hará énfasis al manifestar el avance a dicho régimen, sobre todo por la necesidad de tener un marco jurídico con certeza y seguridad al sistema implantado desde 1857 en lo concerniente al Fuero Constitucional.<sup>22</sup>

De esta manera, el artículo 61 de la Constitución de 1917 sólo fundamentó la inviolabilidad parlamentaria, y establecía lo siguiente:

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.”<sup>23</sup>

El Título IV estableció las bases del sistema de responsabilidades el cual fue titulado “De la responsabilidad de los funcionarios públicos”, y fue el artículo 108 donde se dispuso lo correspondiente a este sistema, a saber:

---

<sup>21</sup> *Ídem.*

<sup>22</sup> *Ídem.*

<sup>23</sup> Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, *op.cit.*, nota 19, p. 18.

Artículo 108. “Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el procurador general de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo cargo.

Los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Resulta claro saber lo que buscaba el Constituyente, constituir con inmunidad a los miembros del Poder Legislativo, siendo ésta una prerrogativa necesaria para salvaguardar las instituciones y proteger la independencia y autonomía de un Poder frente a los otros Poderes del Estado.<sup>24</sup>

A pesar del gran avance de esta Constitución, fue hasta la reforma del Título IV de la misma, llevada a cabo el 28 de diciembre de 1982, cuando se transformó el sistema para convertirse en un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación. Sin omitir los sujetos de responsabilidad denominados ahora servidores y no funcionarios como se estableció en la de 1917.

### **1.8.1. La Reforma al artículo 61 Constitucional**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 6 de diciembre de 1977. Siendo la iniciativa un Decreto que reforma y adiciona los artículos 6, 41, 51, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha reforma consiste en la adición de un segundo párrafo, incluyendo ahora textualmente al Fuero Constitucional.

Dentro de la exposición de motivos se hace mención a los legisladores de ambas Cámaras, quienes contarán con garantías para permitírseles llevar a cabo sus funciones sin ser interrumpidas ni quebrantadas. Esta inmunidad de diputados y senadores consiste en la inviolabilidad de opiniones formuladas en el ejercicio de

---

<sup>24</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004.

su función legislativa.

En la misma iniciativa propuesta por el Ejecutivo para reformar el mencionado artículo 61, estimó conveniente agregar lo referente al Fuero Constitucional. Alegando la importancia para hacer respetar tanto el recinto parlamentario como los miembros del Congreso donde sesionan por la trascendente función que desempeñan como representantes del Pueblo.

De esta manera queda asentada la adición al artículo en cita. Se tiene así por primera vez fundamentado el Fuero Constitucional, pues en ningún otro artículo se menciona, y aunque sea un concepto del cual no se da su definición, se le atribuye al Presidente de cada Cámara la facultad de salvaguardar por la observancia de tal figura.

Así las cosas, dado el dictamen por las mencionadas Comisiones, resolvieron aprobar la iniciativa con el proyecto de adición al artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

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.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al Fuero Constitucional de los miembros de la misma, y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnen a sesionar".

<sup>25</sup>

Es menester hacer énfasis sobre la interpretación del precepto en estudio, pues la razón fundamental específica a aquellas opiniones externadas en términos del artículo por el desempeño de sus cargos. Para esto, la Primera Sala del Máximo Tribunal emitió la siguiente tesis:

**INMUNIDAD LEGISLATIVA. OBJETO Y ALCANCES DE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Según se desprende de la interpretación del artículo 61 constitucional, que dispone que: "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.-El presidente de cada Cámara velará por el respeto al Fuero Constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.", el interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad o inmunidad legislativa es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos -las

---

<sup>25</sup>Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, *op.cit.*, nota 19, pp. 21 y 22.



manifestaciones- hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como legislador, por lo que puede afirmarse que el ámbito de esta protección se delimita por la suma de tres condiciones: a) sólo opera a favor de diputados y senadores; b) por las opiniones; y, c) que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Así, la inviolabilidad dispensa al legislador una protección de fondo, absoluta, llevada al grado de irresponsabilidad, perpetua por cuanto que sus beneficios no están sujetos a periodo alguno; de tal suerte que prácticamente lo sitúa en una posición de excepción, en todas aquellas circunstancias en que éste ejercite su función de representante público, pues automáticamente opera una derogación, es decir, una pérdida de vigencia y eficacia de los preceptos constitucionales que imponen a los poderes públicos el deber de responder a sus propios actos y de los que garantizan a todos los ciudadanos una tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos, lo que obliga al gobierno y a los particulares a soportar las manifestaciones que viertan en su contra los legisladores, aun cuando subjetivamente puedan considerarlas difamatorias. En consecuencia, la protección a los legisladores sólo por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos refrenda el objetivo de la mencionada garantía, o sea, resguardar al ejercicio del Poder Legislativo, pues aquéllos lo realizan y hacen de la palabra -del discurso- el instrumento motriz y la forma privilegiada para ejercer su función pública.<sup>26</sup>

Dicha tesis señala los elementos constituidos en el artículo 61 constitucional para hacer posible la protección mencionada, es decir, la inviolabilidad parlamentaria, misma que se resume en tres aspectos importantes, a saber:

- 1) Que se trate de diputados o de senadores
- 2) Que existan opiniones
- 3) Que dichas opiniones se manifiesten en el desempeño de su cargo.

Como lo establece la siguiente disposición tomada de la Crónica del Amparo Directo en Revisión 27/2009 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de la Inviolabilidad parlamentaria de legisladores en un análisis del artículo 61 Constitucional, derivado de la controversia de dos personajes políticos donde el análisis fundamental era relativo a la interpretación del primer párrafo del artículo 61 Constitucional, el Ministro José Ramón Cossío Díaz resaltó el citado artículo, donde contiene tres aspectos importantes, a saber, la garantía de inviolabilidad; la inmunidad procesal, la cual en su opinión ha sido confundida con el llamado fuero; y por último, la inviolabilidad del recinto, también

---

<sup>26</sup>Tesis 1ª.XXX/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t.XII, diciembre de 2000, p 245, Primera Sala, materia constitucional, reg. 190591.

consagrada en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos(LOCGEUM).<sup>27</sup>

### **1.9.La Reforma de 1982**

Decreto por el cual se reforman y adicionan preceptos del Título Cuarto de la Constitución, donde comprende del artículo 108 al 114. La esencia de esta reforma trascendente se da en materia de responsabilidades de los llamados altos funcionarios de la Federación. Con fecha 28 de diciembre de 1982, se tiene publicado en el DOF el decreto emitido por el Ejecutivo Federal.

En primera instancia es con esta reforma donde se le cambia el nombre de Fuero Constitucional por el de “declaración de procedencia”, precisamente al privilegio que tienen en materia procesal penal, esto es, dentro del Título Cuarto de la Carta Magna. En ningún precepto hace alusión al término Fuero, sino se le denomina declaración de procedencia, aunque la institución subsiste, como se estudió en el punto anterior sobre la reforma al artículo 61 Constitucional, esto es, la figura continúa como un tipo de privilegio parlamentario, pero en el Título Cuarto referido, ya no se menciona como tal, sino cambia de nombre considerado como un procedimiento para imputar responsabilidades a quienes sean acreedores de ellas.

De la misma forma, se cambia el nombre al Título Cuarto, pasando de “Responsabilidades de los Funcionarios Públicos” al de “Responsabilidades de los Servidores Públicos”. Uno de los motivos por el cual se llevó a cabo esta reforma, es por no tener preciso el concepto de responsabilidad, y mucho menos los servidores quienes estaban sujetos a ésta.

---

<sup>27</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Inviolabilidad parlamentaria, prerrogativa establecida a favor de los Diputados y Senadores en el primer párrafo del artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, dirección en Internet: [www.scjn.gob.mx/Cronicas/Cronicasdelplenoy\\_salas/cr-220210-027-inviolabilidad.pdf](http://www.scjn.gob.mx/Cronicas/Cronicasdelplenoy_salas/cr-220210-027-inviolabilidad.pdf) , fecha de consulta: 14 de diciembre de 2012, p. 7.

Estas reformas se hacen con el fin de mantener un Estado de Derecho y sobre todo para evitar el abuso de poder.

El cambio representativo de esta reforma, fue la definición de los servidores públicos, puntualizándolos como: "... los representantes de elección popular, los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal..."<sup>28</sup>

Lo anterior, se señala en el artículo 108 de la Constitución; del mismo modo hace mención en su segundo párrafo, lo concerniente al Presidente de la República, quien sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Lo referido se encuentra redactado de la misma forma en la Constitución que actualmente nos rige.

En lo relativo a los servidores públicos de los entidades federativas y de los municipios, la redacción es distinta, pues éstos sólo serán responsables por faltas a la Constitución y leyes federales, al igual que al mal uso de fondos y recursos federales. Por tales hechos serán las Constituciones de los Estados quienes precisarán los términos y efectos de las responsabilidades, así como el carácter de los servidores públicos que lleven a cabo sus funciones en dichas entidades.

De esta forma se hace respetar el régimen de distribución de competencias de nuestro país, esto es, existen niveles de gobierno donde se debe respetar la legislación interna de cada uno de ellos, ya lo dice Miguel Carbonell en su texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"El federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico-política traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas".<sup>29</sup>

Volviendo a la citada reforma, el decreto de 1982, en su artículo 109 del Título

---

<sup>28</sup> *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de diciembre de 1982, p. 3.

<sup>29</sup> Carbonell, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, México, 2013.

Cuarto se estipula lo referente al sistema de responsabilidades de los servidores públicos, señalando así implícitamente la responsabilidad política, penal, administrativa y civil. Así, con sus tres fracciones hasta la fecha vigente en los mismos términos, expresa en primer término, las disposiciones seguidas ante un juicio político y las sanciones correspondientes precisadas en el precepto siguiente de la Ley Fundamental. De igual forma, hace alusión al no poder proceder dicho juicio por la sola expresión de ideas.

Con el segundo párrafo de la fracción I del artículo citado, una vez más sale a relucir la inviolabilidad parlamentaria, de la cual se habló anteriormente, referida como el privilegio de los legisladores para formular las opiniones requeridas en el ejercicio de sus funciones, sin la posibilidad de ser amonestados por ellas, dada la trascendencia de esta figura constitucional.

Es en la segunda fracción donde se menciona la responsabilidad penal, expresando lo siguiente: "...II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal;..."

Es curioso que esta fracción no mencione nada respecto a la previa autorización de la Cámara de Diputados para que un servidor público pueda ser procesado penalmente ante la probable comisión de un delito, donde se establece que será para cualquier servidor público, y no se menciona ningún tipo de privilegio. Es importante recalcar que la fracción en la actualidad sigue igual, no hubo modificaciones al respecto.

Ya en la tercera fracción, se hace referencia a la responsabilidad administrativa, indicando que las faltas por las cuales pueden ser responsables serán por incumplimiento a los principios que deben velar durante el tiempo del desempeño de sus funciones los servidores públicos mencionados, en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, como la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia.

En cuanto a la responsabilidad política, en el artículo 110 del decreto de reforma se menciona a los sujetos de juicio político, quienes son: "los senadores y

diputados del 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 de Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.<sup>30</sup>

Cabe aclarar que algunos de los servidor públicos mencionados en este artículo ya no se contemplan en la regulación actual por diversos cambios en la administración pública. Se han modificado, tal es el caso de los Jefes de Departamento Administrativo así como el jefe de Departamento del Distrito Federal. Aunque actualmente se han aumentado los sujetos, son los mencionados quienes podían ser sujetos al juicio político.<sup>31</sup>

En el párrafo siguiente, se estipulan las sanciones para estas responsabilidades, como la destitución del servidor público y la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.<sup>32</sup> Ante este tipo de responsabilidad y llevando a cabo el juicio político, los órganos encargados de dicho procedimiento son la Cámara de Diputados y la de Senadores; la primera como órgano de acusación y la segunda como Jurado de Sentencia.

Una de las diferencias entre el juicio político y la declaración de procedencia, es la actuación de las Cámaras, donde en el primer caso tendrán competencia las dos Cámaras y para la declaración de procedencia, sólo la Cámara de Diputados.

Es el artículo 111 Constitucional donde se estipula el procedimiento para que

---

<sup>30</sup> Diario Oficial de la Federación, *op.cit.*, nota 28, p. 3

<sup>31</sup> Reforma Constitucional de 10 de agosto de 1987 donde se sustituyó al Jefe del Departamento del Distrito Federal por la del “titular del órgano de gobierno del Distrito Federal”

<sup>32</sup> Diario Oficial de la Federación, *op.cit.* nota 28, p. 3.

un servidor público pueda ser procesado penalmente, es decir, se refiere a la declaración que hace la Cámara de Diputados en cuanto recibe la solicitud de *desaforar*<sup>33</sup> a un legislador acusado. De esta forma, se mencionan aquellos servidores públicos que cuentan con el privilegio del Fuero y para que puedan proceder contra ellos, a saber: “Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo (Hoy secretarios de Estado), el Jefe del Departamento del Distrito Federal (Hoy Jefe de Gobierno del Distrito Federal), el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Como se puede ver la figura del Presidente de la República tiene un régimen de responsabilidades diferente, pues como se ha observado, el Ejecutivo Federal no es sujeto de responsabilidad administrativa ni política y es el cuarto párrafo del mismo artículo 111 donde se aclara esta situación, y dice:

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.<sup>34</sup>

De la misma forma el séptimo párrafo reguló la declaración de procedencia, cuyo efecto era separar al inculpado de su encargo mientras está sujeto al proceso penal correspondiente. Este párrafo continúa de la misma forma de la cual se estipuló en el citado decreto de reforma de 1982. Un punto importante de este mismo párrafo es saber si la sentencia del proceso penal de quien es sujeto el inculpado terminara en sentido absolutorio; éste podrá reanudar sus funciones como lo había hecho antes.

El precepto que le sigue, el 112, quedó de la siguiente forma:

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

---

<sup>33</sup> Término que se emplea para decir que un servidor público quien cuenta con el privilegio del Fuero Constitucional se le retira éste por la declaración que hace la Cámara de Diputados, entendiéndose así por utilizar el mal llamado Fuero.

<sup>34</sup> Diario Oficial de la Federación, *op.cit.*, nota 28, p. 4

artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo”.<sup>35</sup>

El mismo texto se encuentra en nuestra Constitución vigente, y se menciona por la importancia del tema, pues hoy en día se ha venido discutiendo el caso de las licencias y también ha tenido un sin fin de controversias porque el régimen anterior a la reforma de 1982, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se manifestó en el sentido de que la solicitud de licencia no despojaba al servidor público del Fuero especialmente, en el caso de los legisladores quienes pidan licencia, en el entendido de poder retomar su cargo. En lo respectivo a los legislativos fue la pronunciación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1946 al estimar que la licencia no priva del Fuero, puesto que éste protege a la función.<sup>36</sup>

De acuerdo a las palabras del Doctor Eduardo Andrade Sánchez, en su obra “El desafuero en el sistema constitucional mexicano”, se tiene:

“El propósito de esta disposición fue borrar cualquier duda acerca de que la separación del cargo, así sea temporal, priva del fuero...De manera que esta separación supone el tiempo en el que por una licencia o por algún otro motivo el funcionario que tiene el cargo se separa de él temporalmente.”<sup>37</sup>

Es así como con la multicitada reforma en estudio, se resolvió una polémica hasta antes vista como un problema que la SCJN resolvió de manera inadecuada, y es lo referente a la licencia.

Ha sido un tema controvertido establecer si la licencia es suficiente motivo para que a un servidor público se le prive del privilegio, el cual tiene para no ser procesado penalmente. El Senado de la República lo ha establecido: habrá privilegio si hay función. Cuando ésta cesa por haberse vencido el periodo legal, por destitución, renuncia o le ha sido concedida la licencia solicitada, cae en el argumento fundado en lo que establece el Código Penal Federal:

## CAPÍTULO II

### EJERCICIO INDEBIDO DE SERVICIO PÚBLICO

**Artículo 214.-** Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 5

<sup>36</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *op.cit.*, nota 24, pp. 86 y 87.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 92

público que:

II.- Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.

Es necesario hacer referencia a la definición de licencia. Se seguirá el mismo criterio sustentado por el Senado de la República:

LICENCIA: Consiste en una autorización para no ejercer por tiempo indeterminado el cargo al que le fue electo popularmente.

NATURALEZA JURÍDICA: se refiere a la petición de aquel que pretende gozar de ella, la cual será resuelta por el órgano al que pertenece, que se refiere única y exclusivamente a que se le permita no ejercer el cargo, por tiempo determinado o indeterminado.<sup>38</sup>

Dicho de otra manera, la licencia es una simple autorización de cada Cámara otorgada a sus miembros, con la posibilidad de estar ausentes en las sesiones sin incurrir en la sanción establecida por el artículo 63 de la Constitución. Aún cuando significa una suspensión en el ejercicio del cargo, no implica por su naturaleza temporal, la pérdida de los derechos directos e indirectos.<sup>39</sup>

### 1.10.- Regulación Actual

Como primer punto nos referiremos al fundamento constitucional donde se regula la responsabilidad penal, es de suma importancia en este trabajo, sin olvidar la figura ahora analizada del Fuero Constitucional, considerada como una inmunidad de carácter procesal penal.

En nuestra Carta Magna se hace mención al artículo 13, donde se establece lo siguiente:

Artículo 13. "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 estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autorización civil que corresponda."

Como bien se observa, la figura estudiada no se encuentra regulada en este

---

<sup>38</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *op.cit.*, nota 2, pp. 85 y 86

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 86



precepto. En sentido contrario se establece la prohibición del fuero, entendiéndose como privilegio personal, donde al mismo tiempo regula la igualdad de justicia, es decir, nadie podrá beneficiarse por ninguna ley o tribunal especial.

Se ha discutido en muchas ocasiones sobre la interpretación de este artículo, pues se recalca la igualdad de justicia y la prohibición del Fuero, tomando en cuenta que en nuestro sistema constitucional sólo está permitido el fuero militar y de una forma implícita el erróneamente llamado Fuero Constitucional, pues con la reforma de 1982, se le cambió de nombre quedándose como declaración de procedencia y es en el artículo 61 párrafo segundo del texto constitucional donde se menciona lo correspondiente.

En nuestra opinión este segundo párrafo, sólo se tiene contemplado al Fuero para los miembros del poder legislativo. Donde el presidente de cada Cámara, de diputados o senadores, vigilará por el respeto a éste, sin ninguna otra consideración al respecto. A nuestro juicio los únicos sujetos quienes cuentan con este privilegio son los Legisladores. Esta interpretación se hace porque así lo menciona el artículo 61; sin embargo el Título IV de la Constitución, referente a la responsabilidad penal y declaración de procedencia, señala los servidores públicos quienes serán sujetos de la misma.

El artículo 111 de ese mismo Título contempla a los servidores públicos que son sujetos de la Declaración de Procedencia y cuentan con el Fuero Constitucional. Aparte de los legisladores: Ministros de la SCJN, 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 Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En este artículo quedan señalados los otros servidores públicos que cuentan con la inmunidad parlamentaria que no pertenecen exclusivamente al poder legislativo.

Siguiendo con la legislación aplicable al Fuero Constitucional, se reitera lo

estipulado en el artículo 111 constitucional, donde se señala a todos los sujetos de responsabilidad penal y poseedores del fuero. A la letra dice:

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, 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 declarara 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.

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

Por lo que toca al presidente de la República, solo 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 comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de la Cámaras de diputados y senadores son inatacables.

..."

Sin embargo en ningún precepto de la Constitución se define al Fuero Constitucional, sólo la doctrina. Algunos autores y criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aportan conceptos de los cuales se puede deducir esta figura; tema retomado en el siguiente Capítulo. Conforme a la Constitución, son los únicos artículos donde la mencionan, pero existe también la Ley Reglamentaria del Título IV de la Constitución, sobre el sistema de responsabilidades.

Haremos referencia específicamente a esta Ley titulada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP). Esta ley tiene su origen en la reforma al Título IV publicada el 28 de diciembre de 1982 publicada en el DOF el 31 de diciembre del mismo año.

Como ya se dijo el procedimiento de la declaración de procedencia es con el

cual se sustituyó el Fuero Constitucional. Aquellos servidores públicos, quienes incurran en responsabilidad penal, tendrán el privilegio de no ser procesados penalmente sin la previa autorización de la Cámara de Diputados. Por tal motivo, el Capítulo III de la LFRSP regula este procedimiento con el cual se puede proceder penalmente en contra de algunos de los servidores

Este Capítulo III contempla los artículos 25 al 29, procedimiento que será analizado en el Capítulo IV del presente trabajo. Posteriormente en su Capítulo IV de la Ley contempla las disposiciones comunes para el juicio político y el Procedimiento de declaración de procedencia en sus artículos 30 al 45.

Por otro lado, se tiene la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999, el cual también se refiere a la figura en estudio, de tal manera, se tienen los siguientes preceptos que aluden a tal aspecto, a saber:

Artículo 11.

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

2. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvencidos o enjuiciados por ellas.

3. Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.

Artículo 12.

1. Los recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables. Toda fuerza pública está impedida de tener acceso a los mismos, salvo con permiso del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el Fuero Constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización se hiciere presente la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto.

## **CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL**

### **2.1. Concepto de Fuero**

Es indispensable hacer mención que el Fuero Constitucional sólo se entiende de manera implícita y no expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En su artículo 111 lo menciona como un requisito de procedibilidad penal contra un servidor público.

A pesar de esto es el ya citado artículo 13 del texto constitucional donde sí se menciona la palabra Fuero, refiriéndose sólo a su prohibición, pues a lo largo de la historia, se ha reformado para no ser catalogado como un privilegio personal.

Cabe destacar que en nuestra legislación vigente sólo se contempla el fuero militar como un privilegio de los miembros de las fuerzas armadas, tomando en cuenta la actual aprobación de la reforma al Código de Justicia Militar, de la Ley de Disciplina para el Personal de la Armada de México y de la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos que tuvo el Senado de la República<sup>40</sup> al señalar que los integrantes de las fuerzas armadas que violen derechos humanos de civiles serán juzgados en tribunales del fuero común. Pero en ningún caso se refiere al Fuero Constitucional, término mal empleado, pues a partir de la reforma al Título Cuarto Constitucional de 1982, se cambió este concepto por el de declaración de procedencia.

Uno de los logros de esta reforma, fue precisamente el cambio de la palabra Fuero como un privilegio personal. El término Fuero Constitucional no se emplearía más para evitar confusiones y discriminación alguna entre servidores, quienes contaban con dicho privilegio y con los que no contaban.

De esta manera el mismo artículo 13 de la Constitución establece que sólo subsistirá el fuero de guerra y ningún otro. Sin embargo es en el artículo 61, párrafo segundo del mismo ordenamiento jurídico, donde sí se menciona al Fuero Constitucional como tal.

---

<sup>40</sup> Gaceta Parlamentaria año XVIII, número 4008, jueves 24 de abril de 2014.

Así las cosas, se señalan distintos conceptos que derivan de la doctrina, legislación e interpretación de la SCJN, contemplando los más representativos para el presente análisis, para el del Doctor Andrade Sánchez, el Fuero Constitucional es:

“...un conjunto de normas aplicables a determinados servidores públicos que en razón de la función que desempeñan quedan sujetos a un régimen propio en cuanto a la exigencia de ciertas responsabilidades en las que pueden incurrir por su conducta”.<sup>41</sup>

Un punto coincide con otros autores, o sea el conjunto de normas las cuales se refieren sólo para “determinados” servidores, esto es, se limita a aquellos quienes tienen un alto e importante cargo.

El estudio legislativo del Senado de la República titulado “El Fuero Constitucional”, representa una investigación de varios artículos, comentarios, y opiniones de especialistas en la materia, donde nos aporta un concepto de dicha figura en estudio.

De esta manera nos dice:

“El fuero consiste, de acuerdo con la tradición jurídico-constitucional nacional, en la imposibilidad de poner en actividad el órgano jurisdiccional, local o federal, para que desarrolle sus funciones en contra de quien está investido del carácter de servidor público de los descritos en la clasificación que hace el párrafo primero del artículo 111 constitucional, durante el tiempo de su encargo, para seguir esa clase de procesos tan sólo cuando haya dejado de tener el cargo público de referencia o cuando haya sido declarado por el órgano de Estado competente, que ha perdido el impedimento o el llamado “Fuero de no procedibilidad”.<sup>42</sup>

Con este concepto proporcionado por el Senado, nos da una introducción a la declaración de procedencia, pues se refiere a esta al decir que “...haya sido declarado por el órgano de Estado competente...”, mientras tanto, no se podrá actuar en contra del servidor público que tenga esta inmunidad o privilegio, con el objeto de salvaguardar la independencia entre poderes.

En otro estudio legislativo por parte de la Cámara de Diputados, titulado “Inmunidad Parlamentaria y/o Fuero Constitucional de los Legisladores”, nos da otra perspectiva respecto a esta figura; pues argumentan que la inmunidad

---

<sup>41</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *op.cit.*, nota 24, p. 4

<sup>42</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *op.cit.* nota 2, p. 4

parlamentaria también abarca el Fuero Constitucional, aspecto relevante si se sigue con la idea de que el fuero es lo mismo a la inmunidad.

La definición que la Cámara de Diputados nos da es:

“La inmunidad parlamentaria es un privilegio de los parlamentarios (diputados y senadores) que consiste en aquella protección de carácter procesal, que tienen cuando se les intenta seguir un proceso penal, por su probable responsabilidad en la comisión de un delito”.<sup>43</sup>

Dicho concepto nos parece bien explicado, pues aporta los elementos que caracterizan al fuero; considerado como un privilegio de los legisladores y su carácter procesal. Aunque aquí sólo lo refieren como la inmunidad de los legisladores, no así de los demás servidores públicos con el mismo privilegio.

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Fuero Constitucional se conserva en la Constitución, con el fin de amparar la independencia y autonomía de los funcionarios de los Poderes de la Unión, sin considerarse por tal motivo como un privilegio personal, de ahí que sólo se beneficie a aquellos servidores públicos que ejerzan sus funciones y no se separen de ellas.

Aclarado lo anterior, la SCJN define al Fuero Constitucional como:

“el conjunto de prerrogativas de que gozan los altos funcionarios mencionados en el artículo 110 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 la autorización del Congreso de la Unión”<sup>44</sup>

Mencionaremos el órgano de justicia que hace alusión a las prerrogativas fundamentales de las cuales gozarán los servidores públicos. Serán respecto a la independencia, inviolabilidad e inmunidad, términos que abordaremos en los párrafos siguientes, los cuales provocan confusiones en la legislación, a pesar de sus diferencias y peculiaridades.<sup>45</sup>

Siguiendo con el marco conceptual del Fuero Constitucional, es menester referirnos a la interpretación de nuestro máximo Tribunal, la SCJN. Para esto, se

---

<sup>43</sup> Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, *op.cit.*, nota 19, p. 6

<sup>44</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op.cit.* nota 1, p. 8.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 21

cita la Tesis Aislada siguiente:

**INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y FUERO CONSTITUCIONAL. SU APLICACIÓN CUANDO SE TRATA DE RESPONSABILIDAD PENAL Y DE RECLAMACIONES CIVILES QUE SE IMPUTAN A UN DIPUTADO FEDERAL.** El artículo 61 de la Constitución Federal consagra la figura de la "inmunidad parlamentaria" como una garantía otorgada a los diputados federales y senadores, sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a grado tal que nunca podrán ser reconvenidos por ellas; mientras que el diverso artículo 111 de la propia Carta Magna, contempla la institución del "fuero constitucional", bajo la denominación actual de declaración de procedencia, como una garantía de carácter procesal, otorgada a diversos funcionarios públicos expresamente enunciados, entre ellos, los diputados y senadores. De ahí que, aunque son conceptos distintos, existe la posibilidad de que en materia penal se presente la conjugación de ambas figuras, precisamente en el caso de que un diputado federal atribuyera a una persona un hecho que puede ser constitutivo de delito, supuesto en el cual para proceder contra aquél, primeramente habría necesidad de hacer la declaración de procedencia prevista en el artículo 111 constitucional y después determinar si se está o no en el caso de la inmunidad a que se refiere el artículo 61 en cita. En cambio, si la imputación de ese hecho sólo puede generar afectación en derechos de orden civil del congresista, únicamente debe atenderse a la figura de la inmunidad sustantiva y, por ende, el fuero constitucional es totalmente ajeno; conclusión que se refuerza con el contenido del octavo párrafo del mencionado artículo 111, introducido mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, sin mayor virtud que la de refrendar con ánimo clarificador lo ya dicho en el primer párrafo de ese numeral a propósito de la necesidad de declaración de procedencia en materia penal. Esto es si en el primer párrafo se estableció desde el origen de la actual Ley Fundamental, que ese requisito era necesario en materia penal, obligado era deducir que no abarcaba a la materia civil; pero conforme al octavo párrafo, del artículo 111 referido, desecha cualquier resquicio de que también rige para la materia civil, pues categóricamente y sin ambages así lo declara. En consecuencia, si la reclamación jurisdiccional que se endereza contra un diputado federal es de índole civil, exclusivamente debe ponderarse el fuero-inmunidad a que se refiere el artículo 61 constitucional, sin tomar en consideración el fuero de procedibilidad consagrado en el artículo 111 constitucional; lo que no implica que exista impedimento para demandarlo en la vía civil por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer parlamentario.<sup>46</sup>

En este orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la nación, en esta Tesis Aislada, refieren al fuero constitucional como:

“...una garantía de carácter procesal, otorgada a diversos funcionarios públicos expresamente enunciados, entre ellos, los diputados y senadores...”

Esta tesis aborda la diferencia entre la inmunidad parlamentaria, pues las define de distinta manera, así, la inmunidad es una garantía otorgada a los

---

<sup>46</sup> Tesis 1ª. XXVII/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, diciembre de 2000, p. 248, Primera Sala, materia constitucional, reg. 190589

diputados federales y senadores, sólo lo respectivo a las opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos, por las cuales no pueden ser reconvenidos por ellas.

De esta manera, la Corte, en sus diversas resoluciones coadyuvó con algunos aspectos referentes a la figura en estudio que es el Fuero Constitucional, y a la inmunidad parlamentaria como garantía absoluta. Sin embargo, el llamado Fuero Constitucional y que, hasta la fecha se ha denominado declaración de procedencia, su significado y alcance jurídico siguen siendo exactamente los mismos.<sup>47</sup>

Basándonos en los conceptos dados, tomando en cuenta la doctrina, los estudios legislativos de ambas cámaras y los criterios de jurisprudencia, en nuestra opinión el concepto de Fuero Constitucional, es el siguiente: se considera una inmunidad relativa de carácter procesal en materia penal, a favor de los servidores públicos de alta jerarquía enunciados en el artículo 111 constitucional, por tanto, se necesitará la autorización de la Cámara de Diputados para ser llevado a cabo dicho procedimiento penal, conocido como declaración de procedencia, para que un servidor público con dicho privilegio pueda ser juzgado con la justicia ordinaria.

## **2.2. Especies de Fuero**

De acuerdo a la Constitución, existen dos especies de fuero: el que subsiste con fundamento en el artículo 13, el cual se ha señalado; y el Fuero Constitucional según lo dispone el artículo 61 del mismo texto constitucional.

A lo largo de la historia constitucional del país, se han dado cambios en ambas figuras, sin olvidar que anteriormente también existía el fuero eclesiástico.

Se sabe del fuero su origen medieval y se asemeja a tales como el Fuero Juzgo, el Fuero Real, etc. Se pueden entender a este tipo de fueros como la

---

<sup>47</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del Instituto de Investigaciones Jurídicas comentada, pág. 515.



jurisdicción o potestad de juzgar de manera especial a determinadas personas. De conformidad con sus significados, el fuero es el privilegio de algunos individuos o colectivos para ser juzgados con leyes y tribunales especiales. Quien acusa a alguien con Fuero debe hacerlo ante los tribunales a cuya jurisdicción privilegiada esté sujeto el demandado. El fuero eclesiástico era considerado el poder de los jueces clericales para conocer de los delitos y faltas de los sacerdotes y religiosos.

En México están prohibidos los fueros; sin embargo con las modificaciones del Código de Justicia Militar ya no contempla un fuero de guerra como se establecía anteriormente, pues ahora se acota el fuero para que los integrantes de las Fuerzas Armadas que cometan violaciones de derechos humanos contra civiles sean juzgados por tribunales ordinarios. La Suprema Corte de Justicia de la nación ha interpretado que cuando en un delito militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil<sup>48</sup>. Retomando lo que actualmente aprobó el Senado de la República respecto este tema, se tiene el siguiente artículo del mencionado Código que establece lo que concierne a la actual reforma:

Artículo 37.- Toda denuncia o querrela, sobre delitos de la competencia de los Tribunales Militares, se presentara, precisamente, ante el Ministerio Público; y a este harán la consignación respectiva, las autoridades que tengan conocimiento de una infracción penal.

Cuando de las diligencias practicadas en la investigación de un delito se desprenda que este no atenta contra la disciplina militar, en términos del artículo 57 de este Código, inmediatamente y bajo su más estricta responsabilidad del Ministerio Público Militar deberá remitir la indagatoria a la autoridad civil que corresponda, absteniéndose de ordenar ulteriores actuaciones, sin perjuicio de seguir actuando en la investigación de aquellos delitos del orden militar que resulten de los mismos hechos.<sup>49</sup>

Una regla análoga obliga a la Iglesia quien puede sancionar las faltas morales y

---

<sup>48</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, pág. 75, Pleno, materia penal-constitucional, registro 258679.

<sup>49</sup> El pasado 24 de abril del presente año, el Senado en Pleno aprobó la reforma a los artículos 47, 57, 153, 154, 434 y 435 del Código de Justicia Militar y adicionó los Artículos 49 Bis, 337 Bis y Transitorio Quinto del citado Código. Reforma publicada en el DOF del 13 de junio de 2014.

religiosas de sus miembros, pero cuando sus clérigos dañen la integridad, la salud, la vida, o la seguridad jurídica de terceros está obligada a denunciarlos para ser penalmente castigados por la ley civil. No basta el arrepentimiento, ni pedir perdón, ni el cambio de adscripción o la pérdida de la investidura, porque eso equivale a reconocer un fuero que no existe o a solapar la delincuencia.

### **2.2.1. Fuero Militar**

Es importante aclarar primero sobre este fuero que es único y exclusivo de los miembros de las Fuerzas Armadas, siendo estos los competentes del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea.

Es el fuero militar una institución necesaria en tiempos de emergencia. A las Fuerzas Armadas se les conceden amplias facultades para lograr la defensa del país, teniendo como comandante supremo al Presidente de la República. También es fundamental que las Fuerzas Armadas sean limitadas en la Constitución para que en tiempos de paz no abusen o se extralimiten en sus facultades.

Desde la Constitución de 1824 en la fracción XI, artículo 110, se dispuso al Presidente de la República quien tendrá la facultad de comandar y movilizar a la Guardia Nacional.

Actualmente el fundamento constitucional se encuentra en la fracción VII del artículo 89, a la letra dice:

Artículo 89. "Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

...

Fracción VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

Tenemos que las características de la Guardia Nacional son las siguientes:

Es una fuerza temporal, no permanente.

Está constituida por ciudadanos y no por soldados.

Es comandada por el Gobierno Federal.

El artículo 73 fracción XV de la constitución, sirve como fundamento de la segunda característica de la Guardia Nacional, esto es, será constituida por

ciudadanos y no soldados, pero esta vez se fundamenta en las facultades del Congreso de la Unión, así dicho precepto expresa lo siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

Fracción XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

El Fuero Militar ha resistido a los ataques del liberalismo mexicano que fue, desde un principio, contrario a las fuerzas de todo tipo, porque la igualdad ante la ley implicaba para esa ideología política la homogeneidad de tribunales y leyes y rechazaba la existencia de tribunales especiales, según se deriva del artículo 13 Constitucional.<sup>50</sup>

El contenido del artículo 13 resulta complejo al establecer el principio de igualdad ante la Ley, donde se prohíbe la expedición de normas privativas y marcando el carácter de generalidad y abstracción de las mismas y así se prohíben los tribunales especiales. Empero, la interpretación del mismo precepto ha sido muy escasa en México. Por otro lado, la SCJN ha interpretado para que proceda el Fuero de Guerra, como también es llamado, deben darse como condiciones las siguientes:

a) Que el fuero de guerra sea personal, esto es, que los sujetos de responsabilidad sean militares.

b) Que la conducta de estos sujetos esté ligada al deterioro de la disciplina militar, por lo que si el delito imputado es civil, aunque sea un militar quien lo cometió, debe ser juzgado por los Tribunales Ordinarios.<sup>51</sup>

El Fuero Militar se autoriza constitucionalmente con la satisfacción de algunos requisitos, tales como:

1. Que sean pertinentes a la Fuerza Armada y sus funciones.

---

<sup>50</sup> González, Oropeza, Manuel, *El fuero militar en México: La injusticia en las fuerzas armadas*, consultado en [biblio.juridicas.unam.mx/libros/s/2264/](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/s/2264/), p. 185.

<sup>51</sup> *Ídem*

2. Que los delitos militares objeto de esta jurisdicción especializada, sólo pueden ser aquellos que necesariamente para llevarlos a cabo pueden ser cometidos por militares en ejercicio de funciones estrictamente militares, o sólo los militares los puedan cometer.<sup>52</sup>

La norma reguladora de este privilegio es el Código de Justicia Militar del 31 de agosto de 1933, el cual contempla una variedad de delitos y faltas militares.

En palabras de González Oropeza dice que:

“no puede haber tribunales especializados para los militares cuando no los hay para los servidores con Fuero Constitucional, de tal manera, todos los diputados y senadores, secretarios de Estado, Magistrados, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gobernadores de los Estados y Servidores Públicos Estatales, no son juzgados penalmente por Tribunales especializados, sino por los mismos tribunales establecidos en la Constitución y demás leyes ordinarias.

El fuero militar debe reducirse sustancialmente a los delitos esencialmente militares en tiempos de paz y descansar en la justicia ordinaria la aplicación de sanciones para delitos no estrictamente militares.”<sup>53</sup>

### **2.2.2. Fuero Constitucional**

Una vez determinado el fuero militar, único privilegio contemplado en nuestra Carta Magna, se puede hablar del Fuero Constitucional, figura en crisis en la actualidad; pues, desde hace varios años se han planteado diversas iniciativas de reforma para eliminar esta figura, sin embargo ha sido poco su estudio y análisis. Por tal motivo y una vez dado su concepto, habremos de dedicarnos a estudiar su naturaleza jurídica, objetivos, semejanzas y diferencias con la inviolabilidad parlamentaria, al mismo tiempo se dará una comparación entre ambas figuras contempladas en el artículo 61 Constitucional para tratar de cumplir con el objetivo principal de este trabajo, y así conocer los motivos que propician su eliminación, considerando ésta la mejor opción de reforma que se le pudiera dar al sistema de responsabilidades de los servidores públicos y evitar así más impunidad en la Administración Pública.

De esta manera, el Fuero Constitucional es un tema en debate, por tanto, se

---

<sup>52</sup> *Íbidem*, p. 186

<sup>53</sup> *Ídem*

estudia con gran cuidado, porque se puede llegar a la confusión entre las figuras de inmunidad e inviolabilidad parlamentaria, ya que el presente proyecto tiene como objetivo el análisis profundo de la inmunidad y/o fuero constitucional. Por ahora se hará referencia a ésta como un privilegio procesal de algunos servidores públicos de alta jerarquía.

En este orden de ideas, el Fuero como privilegio procesal penal, es sin duda, una de las figuras constitucionales más complejas estudiada hoy en día, sobre todo por las iniciativas presentadas por los diversos grupos parlamentarios, la mayoría de estas, con el fin de modificar dicho privilegio.

Otras, con profundos cambios en el procedimiento de la declaración de procedencia, con la idea de la subsistencia del Fuero donde se lleven a cabo modificaciones en el procedimiento que realiza la Cámara de Diputados con el único fin de evitar la impunidad en nuestro sistema de responsabilidades.

### **2.3. Naturaleza Jurídica**

Para poder hablar de un concepto de Fuero Constitucional, es ineludible referirnos a su naturaleza jurídica. Se comenzará con lo que dice la CD en su estudio legislativo titulado “Inmunidad Parlamentaria y/o Fuero Constitucional de los Legisladores”. Es importante hacer una aclaración, dentro de este estudio se refiere al fuero como un sinónimo de inmunidad. Así, la inmunidad parlamentaria no es un privilegio, sino una garantía o prerrogativa del parlamento, toda vez que sin ella el Poder Legislativo carecería de independencia y autonomía. Se entiende a la inmunidad parlamentaria como requisito de no ser sancionable bajo el principio de protección a la autonomía parlamentaria<sup>54</sup> y como una garantía con el objeto de proteger la independencia y autonomía del poder legislativo frente a los demás poderes.

Para el Doctor Eduardo Andrade Sánchez, “la palabra fuero tiene en el derecho una connotación múltiple. Así, el Fuero Constitucional abarca tres

---

<sup>54</sup> Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, *op.cit.*, nota 19, p. 10

manifestaciones, a saber:

- 1) La imposibilidad de proceder penalmente contra determinados servidores públicos de alta jerarquía sin agotar previamente un procedimiento para privarlos del Fuero Constitucional.
- 2) La irresponsabilidad jurídica de los legisladores en cuanto a las consecuencias derivadas de la manifestación de sus opiniones en el desempeño de su cargo.
- 3) Los supuestos específicos y la forma de enjuiciamiento en caso de que se acuse penalmente al Presidente de la República<sup>55</sup>.

Con estas consideraciones, el Doctor Andrade Sánchez, hace referencia al Fuero como un privilegio con una imposibilidad para el servidor público para que no pueda ser procesado penalmente, además, contando con esta inmunidad, los mismos conllevan una irresponsabilidad a la expresión de sus opiniones durante el desempeño de su función.

Para el ahora fallecido Ex Ministro Juventino V. Castro y Castro, “el concepto de Fuero Constitucional, en realidad es una referencia a un Privilegio procesal -o requisito de procedibilidad- reconocido a ciertos funcionarios públicos, que se materializa en los titulares de ellos”.<sup>56</sup>

Ahora nos referiremos a lo que dice la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice lo siguiente:

*“El Fuero Constitucional no es una patente de impunidad, sino un requisito para obligar a la autoridad represiva a no enjuiciar a un miembro –en funciones- del Congreso sin el consentimiento de este.”<sup>57</sup>*

El Fuero Constitucional es una garantía procesal otorgada a diversos servidores públicos, la cual no se trata de un propio y verdadero derecho subjetivo del que puede disponer libremente quien lo disfruta pero los miembros del Congreso no pueden renunciarlo.

Para seguir con el análisis de esta figura, y dando un panorama de lo que se trata su naturaleza jurídica, nos referiremos a la justificación que permite la

---

<sup>55</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *op.cit.*, nota 24, p. 24

<sup>56</sup> Castro y Castro, Juventino V, *El sistema constitucional en las declaratorias de procedencia (desafueros)*, Porrúa, México, 2005, p. 5

<sup>57</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op.cit.*, nota 1, p. 22

existencia de esta inmunidad parlamentaria. Sin embargo, para la Jurisprudencia y la Doctrina Mexicana, no es un derecho constitucional sino solo una prerrogativa institucional para garantizar la función pública.<sup>58</sup>

### **2.3.1. Justificación**

El Fuero Constitucional tiende a proteger la independencia y autonomía de un Poder frente a los otros Poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien lo disfruta, condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos”

Otro de los fines de este privilegio de ciertos servidores públicos, es procurar la protección de la función encargada a las funciones de alto rango.

Para Ignacio Burgoa, la finalidad del Fuero Constitucional:

“no estriba tanto en proteger a la persona del funcionario sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del Gobierno institucional dentro de un régimen democrata”<sup>59</sup>

En la misma obra de Andrade Sánchez, se menciona a Enrique Sánchez Bringas, quien para él “la inmunidad es 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 perturbar esas funciones.”

Citando estas líneas expresadas en “El desafuero en el sistema constitucional mexicano” de Andrade Sánchez, podemos decir que la justificación para que exista el Fuero Constitucional, se resume en los diversos aspectos:

- La finalidad del fuero constitucional es proteger la independencia y autonomía de un Poder frente a los otros Poderes.
- Proteger la función que desempeñan los servidores públicos, no así, a favor

---

<sup>58</sup> Ríos, Vega, Luis Efrén, *Sufragio pasivo, inmunidad parlamentaria y delincuencia organizada. El caso Godoy*, Porrúa, México, 2010, p.85

<sup>59</sup> Citado en: Andrade, Sánchez, Eduardo, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 33.

del funcionario.

- Evitar que con la acción de la justicia inmediata perjudique la función que vienen desempeñando los poseedores de dicho fuero.

Lo que nos dice el ex ministro Juventino V. Castro y Castro en su texto sobre el Fuero Constitucional se ha desarrollado con el propósito de proteger la función constitucional desempeñada y a ciertos servidores públicos de alta jerarquía, respecto de posibles obstáculos o agresiones con fines políticos de las demás ramas de Gobierno o de represalias y acusaciones atrevidas

El Fuero Constitucional pocas veces es contemplado como lo que es o pretende ser, una protección privilegiada a delicadas funciones públicas, debiendo ser protegidas y evitar su interrupción en la dinámica pública, discontinuando u obstaculizando al titular o responsable de producir fluidamente dicha función pública.

La función referida en el párrafo anterior, es la que se quiere cuidar y proteger con el Fuero, mas no a quien la desempeña. Es entonces esta la justificación de tal figura, según Juventino V. Castro y Castro, tomando en cuenta que no inmuniza ni convierte en impune a nadie, pues simplemente es un requisito de procedibilidad para actuar en contra del responsable de la función pública, acusado legalmente.

Con estas líneas, podemos considerar un aspecto más sobre la naturaleza jurídica del Fuero, y se trata del llamado requisito de procedibilidad, como también se le conoce. Este requisito se puede asemejar con la ahora denominada declaración de procedencia, pues el Fuero sólo evita ejercer acción penal en contra de un servidor público mientras desempeñe sus funciones en su cargo, sin embargo se requiere de la autorización de la Cámara de Diputados para iniciar el procedimiento correspondiente.

Lo que nos aporta la Cámara de Diputados en su estudio legislativo, es sobre la inmunidad parlamentaria, pues no es un privilegio, sino una garantía o prerrogativa del parlamento, toda vez que sin ella el Poder Legislativo carecería de independencia y autonomía y se dice que surge como una medida que previene el posible uso indebido de la fuerza pública en contra de los miembros del



Legislativo.

Por eso en la mayoría de los ordenamientos jurídicos, establece que a menos que los autorice el parlamento o legislatura, ninguno de sus miembros puede ser arrestado o procesado por conductas fuera del ejercicio de sus funciones.

De este argumento se desprende que el Fuero no es un privilegio, sino una garantía la cual tiene como función la de proteger la independencia y autonomía del Poder Legislativo. Es por eso que los parlamentarios hacen este estudio, para dar a conocer su interpretación sobre el Fuero y subrayar que no es privilegio ni mucho menos otorgado a una persona por el simple hecho de contar con un alto cargo en la función pública, sino más bien un instrumento tendiente a proteger la integridad de la corporación legislativa, un instrumento estrictamente jurídico del cual fue dotado el Poder Legislativo.

Para dar sustento a lo argumentado, se cita lo que nuestro máximo Tribunal interpreta sobre la justificación del FC. Entonces, se hace saber la siguiente Tesis Aislada para reforzar el trabajo en cuanto a los fines y objetivos de la figura en estudio.

A saber, se tiene lo siguiente:

**FUERO CONSTITUCIONAL.** Los miembros del Poder Legislativo gozan de una inmunidad que se conoce entre nosotros como fuero constitucional, prerrogativa indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, y quienes las disfrutan, tienen la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña sin previa declaración del propio cuerpo o cámara a la que pertenece el quejoso, declaración que 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 privativa de uno o parte de sus miembros por intervención de una jurisdicción extraña y sólo puede suceder esto, 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 determinados presupuestos que sólo pueden ser calificados por la cámara relativa, y mientras no exista el consentimiento de la asamblea, ninguno de sus miembros puede ser enjuiciado por otra autoridad. Este principio o corolario que se establece de una manera indubitable en el artículo 109 de la Constitución, implica que la licencia concedida a un diputado, no tiene más valor que el de un permiso para separarse del cargo, pero no de un desafuero, para el cuál es necesario el consentimiento y la decisión de la cámara, dado por mayoría absoluta de votos de los miembros que la integran; y mientras no exista esa declaración, es indudable que el diputado no ha sido desaforado legalmente, y por ende, ninguna autoridad judicial puede enjuiciarlo, al grado de ser privado de su libertad, por la comisión de los hechos delictuosos que

se le imputen...<sup>60</sup>

En la parte conducente de esta interpretación de la SCJN sobre la justificación del Fuero Constitucional establece una necesidad política para impedir que la asamblea sea privativa de uno o parte de sus miembros por intervención de una jurisdicción extraña y sólo puede suceder con la autorización de la propia asamblea llamada declaración de procedencia. Por tanto, mientras no haya el consentimiento del parlamento, ninguno de sus miembros puede ser enjuiciado por otra autoridad.

En el artículo de Jaime Cárdenas, se señala lo siguiente:

“La Sala Superior del Tribunal Electoral indicó que el artículo 61 de la Constitución materializa la voluntad del legislador de brindar protección a la libertad, autonomía e independencia de los órganos constitucionales, en específico, de los entonces diputados federales, para impedir que se vea coartada su libertad de expresión, poniéndolos a salvo de cualquier proceso judicial en el cual sean inquiridos por las manifestaciones que realicen en el desempeño de su encargo, cubriendo su participación en actos parlamentarios”<sup>61</sup>

En conclusión, el Fuero Constitucional tiene como objetivo garantizar el equilibrio de poderes dentro del Estado de Derecho y proteger a los funcionarios públicos federales o estatales, sin embargo, es un tema pendiente y se encuentra en debate aún en la Agenda Legislativa.

### **2.3.2. El fuero como una protección relativa**

Para poder referirnos a este tema, es necesario hacer la diferencia entre la protección relativa y la protección absoluta. La protección absoluta se refiere a la inviolabilidad parlamentaria sobre las opiniones que manifiesten cuando ejercen sus cargos diputados y servidores.

---

<sup>60</sup>Tesis LXXXVIII, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, p. 763, Primera Sala, materia constitucional, reg. 304198

<sup>61</sup> Cárdenas, Jaime, Comentario a la resolución dictada por el SUP-RAP-58/2013 de la Sala Superior del TEPJF (competencia electoral respecto de las expresiones de los legisladores), en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 5, 2014, pág. 193, <http://biblio.jurídicas.unam.mx>.

La protección relativa, llamada así porque el Fuero Constitucional no es una protección absoluta, es decir, existe la posibilidad de ser retirada a los servidores públicos quienes cuenten con ella en caso de ser responsables por la comisión de un delito. A diferencia de la llamada protección absoluta (inviolabilidad parlamentaria), el Fuero sí puede ser retirado una vez llevado a cabo el respectivo procedimiento por parte de la Cámara de Diputados, la Declaración de Procedencia

La Doctora Susana Thalía Pedroza de la Llave establece:

“La inmunidad consiste en que “determinados servidores públicos”, para ejercer sus funciones, tienen diversos privilegios...Así, éstos cuentan con un privilegio de carácter procesal en materia penal que los exime de ser detenidos, procesados y juzgados por su probable responsabilidad en la comisión de un delito... Sin embargo, tal protección no es absoluta, sino que puede superarse a través del procedimiento denominado “declaración de procedencia”.<sup>62</sup>

Se puede observar y comprobar que el Fuero es una protección relativa, pues sería realmente injusto otorgar una ventaja de tal magnitud a los servidores. Siguiendo la línea de justificación del Fuero, sólo se concede para salvaguardar los Poderes del Estado frente a los demás, para proteger la función pública desempeñada por el titular de dicha inmunidad. Sin embargo existe la posibilidad de ejercer la justicia por la posible comisión de un delito con la autorización de la Cámara de Diputados dentro de sus facultades exclusivas según la Constitución.

En resumen señalamos lo siguiente:

- El Fuero Constitucional es una protección para la función desempeñada por determinados servidores públicos de alta jerarquía.
- Esta protección será relativa, es decir, se limita a ciertos requisitos.
- Requisitos que son determinados por la propia Constitución son la forma para la Cámara de Diputados de hacer posible la impartición de justicia en el

---

<sup>62</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “*La responsabilidad penal de los servidores públicos. Breves notas sobre el procedimiento de declaración de procedencia*”, [biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/116/32.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/116/32.pdf), p. 512.

sistema de responsabilidades.

- Es relativa porque no representa un obstáculo para sancionar a los servidores públicos que hayan cometido un delito.
- Dentro de la naturaleza jurídica del FC, es y ha sido siempre una protección relativa, pues nunca se pretendió dar ventaja a unos, mucho menos en el ámbito penal.

A continuación se dará una breve nota sobre la inmunidad (Fuero Constitucional) e inviolabilidad parlamentaria, dos figuras contempladas en nuestro texto constitucional, indispensables para salvaguardar el correcto desempeño de la función pública. Al hacer una comparación entre ellas permitirá comprender mejor la protección relativa y absoluta, pues ambas figuras son consideradas protecciones o privilegios exclusivos a determinados servidores públicos.

### **2.3.3. El Fuero como garantía de independencia**

Quedan claros los objetivos o fines que se han pretendido con esta protección en nuestra legislación que consisten en salvaguardar el equilibrio entre los Poderes del Estado. Asimismo evitar las acusaciones falsas y temerarias en contra de los miembros de cada Poder, esto es, preservar la independencia de cada uno de ellos, pues sólo así se podrá respetar el principio constitucional de división de poderes implantado en nuestro sistema de Gobierno. Esta independencia significa ser libre en su actuación y no ser atacados ni menos tolerar la intervención de ningún otro.

Así lo establece el artículo 49 de nuestra Carta Magna:

“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación,....”

Por tanto, se hace notar por mandato constitucional que habrá independencia entre los tres Poderes, para que cada uno lleve a cabo las funciones correspondientes y no se vea perturbado su desempeño. Este principio, ha servido

para evitar la concentración de poder en uno solo y evitar así prácticas que regresen al centralismo o absolutismo que se vivió en el virreinato.

La idea del absolutismo consistía en que una sola persona ejerciera el poder de manera única y arbitraria, bien lo decía Luis Humberto Delgadillo:

“La transformación de Estado Absolutista en Estado de Derecho presenta una serie de modificaciones en los elementos que lo conforman fundamentalmente en los sujetos...en el Estado Absolutista la figura del monarca tiene la calidad de soberano por lo que no existe poder alguno sobre él;...la supremacía del monarca impide la existencia de autoridad que pueda juzgarlo...”<sup>63</sup>

Por tal motivo se estableció la división de poderes como alternativa para lograr la independencia de cada uno. El FC ha permitido, o al menos ese ha sido su objetivo desde Constituciones pasadas, condicionar la actuación de un servidor, siempre y cuando se lleve a cabo la declaración de procedencia, estableciendo el procedimiento penal correspondiente sobre el miembro del Poder Legislativo. Es necesario obtener la autorización de la Cámara de Diputados, para evitar así acusaciones falsas que perjudiquen el funcionamiento de la actuación legislativa y no dañar su buen despacho.

El Fuero visto como una garantía de independencia, permite una buena función pública la cual sólo se puede contemplar si cada uno de los Poderes la realiza de acuerdo a sus propios estatutos, límites y condiciones, sin intervenciones ajenas y sin perjudicar su autonomía.

Como no se trata de un privilegio personal, sino de una prerrogativa parlamentaria, de orden público, tal particularidad priva de efectos jurídicos a cualquier renuncia que alguno de los legisladores hiciera de su Fuero para someterse a una jurisdicción extraña, porque ha sido establecido para proteger la independencia y autonomía del Poder Legislativo en sus funciones. Se proyectan tan sólo de sus componentes, otorgándoles una facultad de no comparecer ante otra jurisdicción, en tanto el organismo del cual forman parte no declare, en los términos y con las formalidades que establece el artículo 109 de la CPEUM.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op.cit.*, nota 5, p. 1

<sup>64</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op.cit.*, nota 1, p. 37

Lo anterior se sustenta con la Tesis Aislada del máximo Tribunal:

**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....<sup>65</sup>

En conclusión, como se estableció desde la justificación del Fuero Constitucional, la finalidad de esta figura, a lo largo de la historia constitucional de México, ha sido amparar la independencia y autonomía de los tres poderes del Estado y salvaguardar el principio de división de poderes.

#### **2.4. El Fuero Constitucional y la Inviolabilidad Parlamentaria**

Una vez establecido el concepto de Fuero Constitucional, se puede hacer la distinción entre éste y la inviolabilidad parlamentaria, ésta última fundamentada en artículo 13 de la Constitución. Ambas figuras tienden a confundirse en sus términos aunque hay varias características que permiten diferenciarlas.

De aquí puede desprenderse que diputados y senadores quienes cuentan con otra prerrogativa aparte del Fuero Constitucional. Esta consiste en no ser responsables en ningún momento por las opiniones, palabras, comentarios escritos e incluso votos emitidos durante el desempeño de su actividad parlamentaria, y efectuados dentro o fuera del recinto legislativo. Lo dicho tiene su fundamento en los citados artículos 61 Constitucional y 11 de la LOGGEUM.

*Inmunidad Parlamentaria* se entiende como aquella prerrogativa, privilegio o protección de diputados, senadores y otros servidores públicos con alto cargo y contemplados en la Constitución, para ser eximidos de detención o estar sujetos a proceso, a menos de materializarse la autorización de la Cámara de Diputados,

---

<sup>65</sup> Tesis, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, p. 327, Primera Sala, materia constitucional, reg. 304181

esto es, se considera una inmunidad relativa.<sup>66</sup>

La *Inviolabilidad Parlamentaria* es una figura jurídica que manifiesta la imposibilidad de la autoridad competente para detener o someter a un legislador a un proceso penal por la manifestación de opiniones durante el tiempo que desempeñen sus funciones, propias de parlamentarios. Siendo esta una protección absoluta, pues en ningún supuesto cabe la posibilidad de retirar este privilegio aún con procedimiento alterno como es el caso de la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados.<sup>67</sup>

#### **2.4.1. Consideraciones afines al Fuero y su Fundamento Constitucional**

Para continuar con el análisis, nos referimos como primer punto al precepto que lo fundamenta en nuestro sistema jurídico. Es importante reiterar que en ningún artículo se menciona el concepto de Fuero.

Desde Constituciones pasadas ha estado vigente esta figura tan controvertida. Sin embargo el dilema consistente en saber si en la actualidad se siguen los mismos objetivos por los cuales fue creado dicho privilegio. Sobre todo si es correcto constitucionalmente utilizar la palabra Fuero, pues la propia Carta Magna en su artículo 13 hace alusión a la prohibición de fueros.

Desde tiempos remotos el Fuero estuvo ligado a la concepción de plaza pública. En Roma se aplicaba para vigilar y sancionar las transacciones mercantiles. En las plazas se establecían los tribunales. Cabe señalar que en la Edad Media los reinos hispánicos consideraron al “fuero” como el derecho local. Posteriormente se aplicó a ciertas recopilaciones legislativas. A finales de dicho periodo se le identifica como privilegio.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, *op.cit.*, nota 179p. 6

<sup>67</sup> *Íbidem*, p. 7

<sup>68</sup> De la Torre, Jaramillo, Eduardo, *Fuero Constitucional*, 19 de junio de 2007, [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

Al respecto el Doctor Burgoa Orihuela, establece:

“El Fuero se traduce en la no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales no equivalente a la inmunidad de los funcionarios que con él están investidos y que señala el Artículo 111 Constitucional”<sup>69</sup>

En este sentido es preciso señalar en la mayoría de los sistemas constitucionales de los países europeos y latinoamericanos, se establece una excepción a la inmunidad parlamentaria, consistente en detener a un parlamentario cuando éste sea sorprendido realizando un acto u omisión sancionados por las leyes penales, es decir, en el caso de delito flagrante. En dichos países se considera que la inmunidad procesal se encuentra plenamente justificada a fin de salvaguardar la continuidad de la función constitucional desempeñada por determinados servidores públicos. Sin embargo se estima conveniente para evitar los abusos de tal inmunidad se proceda a establecer algunos límites a la misma, por lo menos, en cuanto a la no operación en caso de delitos flagrantes.

México hoy en día ha tenido avances democráticos significativos, la transparencia, la libertad, la rendición de cuentas o la autonomía, son claros aspectos de que vivimos en una nación tendiente a mejorar. Por ello, debemos impulsar reformas para permitir establecer nuestro mayor compromiso con la sociedad y con nuestro país.

Como fundamento legal tenemos que la LOCGEUM establece que los diputados y senadores gozan del Fuero que la Constitución otorga. De la misma forma quien sea el Presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el Fuero Constitucional de diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Burgoa, Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1994.

<sup>70</sup> Artículos 11 y 12 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.



Además, existe la Ley reglamentaria del Título IV de la Constitución, y es la ya mencionada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que contempla el procedimiento para la declaración de procedencia en sus artículos 25, 26, 27, 28 y 29.

El Fuero debe ser una protección para el servicio de la función la cual le ha sido encomendada al servidor público, más no para evadir sus responsabilidades personales, en este caso la penal, por tanto, no debe ser utilizado como un escudo protector para la corrupción de los poseedores del Fuero Constitucional.

En este sentido, deben buscarse reformas adicionales para evitar que la inmunidad procesal sea utilizada para evadir responsabilidades en el ámbito penal y no caer en la corrupción e impunidad. Ciertos servidores cometen delitos como actos violentos o delitos flagrantes que no corresponden a su quehacer legislativo, mismos que dicen estar protegidos por la Inmunidad. Por tal motivo no se les puede imputar ninguna responsabilidad por tener Fuero, lo que conlleva a un abuso de poder de dicho privilegio, que si bien no es para efectos personales, si pueden aprovecharse del mismo.

#### **2.4.2. Consideraciones afines a la Inviolabilidad y su fundamento constitucional**

Como antecedente se tiene la Constitución de 1824, en los artículos 43 y 44, donde se establecía que diputados y senadores estarían protegidos contra las acusaciones criminales desde el día de su elección hasta dos meses después de concluir el encargo, para lo cual debía cada Cámara declarar si había o no lugar a la formación de la causa. Es decir, únicamente estableció la llamada inviolabilidad parlamentaria, esto es, la no responsabilidad penal por las opiniones manifestadas.

Finalmente la Constitución de 1917 consagró únicamente a la inviolabilidad por las opiniones manifestadas y el artículo 61 determinó que sólo los diputados y senadores fueran inviolables por las opiniones que expresen en el desempeño de sus funciones.

A esta inviolabilidad sí se le puede considerar como una protección absoluta, pues el propio texto de la Constitución nos dice que “jamás” podrán ser amonestados los legisladores por la simple manifestación de opiniones.

Al respecto se refiere la Tesis Aislada señalada por nuestra Suprema Corte:

**INMUNIDAD LEGISLATIVA. OBJETO Y ALCANCES DE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

Según se desprende de la interpretación del artículo 61 constitucional, que dispone que: "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.-El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.", el interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad o inmunidad legislativa es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos -las manifestaciones- hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como legislador, por lo que puede afirmarse que el ámbito de esta protección se delimita por la suma de tres condiciones: a) sólo opera a favor de diputados y senadores; b) por las opiniones; y, c) que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Así, la inviolabilidad dispensa al legislador una protección de fondo, absoluta, llevada al grado de irresponsabilidad, perpetua por cuanto que sus beneficios no están sujetos a periodo alguno; de tal suerte que prácticamente lo sitúa en una posición de excepción, en todas aquellas circunstancias en que éste ejercite su función de representante público, pues automáticamente opera una derogación, es decir, una pérdida de vigencia y eficacia de los preceptos constitucionales que imponen a los poderes públicos el deber de responder a sus propios actos y de los que garantizan a todos los ciudadanos una tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos, lo que obliga al gobierno y a los particulares a soportar las manifestaciones que viertan en su contra los legisladores, aun cuando subjetivamente puedan considerarlas difamatorias. En consecuencia, la protección a los legisladores sólo por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos refrenda el objetivo de la mencionada garantía, o sea, resguardar al ejercicio del Poder Legislativo, pues aquéllos lo realizan y hacen de la palabra -del discurso- el instrumento motriz y la forma privilegiada para ejercer su función pública.<sup>71</sup>

En dicha Tesis, se desprenden tres consideraciones que caracterizan la inviolabilidad parlamentaria, estas son:

- 1.- Que se traten únicamente de diputados y senadores.
- 2.- Que exista la manifestación de opiniones, y
- 3.- Que se materialicen en el desempeño de su cargo.

Respecto a los límites de la inviolabilidad, se indica que no sólo consistía en

---

<sup>71</sup>Tesis 1ª. XXX/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, diciembre de 2000, materia constitucional, p.245.

proteger la función legislativa en su conjunto, pues la libertad con la cual se conduce un legislador en las Cámaras se encuentra también vinculada a todo el resto de sus actividades públicas.

Con esta prerrogativa los parlamentarios se podrán desenvolver libres de presión o temor a la represión política o judicial por las opiniones expresadas en cualquier ámbito. Así las cosas, la inviolabilidad parlamentaria se encuentra constitucionalmente reconocida en el artículo 61 de nuestra Constitución

Se hace mención del criterio jurisprudencial de la Corte manifestando lo siguiente:

**INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA. SÓLO PROTEGE LAS OPINIONES EMITIDAS POR LOS LEGISLADORES EN EL DESEMPEÑO DE SU FUNCIÓN PARLAMENTARIA.**

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. XXX/2000, de rubro "INMUNIDAD LEGISLATIVA. OBJETO Y ALCANCES DE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", estableció que la inviolabilidad parlamentaria (i) se actualiza cuando el diputado o senador actúa en el desempeño de su cargo; (ii) tiene por finalidad proteger la libre discusión y decisión parlamentarias que los legisladores llevan a cabo como representantes públicos; y (iii) produce, como consecuencia, la dispensa de una protección de fondo, absoluta y perpetua, llevada al grado de irresponsabilidad, de tal suerte que prácticamente los sitúa en una posición de excepción, pues automáticamente opera una derogación de los preceptos constitucionales que imponen a los poderes públicos el deber de responder por sus propios actos y de los que garantizan a todos los ciudadanos una tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos, lo que obliga al gobierno y a los particulares a soportar las manifestaciones que viertan en su contra, aun cuando subjetivamente puedan considerarlas difamatorias. Sin embargo, el criterio expuesto debe precisarse en el sentido de que el bien jurídico protegido mediante la inviolabilidad parlamentaria es la función del Poder Legislativo, por lo que mediante esta figura no se protege cualquier opinión emitida por un diputado o por un senador, sino únicamente cuando lo haga en el desempeño de su función parlamentaria, es decir, que al situarse en ese determinado momento, el legislador haya acudido a desempeñar una actividad definida en la ley como una de sus atribuciones de diputado o de senador, pues sólo en este supuesto se actualiza la función parlamentaria como bien jurídico protegido en términos del artículo 61 constitucional.<sup>72</sup>

Actualmente, esta figura también se ha vuelto punto de debate, pues los legisladores manifiestan una serie de argumentos en contra de otros servidores públicos, buscando únicamente el desprestigio político de éstos o para obtener ventajas sobre su persona, afectando así la moral de sus semejantes.

---

<sup>72</sup> Tesis, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XXXIII, febrero de 2011, p. 7, reg. 162803.

Muchas veces se emplean palabras obscenas, calumnias, infamias o falsas acusaciones; pero la Corte se ha pronunciado al respecto. Es en la siguiente Tesis donde hace referencia a lo planteado:

**INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA. LAS OPINIONES EMITIDAS POR UN LEGISLADOR CUANDO NO DESEMPEÑA LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA, AUNQUE HAYA INTERVENIDO EN UN DEBATE POLÍTICO, NO ESTÁN PROTEGIDAS POR AQUEL RÉGIMEN.**

Si un diputado o un senador expresa determinada opinión durante un debate político y su participación en éste se califica como del desempeño de su función parlamentaria, mediante un criterio jurídicamente aceptable, es correcto afirmar que aquélla está protegida por el privilegio de la inviolabilidad parlamentaria a que se refiere el artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que dicho legislador carece de legitimación pasiva ad causam para ser demandado en un juicio por daño moral. Lo anterior es así, porque la inviolabilidad parlamentaria constituye una excepción al principio de igualdad, pues aunque las opiniones emitidas por el diputado o senador en el desempeño de sus funciones pudieran resultar ofensivas, ello no puede ser materia de análisis jurídico, de manera que el agraviado tendrá que resistir la eventual ofensa, sin poder demandar por daño moral, porque el régimen de inviolabilidad implica que el parlamentario no puede ser "reconvenido" por sus opiniones, lo que significa que no puede ser demandado en un juicio por daño moral por las opiniones emitidas en el desempeño de su cargo. En cambio, si se determina que el legislador no estaba desempeñando su función parlamentaria, aunque haya intervenido en un debate político, las opiniones que durante dicho debate exprese no están protegidas por el régimen de inviolabilidad y, por tanto, puede ser demandado en un juicio por daño moral, en el que deberán ponderarse correctamente sus libertades de expresión e información, frente a los límites constitucionales que deban considerarse aplicables, relacionados con la moral, los derechos de tercero, la vida privada, el orden público o la comisión de algún delito.<sup>73</sup>

Como se puede observar, el responsable de determinar las sanciones por las posibles responsabilidades en este ámbito, le corresponde al Presidente del Órgano Legislativo respectivo. A saber, la siguiente Tesis por la Suprema Corte:

**INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA. LA CALIFICACIÓN Y LA CONSECUENTE SANCIÓN POR LAS OPINIONES QUE PUDIERAN CONSIDERARSE OFENSIVAS O INFAMANTES, O DE CUALQUIER FORMA INADMISIBLES, EMITIDAS POR LOS LEGISLADORES EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA, CORRESPONDEN AL PRESIDENTE DEL ÓRGANO LEGISLATIVO RESPECTIVO.**

El elemento que debe determinarse para saber si cierta opinión emitida por un senador o por un diputado está protegida por la inviolabilidad parlamentaria a que se refiere el artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el desempeño propio de la función parlamentaria. Ahora bien, esta función de los legisladores, tanto en el seno de las respectivas Cámaras como conjuntamente, integrando el Congreso de la Unión, así como al llevar a cabo individualmente las actividades propias de dicha función, debe ser autónoma e independiente, de manera que sus deliberaciones no se vean interrumpidas ni se imponga a su desenvolvimiento un determinado lineamiento. En ese sentido, a ninguna entidad ajena al referido Congreso debe permitirse determinar un catálogo de argumentos válidos o un marco deliberativo que proyecte una

---

<sup>73</sup>Tesis. P.IV/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII, febrero de 2011, materia constitucional, reg. 162804, p. 7.

adecuada práctica del oficio parlamentario, esto es, específicamente, que califique las opiniones que pueden o no expresarse en el desempeño de la función parlamentaria, pues todo ello es prerrogativa exclusiva del Poder Legislativo, de manera que si en el desarrollo de la indicada función un senador o un diputado emite opiniones que pudieran considerarse ofensivas o infamantes, o de cualquier forma inadmisibles, tal calificación y la consecuente sanción corresponden al Presidente del órgano legislativo respectivo, conforme al segundo párrafo del indicado artículo 61 constitucional y a los numerales 105 y 107 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (ordenamiento que fue aplicable al Senado de la República hasta el 31 de agosto de 2010, conforme al artículo Primero transitorio del Reglamento del Senado de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2010).<sup>74</sup>

Con estas reflexiones, se concluye respecto a la inviolabilidad parlamentaria, para seguir con las propias al Fuero Constitucional.

### **2.4.3. Semejanzas y diferencias entre ambas figuras**

Ahora bien, al hacer referencia a las dos figuras quienes constituyen privilegios a ciertos servidores públicos, y representan diversas confusiones sobre todo en los términos utilizados para referirse a éstas, se puede hacer un análisis para determinar las semejanzas y diferencias entre la inmunidad parlamentaria y la inviolabilidad parlamentaria.

De esta manera se empieza con las siguientes observaciones permitiendo una mejor comparación.

Tanto la Inmunidad como la Inviolabilidad Parlamentaria son prerrogativas que la Constitución señala, ambas pertenecen a diputados y senadores, al tratarse de inmunidades parlamentarias, prohíben el arresto o el inicio de procesos penales en contra de quienes cuentan con ellas tomando en cuenta sólo protegen el desempeño del servicio público. Sin embargo, existe una serie de diferencias entre éstas. La inviolabilidad parlamentaria es la que constituye la imposibilidad de reconvenir o sancionar a un legislador por sus opiniones, es decir, es absoluta. El FC además de proteger a legisladores, también incluye otros servidores públicos miembros de los demás poderes del Estado, a *contario sensu*, la inviolabilidad es

---

<sup>74</sup>Tesis P.II/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII, de febrero de 2011, materia constitucional, reg. 162806, p. 5

exclusiva para diputados y senadores.

Una vez establecida la comparación se puede concluir, aunque las figuras en debate tienden a confundirse sobre todo por los términos utilizados por tratarse de inmunidades conferidas a servidores públicos, protegiéndolos en distintas cuestiones, la inviolabilidad parlamentaria se relaciona con las opiniones manifestadas en el quehacer parlamentario y la inmunidad es la garantía de no ser detenido, procesado ni juzgado, sin previa autorización del Congreso.

La Cámara de Diputados hace la diferenciación entre las dos formas de inmunidad y muestran la comparación entre la inmunidad como no exigibilidad y la inmunidad como no sancionabilidad, a saber:

**Cuadro 2. Diferencias entre la Inmunidad como exigibilidad y como no sancionabilidad.**

	<b>NO EXIGIBILIDAD</b>	<b>NO SANCIONABILIDAD</b>
ALCANCES	Protege el discurso, opiniones o debates que surjan con motivo del ejercicio de las funciones legislativas, de cualquier tipo de sanción...	Su alcance varía: puede proteger el inicio de investigaciones penales, el arresto o detención y el inicio de procesos penales o civiles y administrativos que conlleven la privación de bienes.
SUJETOS	Legisladores. Algunos ordenamientos extienden la inmunidad a aquellos que toman parte en actividades de la función legislativa.	Legisladores.
DURACIÓN	Inicia con el nombramiento, en la mayoría de ordenamientos sus efectos perduran aún después de concluido el mandato político.	Inicia con el nombramiento y termina con el mandato. A veces sólo abarca los periodos de sesión.

DISPOSICIÓN	En general, la inmunidad, en la mayoría de ordenamientos permite su disposición. La mayoría, por acuerdo del órgano legislativo correspondiente.	Siempre puede ser revocada por acuerdo del órgano legislativo respectivo.
PROCEDIMIENTO PARA DISPOSICIÓN	Cuando es disponible, generalmente es a pedido del interesado o de una autoridad competente, seguido de una votación en pleno.	En general, el pedido lo hace un procurador, fiscal o juez instructor. Se elabora un dictamen y éste es discutido y aprobado por el pleno.

Ahora bien, resulta conveniente hacer la distinción entre una protección absoluta y una protección relativa, tal y como se refirió en el primer cuadro comparativo. En el primer caso se le llama absoluta porque no se limita en ningún caso dicha prerrogativa, para ser más específica, la Inviolabilidad parlamentaria la que protege la manifestación de las opiniones parlamentarias es considerada como absoluta. De esta forma se observa la inviolabilidad permanente de los parlamentarios sin restricción alguna, en el caso de la discusión legislativa. Por tal motivo se considera absoluta, pues la palabra “jamás” que contempla la propia constitución deja en claro que en ningún tiempo se podrá amonestar por el simple hecho de expresar sus opiniones durante el tiempo en el cual desempeñen sus funciones parlamentarias.

De esta forma, se puede prestar atención en la diferencia en lo pertinente a la protección absoluta o relativa; la segunda se puede limitar a lo determinado por la Cámara de Diputados, y esto correspondiente a la no impunidad dentro del sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

## **CAPÍTULO III. ÁMBITOS DE PROTECCIÓN Y ALCANCES DEL FUERO CONSTITUCIONAL**

### **3.1.- La Independencia y autonomía de los Poderes del Estado**

Ahora procederemos a hablar sobre los alcances del Fuero Constitucional. Primeramente haremos referencia a su principal objetivo: la protección de la independencia y autonomía de los Poderes del Estado, y haciendo mención por tanto al principio de división de poderes.

Tal como lo dijo el Doctor Delgadillo, donde dice que “la división de poderes es el principio básico que permite identificar la transición del Estado Absolutista a un Estado de Derecho, al evitar la concentración del poder en sólo unas manos, y eliminar la discrecionalidad de actuación de la cual gozaba la autoridad. Así, los principios de “La voluntad del rey es la ley”, “El rey no se equivoca” y “El rey no puede ser juzgado”, desaparecen en el Estado de Derecho, en donde sus órganos de Gobierno, como autoridad, sólo pueden hacer aquello que la ley les autoriza”.<sup>75</sup>

#### **3.1.2. El principio de la división de Poderes**

Desafortunadamente los gobernantes en el absolutismo abusaron de las leyes al crearlas, modificarlas y aplicarlas a su libre albedrío, más aún, donde alguien no estuviera de acuerdo con este proceso, ellos mismos podían juzgarlo y castigarlo. Esto provocó descontento entre los ciudadanos, por lo que se ocasionó desorden y revoluciones.

Algunos pensadores como Locke en Inglaterra y Montesquieu en Francia, durante los siglos XVII y XVIII, respectivamente, advirtieron la necesidad de fraccionar el poder público para limitarlo y evitar su abuso, y se promovió la idea de que el poder no debía concentrarse en una sola persona. Sostuvieron también, para fortalecer la nación, era necesario que existieran diversos órganos del Estado

---

<sup>75</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *op.cit.*, nota 5, p. 2



quienes tuviesen funciones distintas. Así, unos elaborarían las leyes, otros las aplicarían y otros más resolverían los conflictos derivados de su aplicación. Los mencionados pensadores vieron en la limitación del poder público una verdadera garantía de la libertad individual.

La división de poderes y la independencia entre éstos, constituye la base de un Estado democrático. En México nuestra Constitución establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como regla general, no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona. Lo anterior no significa que los señalados Poderes tengan que actuar siempre y necesariamente separados, pues si bien cada uno tiene indicadas sus atribuciones, en diversos casos se presenta una concurrencia de Poderes, por ejemplo en la designación de los Ministros del más Alto Tribunal del país, en que participan el Poder Legislativo mediante la Cámara de Senadores que efectúa la designación, y el titular del Ejecutivo, que presenta ternas para que de ellas se elija a quienes se va a designar.<sup>76</sup>

### **3.1.3. El Poder Ejecutivo**

Según el artículo 80 de la Constitución, en el terreno federal, este poder se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien es elegido por votación popular, libre, directa y secreta, para un encargo de seis años, sin posibilidad de reelección.

La naturaleza unipersonal del Ejecutivo atiende a una necesidad práctica y a una tradición histórica. En cuanto a la primera, se trata de evitar dilaciones y titubeos en la función de hacer cumplir la ley correspondiente a este Poder. Las tareas administrativas exigen una instancia única y última de toma de decisiones y un esquema piramidal de ejecución de órdenes para garantizar su eficacia y, eventualmente, identificar tramos de responsabilidad en el gobierno. Si la

---

<sup>76</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?*, Quinta Edición, SCJN, México, 2008, p. 8

elaboración de la ley requiere una discusión amplia y un análisis detallado de su contenido, su puesta en práctica demanda decisión y prontitud.

Por otro lado, históricamente, el elemento monárquico tiene sin duda mucho peso. El respeto a un líder y la necesidad colectiva de atender a una autoridad unificada tienen raíces ancestrales. El modelo del sistema presidencial creado en la Constitución estadounidense de 1787 tenía como propósito mantener la unidad del mando monárquico y la representatividad del Estado que en el régimen sustituido correspondían a la Corona Británica, pero en manos de un funcionario electo y renovable periódicamente. De dicho modelo, tomó nuestro país su sistema presidencial unipersonal.<sup>77</sup>

De acuerdo con el artículo 89 de la Constitución Federal, algunas de sus atribuciones son:

- 1.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, así como proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- 2.- Nombrar a diversos funcionarios de la administración pública federal.
- 3.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.
- 4.- Conducir la administración pública federal, y
- 5.- Promover ante el Congreso iniciativas de leyes o decretos.

Es importante mencionar que es el Presidente de la República quien se encarga de promulgar y hacer cumplir las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, de disponer de la Fuerza Armada permanente y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado, así como de conceder indultos a los reos sentenciados por delitos que son competencia de los tribunales

---

<sup>77</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *Derecho Constitucional*, OXFORD, México, 2008, p. 298.

federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.

El Presidente de la República también puede nombrar secretarios para apoyarlo en la ejecución de las distintas leyes en cualquiera de los campos de la administración pública. Además, para ejecutar las disposiciones relacionadas con la procuración de justicia, puede también, con la ratificación del Senado, nombrar al Procurador General de la República, quien tiene bajo su mando al Ministerio Público de la Federación y a la Policía Federal Investigadora.<sup>78</sup>

En el ámbito local, según el artículo 116 Constitucional, este poder lo ejercen los gobernadores de los Estados, y en el Distrito Federal, de acuerdo al artículo 122 del mismo ordenamiento, algunas facultades corresponden al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y otras al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Los gobernadores y el Jefe de Gobierno duran en su encargo seis años.<sup>79</sup>

El Presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, tiene de acuerdo a la organización constitucional un doble carácter: de órgano político y administrativo. Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo.

La propia Constitución considera a la soberanía como un poder quien no tiene encima de él a ningún otro y constituye propiamente un derecho cuyo titular es el pueblo. El artículo 39 Constitucional establece: “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo”. Ahora bien, como éste se organiza en una república representativa y ejerce sus derechos por conducto de los Poderes de la Unión, resulta que el titular del poder Ejecutivo, al actuar dentro de la esfera de competencia que la misma Constitución le señala, está representando al pueblo en el ejercicio de su soberanía.

Ahora, el otro carácter correspondiente al Presidente de la República, -el de órgano administrativo-, se configura al realizar la función administrativa bajo el

---

<sup>78</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op.cit.*, nota 76, p. 10

<sup>79</sup> SCJN, “Estructura del Gobierno”, *El Sistema Jurídico Mexicano*, México, Quinta Edición, p. 14

orden jurídico establecido por el Poder Legislativo; es decir, ejecutando las leyes como una tarea más amplia y general.

#### **3.1.4. El Poder Legislativo**

El Poder legislativo es conocido en la mayoría de los países, como Parlamento, Congreso o Asamblea. En épocas pasadas el Parlamento tenía un carácter representativo, plural y democrático.

Ya en el siglo XVIII el Poder Legislativo adquiere la característica de ser un órgano representativo. Esto se puede observar en la Declaración de Derechos de Virginia de 1776, así como en la Declaración de Independencia de Estados Unidos de 1776, en la Constitución Norteamericana de 1787 y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, pues, en esos documentos hace referencia al Poder Legislativo dentro de un Estado de Derecho o moderno.

Con la constitución norteamericana de 1787 y la Revolución Francesa de 1789 se transforma la concepción de las Asambleas, abriéndose dicha institución a personas provenientes de diferentes estados sociales, como eclesiásticos, abogados, militares, marinos, escritores, catedráticos, comerciantes, médicos, artesanos e incluso personas carecientes de preparación especializada. Aún más, quienes no contaban con bienes de capital. A partir de entonces este órgano se presentó como una institución de carácter representativo.<sup>80</sup>

En el ámbito federal se ejerce por el Congreso de la Unión, compuesto por las Cámaras de Diputados y Senadores. Su función principal es legislar sobre las materias exclusivas que la Carta Suprema señala en el artículo 73. Cuando funciona integrado por ambas Cámaras o cuando sólo actúa la Cámara de Diputados en el 74. En el 76, cuando se trata de los Senadores.

La Cámara de Diputados se integra por 500 Diputados, de los cuales 300 son elegidos por el principio de votación mayoritaria relativa, es decir, quienes

---

<sup>80</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General Mexicano, análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, Porrúa, México, 2003, pp. 23-27.

obtengan mayor número de votos en las elecciones, y 200 mediante el principio de representación proporcional, asignados según el número de votos que obtenga cada partido. Duran en su encargo tres años.

Por su parte, la Cámara de Senadores se integra por 128 senadores, de los cuales 64 son elegidos por el principio de votación mayoritaria y 32 son asignados a la primera minoría en cada entidad federativa. Los restantes 32 son elegidos por el principio de representación proporcional. Todos duran en su encargo seis años.

Las Cámaras funcionan durante dos periodos de sesiones al año. En los periodos intermedios, denominados de receso, funciona un órgano que se le llama Comisión Permanente, integrado por 19 diputados y 18 senadores.

En el ámbito Estatal el Poder Legislativo se ejerce por las Cámaras de Diputados locales, las cuales expiden todo tipo de leyes, excepto en los casos donde la Constitución Federal lo prohíbe expresamente. En el caso del Distrito Federal, la facultad legislativa es compartida entre Congresos de la Unión y la Asamblea Legislativa del propio Distrito Federal, de conformidad con la distribución de competencias establecida en la Constitución.<sup>81</sup>

El Poder Legislativo tiene la facultad de elaborar leyes las cuales rigen la vida social o de modificar las existentes de acuerdo con la opinión de los ciudadanos. Las Cámaras las integran grupos de ciudadanos, donde su función primordial es representar al pueblo en las labores políticas y la elaboración de las leyes; diputados y senadores son electos por el pueblo a través del sufragio, con las modalidades antes descritas.

A saber su fundamento constitucional:

Artículo 50. "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores."

Algunas de las facultades del Congreso de la Unión son las siguientes:

- Elaborar iniciativas de ley, discutir las y aprobarlas en su caso.
- Dictar leyes sobre salubridad general de la República.

---

<sup>81</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op.cit.*, nota 79, p. 13

- Admitir nuevos estados en la federación.
- Aprobar las contribuciones para la celebración de empréstitos (préstamo que toma una entidad).
- Legislar sobre hidrocarburos, minería, comercio y otros aspectos.
- Crear y suprimir empleos públicos de la federación.
- Expedir leyes sobre las características y usos de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.

Por otro lado, también existen algunas facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, tal y como lo expresa el artículo 74 constitucional son:

- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;
- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Entre otras que la misma Constitución expresa.

También existen facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, así el artículo 76 constitucional estipula lo siguiente:

- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.
- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, embajadores, cónsules generales, empleados superiores

de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

- Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes, en aguas mexicanas.
- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

Entre otras más que en el mismo precepto se estipulan.

Ahora bien, legislar significa elaborar y poner en vigor las normas jurídicas. Los pasos metódicos que deben seguirse para realizar esta actividad, llevan por nombre “proceso legislativo”, el cual consta de las siguientes fases: Iniciativa, Turno, Dictamen, Lecturas, Discusión, Aprobación, Sanción, Promulgación y Publicación e Iniciación de la vigencia.

### **3.1.5. El Poder Judicial**

El Poder Judicial cuenta con las atribuciones necesarias para impartir justicia y mantener el equilibrio entre los demás Poderes. Los integrantes son, entre otros, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Magistrados de los Tribunales de Circuito (Colegiados y Unitarios), y Jueces de Distrito. Ellos son responsables, entre otras cuestiones, de interpretar las leyes; resolver las controversias surgidas entre particulares, cuando se trate de asuntos de competencia federal; intervenir en las controversias suscitadas cuando una ley o acto de autoridad viole garantías individuales, y resolver conflictos entre autoridades, por ejemplo, cuando aleguen una invasión en su ámbito de atribuciones.

Además forma parte de este Poder el Consejo de la Judicatura Federal quien cumple con importantes funciones como designar, adscribir, ratificar y remover a magistrados y jueces u otras de carácter administrativo, de disciplina y vigilancia, además, tiene bajo su responsabilidad al Instituto de la Judicatura Federal quien se ocupa de la formación de Magistrados, Jueces, Secretarios y Actuarios a fin de poseer los atributos constitucionales de independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo y excelencia, de los cuales deben regir la carrera judicial.<sup>82</sup>

En lo concerniente, lo fundamenta el artículo 94 Constitucional, a saber:

“Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos establecidos conforme a las bases señaladas en la Constitución.

En los Estados de la República el Poder Judicial se encuentra organizado según lo establecido en sus respectivas Constituciones. Generalmente se integra por un Tribunal Superior de Justicia o Supremo Tribunal de Justicia, Juzgados de Primera Instancia y Juzgados de Paz, llamados también menores, municipales o de cuantía menor, en algunos casos, por un Consejo de la Judicatura.

En el Distrito Federal el sistema judicial está organizado de conformidad con el artículo 122, apartado C, base cuarta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se integra por un Tribunal Superior de Justicia, Juzgados de Primera Instancia, Juzgados de Paz y un Consejo de la Judicatura.

Una de las funciones más importantes del Poder Judicial de la Federación es proteger el orden constitucional; para ello se vale de diversos medios, entre ellos, el juicio de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y la facultad de investigación, todas estas incluyen entre sus fines más relevantes, el bienestar de las personas. Por lo anterior la Suprema

---

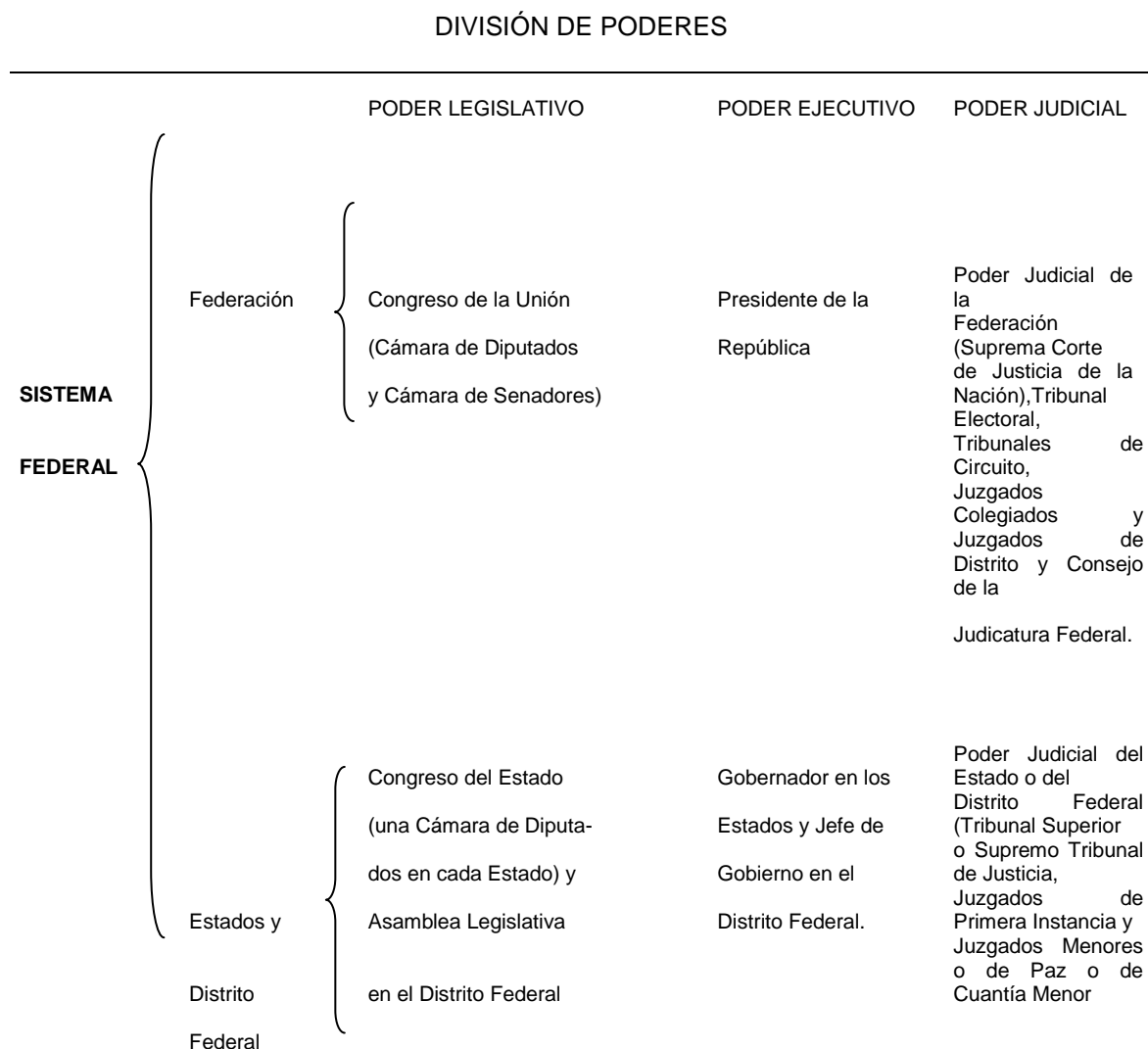
<sup>82</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op.cit.*, nota 76, p. 11



Corte de Justicia de la Nación actúa como Tribunal Constitucional.<sup>83</sup>

Sin duda el Poder Judicial tiene la gran tarea de resolver los litigios presentados entre particulares, cuando se trata de asuntos de competencia federal, así como los mandados entre particulares y autoridades federales. También solucionar controversias originadas por actos o leyes las cuales violen las garantías individuales y en su caso, otorgar la protección de la Justicia Federal a los gobernados contra los abusos de las autoridades.

**CUADRO 3. SISTEMA FEDERAL Y DIVISIÓN DE PODERES<sup>84</sup>**



<sup>83</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op.cit.* nota 76, p. 11

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 29.

Es importante hacer mención al caso del Distrito Federal, donde su gobierno se ejerce en forma conjunta, tanto por los Poderes Federales, como por los denominados Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. Por lo que respecta a los Municipios, si bien no cuentan con Poderes, el Presidente Municipal ejerce facultades ejecutivas; el Ayuntamiento concentra facultades para aprobar bandos, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de carácter general, de acuerdo a lo dispuesto en las leyes de cada Estado; mientras, los Jueces u oficiales conciliadores o calificadores ejercen algunas facultades en materia de justicia cívica o administrativa.<sup>85</sup>

### **3.2. Delimitación del Fuero Constitucional**

En este apartado se reitera a los sujetos de cada Poder del Estado que cuentan y se indica quiénes de sus miembros además de otros sujetos, tienen esta inmunidad procesal en materia penal.

De esta forma, en palabras de Sergio Monserrit Ortiz Soltero<sup>86</sup>, de acuerdo a la delimitación del Fuero argumenta que es inevitable hacer la diferencia entre los servidores públicos que tienen facultades de decisión, los funcionarios quienes gozan de Fuero o inmunidad procesal, de aquellos otros quienes son empleados, o siendo también funcionarios como los primeros, no gozan de dicha prerrogativa constitucional, en virtud de las diferentes consecuencias legales de las quejas o denuncias administrativas, denuncias o querellas penales, formuladas en contra de los servidores públicos por la comisión de conductas irregulares o ilícita, así, en cada caso, dependen de la categoría de servidor público de que se trate.

Para continuar, es imprescindible tomar en cuenta el concepto jurídico de servidor público, pues son quienes cuentan con el privilegio de la inmunidad o Fuero Constitucional. A continuación se hará referencia al artículo de José Ramón

---

<sup>85</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op.cit.*, nota 76, p. 29

<sup>86</sup> Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Tercera Edición, Porrúa, México, 2007, p. 5

Narváez H<sup>87</sup>, pues él explica brevemente cual es el concepto que señala la propia Constitución, argumentando la Reforma Constitucional de 1982, la cual tuvo gran relevancia por el cambio de los denominados funcionarios públicos y empezar a utilizar el término de servidor público; pues el servicio público puede entenderse, en lo general, como la actividad del Estado, pero también como una actividad particular de cada empleado público en el ámbito particular de trabajo.

La constitución se refiere específicamente al servidor público cuando se refiere a la responsabilidad en la que este puede incurrir, esto se fundamenta en el artículo 108: "...se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".<sup>88</sup>

### **3.2.1. Fuero de los Legisladores**

Explicado lo concerniente al Poder Legislativo, en palabras de Sergio M. Ortiz Soltero, los diputados y senadores gozan de inmunidad procesal y son inviolables por las opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser acusados por ellas. Esto es, tanto diputados como senadores, gozan además de la inmunidad parlamentaria que consiste en la imposibilidad legal de demandarlos, denunciarlos o, en cualquier forma, hacerles cargos por sus opiniones o expresiones verbales, cuando las manifiesten en el desempeño de sus

---

<sup>87</sup> Narváez H, José Ramón, "El concepto jurídico de servidor público", *Compromiso*, México, Año 9, No. 108, pp. 44 y 45.

<sup>88</sup> *Ídem*.

funciones.<sup>89</sup>

En el ámbito legislativo existe la inmunidad parlamentaria e inmunidad procesal para diputados y senadores; por tanto, se hará referencia exclusivamente a la inmunidad o Fuero, conocida como inmunidad de no sancionabilidad, pues dicha limitación ha quedado asentada al establecer el objetivo general del proyecto, y esta es atendida bajo el principio de protección a la autonomía parlamentaria, pues surge como una medida preventiva del posible uso indebido de la fuerza pública en contra de los miembros del legislativo. De esta forma, 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.

El alcance de esta inmunidad tiene un grado mínimo, y se refiere a la prohibición de arresto o detención de los miembros del Poder Legislativo. Es importante recalcar que las conductas por las cuales se aplica dicha prerrogativa, son aquellas tipificadas como delitos; sin embargo, algunos órdenes jurídicos excluyen de la inmunidad cierto tipo de delitos. Se cita por ejemplo, en Países como Irlanda, Estados Unidos y el Reino Unido donde se excluyen la traición, delitos graves y la alteración de la paz pública; en Portugal se excluye de dicha inmunidad cualquier delito doloso que merezca una pena de prisión mayor a tres años. Pero existe un mayor asentimiento en que la comisión de un delito con flagrancia constituye una excepción a la no sancionabilidad. Se entiende por delito con flagrancia a la situación donde el sujeto es sorprendido durante o en conexión directa con la comisión de un delito.<sup>90</sup>

Desde la Constitución de 1917 se implementó la figura del Fuero Constitucional, cambiado dicho término por el de Declaración de Procedencia por la reforma de 1982.<sup>91</sup>

Sin embargo, esa inmunidad puede superarse a través del procedimiento de declaración de procedencia, necesaria para realizar los actos de detención, debido

---

<sup>89</sup> Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *op.cit.*, nota 86, p. 29

<sup>90</sup> Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, *op.cit.*, nota 19, pp. 5,6 y 7.

<sup>91</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía; *op.cit.*, nota 80, pp. 154 y 155

proceso y juzgar, donde es necesaria la autorización de la Cámara de Diputados, siendo facultad exclusiva de ésta, para llevar a cabo el procedimiento de Desafuero.

### **3.2.2. Fuero del Presidente de la República**

La regulación del Fuero Presidencial está contenida en los artículos 108, 110 y 111 de la CPEUM, pues señala que sólo puede ser acusado por “traición a la patria”, delito específicamente contenido en el Código Penal Federal, y por delitos graves del orden común. A saber:

**Artículo 123.-** Se impondrá la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos al mexicano que cometa traición a la patria en alguna de las formas siguientes:

**I.-** Realice actos contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación Mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero;

**II.-** Tome parte en actos de hostilidad en contra de la Nación, mediante acciones bélicas a las órdenes de un Estado extranjero o coopere con éste en alguna forma que pueda perjudicar a México.

También será posible procesarlo por “delitos graves del orden común”. El alcance de esta expresión no ha sido determinado de manera absoluta por la doctrina constitucional en relación con el Presidente.<sup>92</sup>

En cuanto al Fuero Constitucional del Presidente de la República, resulta importante hacer mención la actual reforma del pasado 27 de febrero del dos mil trece, la cual mantiene el privilegio para el Ejecutivo Federal, siendo éste el único sujeto quien contará con dicha prerrogativa, misma que ya no podrá ser denominada como parlamentaria, pues el Presidente corresponde a otro Poder. Una vez más, se tiene que el Fuero ha decaído como figura jurídica, pues se llega a la misma cuestión que se plantea en el objetivo del presente trabajo: ¿Qué caso tendría mantener subsistente el Fuero para una sola persona, en este caso el Presidente de la República, si el objetivo principal de su existencia ha sido mantener la independencia de los Poderes. Ahora bien, ¿no resulta una práctica absolutista como anteriormente se mencionó, por el hecho de proteger tan sólo al Presidente en caso de una responsabilidad penal, más aún, sin especificación de los delitos por los cuáles se le pueda procesar penalmente?, cuestión relevante para estudio, tomando en cuenta que la traición a la patria no es el único delito

---

<sup>92</sup> Código Penal Federal 2014, [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf).

grave por el que se le pueda acusar al Presidente.

Sin embargo, se reitera que el Fuero ya resulta innecesario para cualquier servidor público, incluido el Presidente, pues ya no funciona con la misma eficacia creada en su origen, o para evitar falsas acusaciones hacia los parlamentarios, como de cualquier servidor de alta jerarquía que pueda perjudicar su hacer legislativo o jurídico-político; y de esta manera tener a salvo la función libre de cada uno de los Poderes del Estado. De tal modo, el Fuero ya no persigue el mismo objetivo con aquellas ventajas con las cuales fue creado, por el contrario, es mal visto por la sociedad mexicana, pues no conlleva al objetivo por el cual fue creado. Ahora sólo sigue la línea de corrupción e impunidad en la vida política de nuestro país.

Un aspecto de gran importancia es el caso donde se cuestiona si el Presidente de la República puede ser sometido a juicio político. El razonamiento parte de la prescripción genérica que rige para todo el Título Cuarto de la Constitución, según la cual sus disposiciones le son aplicables a “toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal”. Si tomamos en cuenta que el legislador ha considerado, según el texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que la Presidencia de la República forma parte de dicha administración, cabría argumentar que el Presidente de la República, aunque no se le mencione expresamente, es un servidor público más y en todo caso sólo se le debe distinguir de otros en la medida que disposiciones constitucionales expresas así lo determinen. Tal es el caso del párrafo segundo del artículo 108, el cual prevé que el Presidente de la República sólo puede ser acusado “durante el tiempo de su encargo” por traición a la patria o delitos graves del orden común. Por tanto, es claro que concluido su cargo puede ser perseguido penalmente por cualquier otro delito cometido en cualquier tiempo, salvo que se encuentre prescrito.<sup>93</sup>

Según el Jurista Gabino Fraga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la irresponsabilidad del Presidente de la República en su

---

<sup>93</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *op.cit.*, nota 77, p. 543

artículo 108, estableciendo que durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.<sup>94</sup>,

A pesar de lo que dice el anterior precepto, es importante hacer mención que no se contempla la inmunidad del Presidente respecto de los demás delitos, sino sólo establece su inmunidad temporal durante el periodo del encargo, para proteger así el buen desarrollo de sus funciones. Concluido su periodo de ejercicio se puede proceder penalmente en contra del Presidente ante los Tribunales Competentes.

Sin embargo en nuestro sistema jurídico existe un principio de responsabilidad política, pues de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución, los Secretarios de Estado tienen la obligación de informar al Congreso, al iniciar cada periodo ordinario de sesiones, acerca del estado que guardan sus respectivos ramos y las Cámaras tienen facultad de citar a los mismos Secretarios para que les informen la discusión de una ley o el estudio de un negocio relativo a su Secretaría no obstante falta dentro de nuestro régimen “el voto de censura”, que es el medio más eficaz de hacer valer la responsabilidad política ministerial.

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, ésta Cámara resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Concluyendo: dentro del Poder Ejecutivo Federal, que es unipersonal, el Presidente de la República también cuenta con la prerrogativa del Fuero Constitucional pero de una forma más amplia y como fundamento se tiene el segundo párrafo del artículo 108 constitucional y el cuarto párrafo del 111. Así, el titular del Ejecutivo sólo podrá ser acusado por la Cámara de Senadores, lo que implica una diferencia con los demás servidores públicos, puesto que ante ellos se hará cargo del procedimiento sólo la Cámara de Diputados.

Una vez más se argumenta sobre la subsistencia del Fuero en exclusiva para el Presidente de la República, considerando lo expuesto en la actual reforma

---

<sup>94</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 46ª. Edición, Porrúa, México, pág. 174.

constitucional que aborda la eliminación de éste, salvaguardándolo únicamente para el Ejecutivo. En nuestra opinión, resulta infructuosa su aplicación, pues debe procurarse un trato por igual ante los servidores públicos contemplados en el artículo 111 constitucional. También dar respeto al derecho de igualdad que regula la Constitución, así como la prohibición de fueros. Aunado a ello se resalta la propuesta de reforma que ha sido aprobada sobre la eliminación del Fuero, pero siguiendo aún el privilegio que conlleva a la desigualdad ante la ley establecido en el artículo 13 de la Ley Suprema. Dicho lo anterior, ¿no resulta ya inútil la existencia de este privilegio?, ¿no se llega a un desuso de dicho procedimiento para el Presidente, si en la actualidad ningún presidente ha sido *desaforado*?

Siguiendo con los argumentos y según nuestra opinión, sería mejor un reforzamiento de nuestro sistema de responsabilidades dentro de la regulación actual, estableciendo bases concretas y útiles en el quehacer parlamentario, que permitiesen un avance real en la impartición de justicia y aplicación de penas cuando la conducta lo amerite, sin la necesidad de llegar a procedimientos obsoletos que los mismos legisladores se imponen.

### **3.2.3. Fuero de los miembros del Poder Judicial De La Federación**

Cabe señalar que el artículo citado no menciona a los Magistrados de Circuito y a los Jueces de Distrito, pero también debe considerarse que estos funcionarios gozan de inmunidad procesal en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En todos los casos debe existir la denuncia penal correspondiente y/o el requerimiento del Ministerio Público cuando se hayan cumplido los requisitos procesales para el ejercicio de la acción penal.

El procedimiento relativo a la declaración de procedencia sólo podrá instaurarse en contra de los servidores públicos mencionados en el artículo 111 constitucional durante el desarrollo de su empleo, cargo o comisión o dentro de un año después de la conclusión de los mismos.



Es necesario no dejar a un lado la jerarquía del servidor quien cometió el ilícito a efecto de determinar el procedimiento aplicado en primera instancia, toda vez que los funcionarios con investidura constitucional deben ser primeramente sometidos al procedimiento por el cual la Cámara de Diputados declare oficialmente la procedencia del procedimiento penal.

#### **3.2.4. Fuero de otros Servidores Públicos**

Una vez señalado lo relativo al Fuero Constitucional del Presidente de la República y de los miembros del Poder Legislativo y Judicial, hay que hacer referencia a los demás servidores públicos que también cuentan con Fuero Constitucional o inmunidad parlamentaria. De esta manera se contemplará de manera amplia los sujetos de dicho privilegio procesal.

Una vez establecido el concepto de servidor público tomando en cuenta lo que establece la propia Constitución y lo dicho por el Doctor Andrade Sánchez:

“...en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral.”<sup>95</sup>

El artículo 108 enumera un grupo específico de servidores públicos que merecen mención especial porque quedan sujetos a un régimen propio, en virtud del cual se les pueden exigir determinado tipo de responsabilidades mediante el seguimiento de procesos específicamente diseñados para tal fin.

Todos los servidores públicos son penalmente responsables por las conductas ilícitas que cometan en contravención de las disposiciones contenidas en las leyes aplicables de la materia, ya se trate de delitos del fuero federal o delitos del fuero común, o de aquellos contenidos en el Título Décimo del Código Penal o cualquier otro. Sin embargo aquellos servidores públicos a los que alude el artículo 111 constitucional no pueden ser sujetos del procedimiento penal si no han sido previamente desaforados. El artículo 111 del texto Constitucional no incluye, como sujetos de este procedimiento especial, a todos los funcionarios que son

---

<sup>95</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *op.cit.*, nota 77, p. 520

considerados por la misma Constitución, en su artículo 110, como sujetos de Juicio Político.

Enseguida se presenta un listado de los sujetos que también cuentan con dicha inmunidad, aparte de los ya citados anteriormente, reiterando que dentro del Poder Legislativo sólo los diputados y senadores cuentan con esta prerrogativa parlamentaria. A saber:

- **En el Poder Ejecutivo Federal:**

1. El Presidente de la República.
2. Los Secretarios de Despacho.
3. Los Jefes de Departamento Administrativo.
4. El Procurador General de la República.

- **En el Poder Legislativo de la Federación:**

1. Los Senadores Propietarios al Congreso de la Unión.
2. Los Diputados Propietarios al Congreso de la Unión.

- **En el Poder Judicial de la Federación:**

1. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. Los Magistrados de la Sala Superior Tribunal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
3. Los Consejeros de la Judicatura Federal.
4. Los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito.
5. Los Jueces de Distrito.

- **En el Gobierno del Distrito Federal:**

1. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
2. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
3. Los Diputados Propietarios a la Asamblea del Distrito Federal.

- **En el Instituto Federal Electoral:**

1. El Consejero Presidente.
2. Los Consejeros Electorales.

- **Los funcionarios de los Estados de la República:**

a) En el Poder Ejecutivo:

Los Gobernadores de los Estados

b) En las Legislaturas Locales:

Los Diputados Propietarios de las Legislaturas Locales.

c) En el Poder Judicial Estatal:

Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados; y en su caso,

Los Miembros de los Consejos de las Judicaturas.

A pesar de los citados servidores, vale la pena señalar a aquellos que no gozan de inmunidad procesal. Resulta necesaria su distinción por la importancia de la figura en estudio. Esto se hace con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

- **Funcionarios de la Federación:**

A) En el Poder Ejecutivo Federal:

1. Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados.
2. Los Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria.
3. Los Directores Generales y sus equivalentes de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas.
4. Los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.

- **En el Gobierno del Distrito Federal:**

1. Los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal.
2. Los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal.
3. Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.

- En el Instituto Federal Electoral:

1. El Secretario Ejecutivo.

### **3.3. Objeto y Alcances del Fuero**

El objeto del Fuero Constitucional ha sido garantizar el equilibrio de poderes y salvaguardar la función de los servidores públicos de posibles acusaciones sin fundamento, por lo tanto se busca preservar la disciplina dentro del ejercicio de la función pública, logrando la reparación del daño causado, además de restringir la esfera jurídica del servidor público infractor.

Los alcances de esta figura se pueden ver desde diversas perspectivas:

1. Como la prohibición de arresto o detención de los miembros del legislativo.
2. En México no es posible iniciar una averiguación previa contra un miembro del Poder Legislativo.
3. Las conductas sobre las que se aplica la inmunidad son, en principio, aquéllas tipificadas como delitos.

De esta manera se puede citar la siguiente Tesis Aislada que fundamenta lo anterior:

**INMUNIDAD LEGISLATIVA, OBJETO Y ALCANCES DE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**

Según se desprende de la interpretación del artículo 61 constitucional, que dispone que, “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.”, el interés a cuyo servicio se encuentre establecida la inviolabilidad o inmunidad legislativa es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos-las manifestaciones- hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como legislador, por lo que puede afirmarse que el ámbito de esta protección se delimita por la suma de tres condiciones: a) sólo opera a favor de diputados y senadores; b) por las opiniones; y, c) que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Así la inviolabilidad dispensa al legislador una protección de fondo, absoluta, llevada al grado de irresponsabilidad, perpetua por cuanto que sus beneficios no están sujetos a periodo alguno; de tal suerte que prácticamente lo sitúa en una posición de excepción, en todas aquellas circunstancias en que éste ejercite su función de representante público, pues automáticamente opera una derogación, es decir, una pérdida de vigencia y eficacia de los preceptos constitucionales que imponen a los Poderes públicos el deber de responder a sus propios actos y de los que garantizan a todos los ciudadanos una tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos, lo que obliga al gobierno y a los particulares a soportar las manifestaciones que vierten en su contra los legisladores, aún cuando subjetivamente puedan considerarlas difamatorias. En consecuencia, la protección a los legisladores sólo por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos refrenda el objetivo de la mencionada garantía, o sea, resguardar el ejercicio del Poder Legislativo, pues aquéllos lo realizan y hacen de la palabra –del discurso- instrumento motriz y la forma privilegiada para ejercer su función pública.<sup>96</sup>

Amparo en revisión 2214/98. Ramón SosamontesHerreramono y otro, 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

---

<sup>96</sup> Tesis 1ª. XXX/2000, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XII, Diciembre de 2000, materia constitucional, pág. 245

Aunque esta Tesis Aislada sólo se refiere al objeto y alcance de la inmunidad legislativa interpretada como inviolabilidad, pues se refiere a la protección absoluta con la que cuentan sólo los diputados y senadores y distingue al objeto de esta inmunidad como la protección de la libre discusión y decisión de los parlamentarios en el quehacer de sus funciones teniendo como limitante el actuar como simples ciudadanos sin la calidad de legisladores.

Tal y como lo dice dicha Tesis, los alcances de esta inmunidad (inviolabilidad) se puede observar en tres limitantes, a saber:

- a) Sólo opera a favor de diputados y senadores.
- b) Por las opiniones.
- c) Se manifiesten en el desempeño de sus funciones.

Continuando con el estudio del objeto y alcance de la figura del Fuero Constitucional, se observa el objeto de salvaguardar la independencia y autonomía de los Poderes del Estado frente a los otros Poderes. A lo largo de este trabajo se ha venido reiterando la razón y objetivo del Fuero Constitucional, los cuales figuran en las siguientes consideraciones:

- Esta protección es un privilegio procesal en materia penal otorgada para proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública dentro del Estado.
- Esta prerrogativa consiste en no proceder penalmente contra servidores, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, denominada Declaración de Procedencia.
- Se busca preservar la disciplina dentro del ejercicio de la función pública, logrando la reparación del daño causado, además de restringir la esfera jurídica del servidor público infractor.
- Se quiere evitar presiones indebidas sobre los miembros del Poder Legislativo durante el ejercicio de su mandato popular.
- 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.

- Un alcance importante es la imposibilidad de la autoridad competente para detener o someter a un legislador a un proceso penal por la posible comisión de algún delito.

- Según Enrique Sánchez Bringas,<sup>97</sup> afirma que la inmunidad es la protección que las normas jurídicas ofrecen al desempeño de ciertos cargos públicos con especial importancia, con el fin de que sus titulares no puedan ser sometidos a la acción de la justicia de manera inmediata para evitar la perturbación de esas funciones.

- Para Juventino V. Castro y Castro,<sup>98</sup> el Fuero Constitucional tiene el propósito de proteger la función constitucional desempeñada por servidores públicos de alta jerarquía, respecto de posibles obstáculos o agresiones con fines políticos de las demás ramas de Gobierno o de represalias y acusaciones atrevidas.

- El Fuero ampara a ciertos altos funcionarios. Pocas veces es contemplado como una protección privilegiada a delicadas funciones públicas, las cuales deben ser protegidas para evitar la interrupción de la dinámica pública, discontinuando u obstaculizando al titular o responsable de producir una fluida función pública.

- El Fuero Constitucional no inmuniza, no convierte en impune a alguien. Es considerado un requisito de procedibilidad para actuar en contra del responsable de la función pública, acusado legalmente.

- Sin duda alguna, existe la posibilidad de que un servidor público poseedor de Fuero sea sancionado penalmente de acuerdo con la legislación penal una vez realizada la declaración de procedencia.

Con estas consideraciones afines al objeto y alcances del Fuero Constitucional se concluye este tercer capítulo, para continuar con lo correspondiente a la

---

<sup>97</sup> Consultado en: Andrade Sánchez, Eduardo, *op.cit.*, nota 24, p. 35

<sup>98</sup> Castro y Castro, Juventino V, *op.cit.*, nota 56

ratificación y pérdida del Fuero en los servidores públicos y seguir con el estudio y análisis de la declaración de procedencia y su procedimiento.

Sea como sea, lo que se propone con la actual reforma sobre la eliminación del fuero, es que, los servidores públicos puedan ser sujetos de proceso penal sin ser privados de su libertad durante el tiempo que ejerzan su cargo, y cuando exista la comisión o probable participación en algún hecho que la ley señale como delito por algún servidor público. Una vez ejercida la acción penal por el titular el Ministerio Público correspondiente, el juez determinará si procede dictar el auto de vinculación a proceso penal. De este modo, el Fuero como tal, ya no tiene la misma fuerza que anteriormente se manejaba en nuestra Constitución, pues al hablar de su eliminación y conservando el privilegio procesal, quiere decir que ya no mantiene los mismos efectos con los cuales se inició. Recordemos que ya se mencionó que se trataba de la separación de su cargo al servidor público en caso de ser responsable penalmente, siempre y cuando se haya llevado a cabo la declaración de procedencia por parte de la cámara de diputados; ahora bien, se pregunta lo siguiente: ¿Qué efecto tendría eliminar el Fuero como figura jurídica en la Legislación, conservando la inmunidad procesal?, ¿Convendría un adecuado énfasis en el sistema de responsabilidades para determinar si algún servidor público es responsable o no de la probable comisión de un delito, sin la necesidad de llegar nuevamente a la ambigüedad de términos constitucionales, como al decir que se elimina el Fuero pero se conserva la inmunidad?.

No obstante esta figura constitucional ha sido visualizada como una herramienta de protección y al mismo tiempo de evasión de justicia, tal y como lo dice el Doctor Astudillo:<sup>99</sup> “la clase política se ha encargado de ver en la figura, una pócima mágica para la inobservancia de la ley y un salvoconducto para la impunidad...”, de aquí la opinión de que el Fuero conlleva un abuso de poder, pues si bien ha intentado proteger a los Poderes, también lo es que no ha dado el resultado esperado, pues conforme pasa el tiempo decae más la figura originando

---

<sup>99</sup> Astudillo Reyes, César Iván, Desafuero, El Universal en: <http://eluniversal.com.mx>. Consultado el 7 de marzo de 2013.

la falta de observancia en las leyes. Es imprescindible un mejor sistema que regule estrictamente la conducta de los servidores de los tres poderes, tanto en el ámbito federal como en el local. Una regulación que se acepte y se respete sería una mejor opción. Hablar de fueros ya es cosa del pasado.



## CAPÍTULO IV. RATIFICACIÓN Y PÉRDIDA DEL FUERO

Es importante dejar en claro lo que significa el término ratificación, pues es necesaria su interpretación para fines de este trabajo. De acuerdo con el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios se establece lo siguiente:

“Por ratificación se entiende aprobar o confirmar actos, palabras o escritos dándolos por valederos y ciertos; por cargo, la dignidad, empleo, u oficio; igualmente, la obligación, precisión de haber, de hacer o cumplir alguna cosa; y el gobierno, dirección o custodia.”<sup>100</sup>

En este orden de ideas, el Fuero es el privilegio que acompaña a la función. El servidor público gozará de aquel a partir del momento en que legalmente asuma el puesto, cargo o comisión. En todos los casos éste se asume no a partir del nombramiento, sino a partir del momento en que se rinde la protesta prevista en el artículo 128 constitucional que expresa lo siguiente:

Artículo 128. “Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.”

Se tiene lo que señala Jorge Fernández Ruíz:

La palabra protesta, en una de sus acepciones, significa “promesa solemne de un alto dignatario al tomar posesión de su cargo”, en tanto que promesa, en un sentido jurídico, es el “ofrecimiento solemne, sin fórmula religiosa, pero equivalente al juramento, de cumplir bien los deberes de un cargo o función que va a ejercerse”<sup>101</sup>

Este es el fundamento constitucional, aunque en la práctica se entiende que mientras no haya protesta no hay función. De la misma forma, habrá privilegio si hay función. Cuando ésta cesa por haberse vencido el periodo legal, por destitución, renuncia o licencia, no hay privilegio.

De esta forma, en términos del citado artículo, los diputados y senadores están obligados a protestar antes de tomar posesión de su cargo, su cumplimiento y el de las leyes que de ella emanan.

---

<sup>100</sup> Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, pág. 573. En: [www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/](http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/)

<sup>101</sup> Fernández Ruíz, Jorge, *Poder Legislativo*, Prólogo de Jorge Carpizo, Porrúa, Tercera Edición, México, 2010. Pág. 293.

Asimismo, el artículo 8 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece el texto de la referida protesta de los presidentes de las Cámaras legislativas, a saber:

“Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado (o senador) que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Y si así no lo hiciere, la nación me lo demande”<sup>102</sup>

#### **4.1.La acreditación y vigencia del Fuero Constitucional**

Cuando el servidor público posea el Fuero implica cumplir con el requisito de la acreditación, es decir la certificación mediante un documento con el cual una persona posee las facultades necesarias para desempeñar su función, cargo o comisión y comprobar fehacientemente la posesión de esta prerrogativa. Para efectos del presente trabajo, se tiene que el servidor público demuestra la posesión de su Fuero con la credencial correspondiente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala lo siguiente al respecto:

##### **FUERO CONSTITUCIONAL.**

Se justifica con la posesión de la credencial respectiva.

PLENO

Queja en Amparo Penal. Arriaga J. Isaac. 17 de agosto de de 1918. Unanimidad de once votos, en cuanto al primer punto, por mayoría de ocho votos en cuanto al segundo punto. Disidentes: Enrique Moreno, Manuel E. Cruz y Victoriano Pimentel; y por mayoría de siete votos, contra cuatro en cuanto al tercero y último. Disidentes: Santiago Martínez Alomía, Ernesto García Parra, Agustín Urdapilleta y Enrique M. de los Ríos. La publicación no menciona el nombre del ponente.<sup>103</sup>

De esta forma, la credencial sirve para acreditar que los servidores públicos cuentan con esta prerrogativa constitucional. Sin embargo, el procedimiento respectivo el cual deben seguir estos servidores es complejo, pues hay debates al respecto, estableciendo que un servidor cuenta con esta inmunidad a partir de su

---

<sup>102</sup> *Ídem*

<sup>103</sup> Tesis, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo III, pág. 500, Registro 290337.

elección al cargo público (siempre y cuando tenga la calidad de servidor que contempla el artículo 111 constitucional), y quienes argumentan que lo adquieren con la toma de protesta ante la Cámara de Diputados. Aquí entra el tema de la vigencia del Fuero Constitucional.

Sin embargo hay otra Tesis que refiere sobre la justificación o acreditación de poseer Inmunidad Procesal o Fuero, a saber:

**FUERO CONSTITUCIONAL.**

Igualmente se comprueba con la aseveración, por escrito, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

**PLENO**

Queja en amparo penal. Arriaga J. Isaac. 17 de agosto de de 1918. Unanimidad de once votos, en cuanto al primer punto, por mayoría de ocho votos en cuanto al segundo punto. Disidentes: Enrique Moreno, Manuel E. Cruz y Victoriano Pimentel; y por mayoría de siete votos, contra cuatro en cuanto al tercero y último. Disidentes: Santiago Martínez Alomía, Ernesto García Parra, Agustín Urdapilleta y Enrique M. de los Ríos. La publicación no menciona el nombre del ponente.<sup>104</sup>

La Comisión Permanente también tendría facultad para comprobar por escrito el privilegio del servidor público quien tiene ya el Fuero Constitucional. Cabe destacar a los sujetos quienes cuentan con la inmunidad procesal deben contar con su credencial respectiva para acreditar la posesión de esta facultad, pues ésta representará el documento fehaciente para demostrar dicha aseveración

Con estos criterios jurisprudenciales de nuestro Máximo Tribunal, se nota la diferencia al señalar distinto criterio. Es distinto cada término que se emplea, es decir, una cosa es el comienzo del Fuero, otra su justificación, y otra más su comprobación, con lo que implica distinto momento.

Luis Efrén Ríos Vega dice: que la inmunidad parlamentaria sólo se constituía desde el momento donde el diputado electo se apersonaba en el recinto oficial a rendir la protesta de ley, porque si no lo hacía según la interpretación del criterio

---

<sup>104</sup> Tesis, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Materia Administrativa, pág. 500, registro 29033.

de la Corte, dejaba de tener efectos su Fuero por falta de protesta.<sup>105</sup>

La cuestión de fondo radica en que la toma de protesta es innecesaria para el diputado electo y su inmunidad parlamentaria. En efecto, el diputado declarado válidamente electo por las autoridades electorales, tiene condición suficiente de legislador para asumir desde ese momento las prerrogativas inherentes a la representación política a desempeñar, entre otras, la del llamado Fuero Constitucional.<sup>106</sup>

Resumiendo, la Tesis anterior sólo tiene efectos para los servidores quienes sean electos popularmente, es decir, aquellos sujetos considerados representantes del pueblo quienes resultan electos mediante el voto de los ciudadanos. Sin embargo dicha Tesis sólo se reserva la cuestión de los representantes populares

Es importante mencionar aquellos sujetos que son electos popularmente, poseedores del Fuero Constitucional desde el día de su elección y se pueden observar los siguientes:

- Diputados.
- Senadores.
- Presidente de la República.
- Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Gobernadores de los Estados.
- Diputados Locales.
- Presidente Municipal y Regidores.

La discusión estriba en conocer los demás sujetos quienes cuentan con el Fuero y no son representantes del pueblo, conocer cuándo comienza la vigencia de su prerrogativa, el día de su designación, o de la protesta constitucional contemplada en el artículo 128 de la CPEUM.

Según la Cámara de Diputados en su estudio legislativo, en cuanto a la

---

<sup>105</sup> *Ríos Vega, Luis Efrén, op.cit., nota 58, pp. 73 y 74.*

<sup>106</sup> *Íbidem, p. 80*

duración de la inmunidad establece el criterio que indica que la inmunidad dura desde que se asume la calidad de legislador o parlamentario hasta que termina el mandato político.

El funcionario investido con Fuero sólo goza de éste cuando desempeña el cargo respectivo y no durante el lapso que dure la licencia obtenida para separarse del cargo temporalmente; el suplente, que no ejerza las funciones del titular no es sujeto de dicho fuero, sino en la hipótesis contraria, o sea: el suplente que ejerza las funciones de titular es, en este caso, sujeto de Fuero.

Ahora bien, el multicitado artículo 111 constitucional, mantiene el Fuero para los servidores que allí menciona. Si algún funcionario de los señalados perpetró un delito sin haber estado investido de Fuero durante su desempeño, y después goza de esta prerrogativa inherente al cargo que posteriormente desempeñe, deberá ser previamente desaforado en los términos que indique la declaración de procedencia.<sup>107</sup>

Respecto al tema de vigencia del Fuero, es necesario hacer referencia a los efectos que produce en éste, la Licencia otorgada a los altos funcionarios.

Reiterando que el Fuero se instituye para proteger a la función, el servidor con virtud de licencia abandona simultáneamente el Fuero hasta el momento donde regresa a la función, pues se concede a los sujetos en cuanto estén en ejercicio de su cargo. Este privilegio salvaguarda directamente la función y sólo indirectamente al funcionario, y si ésta se suspende por licencia o por desafuero, o si se pierde por destitución, cesa temporalmente o definitivamente la inmunidad que la acompaña.

Asimismo, Eduardo Andrade Sánchez señala lo siguiente:

“La solicitud de licencia puede ser una forma de despojarse voluntariamente del derecho a la inmunidad relativa para ponerse a disposición de las autoridades comunes, aunque debe reconocerse que este acto no alcanza el efecto deseado por el solicitante hasta que se obtiene la anuencia de la Cámara respectiva o de la Comisión Permanente para separarse del cargo. Este es uno de los rasgos donde efectivamente se nota también la vinculación del fuero con la función y cómo la

---

<sup>107</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *op.cit.*, nota 2, p. 83.

voluntad de la asamblea legislativa puede prevalecer sobre la del legislador en lo particular, pero ya hemos explicado que el hecho de que no sea propiamente renunciable el derecho a esta inmunidad relativa no le quita su condición al fin y al cabo de derecho.<sup>108</sup>

Es importante tener en cuenta que la naturaleza de una licencia tiene presupuesto la petición de aquél que pretende gozar de ella, la cual será resuelta por el Órgano al que pertenece, refiriéndose única y exclusivamente a que se le permita no ejercer el cargo por tiempo determinado o indeterminado. Este órgano, que en su determinación da respuesta a la petición, atiende a la congruencia que debe imperar en las resoluciones, en cuanto a que no pueden resolver algo que vaya más allá de lo solicitado, es decir se constriñe a permitir o no, dejar de ejercer temporalmente el cargo. No a revocarlo, suspenderlo o anularlo. El servidor público que goza de licencia, puede al término de la vigencia de la misma volver al Órgano que se le otorgó y reasumir sin ningún impedimento las obligaciones del cargo que ostentaba cuando la solicitó.

Andrade Sánchez acierta cuando dice que el asunto de la licencia y vigencia del Fuero quedó resuelto por la reforma de 1982, puesto que el propósito de esta disposición fue borrar cualquier duda acerca de que la separación del cargo, así sea temporal, sí priva del Fuero. Para interpretarla se debe percatar de que no alude a la cesación en el empleo público, cuando éste se deja de desempeñar por completo. Es el caso cuando concluye el plazo de la función correspondiente por terminar los periodos para los que son electos los legisladores, o el tiempo para el que es designado un Ministro de la Suprema Corte de Justicia o con motivo de la remoción o la renuncia a un cargo. Esta separación supone el tiempo en el que, por una licencia o por algún otro motivo, el funcionario que tiene el cargo se separa de éste temporalmente.<sup>109</sup>

De esta forma se puede concluir que la vigencia del Fuero Constitucional de ciertos funcionarios, inicia con la acreditación de éstos y se da con la credencial respectiva que los hace acreedores de dicha prerrogativa. Este privilegio tendrá duración a partir del día en que aquellos servidores representantes del pueblo

---

<sup>108</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *op.cit.*, nota 24, p. 94.

<sup>109</sup> *Íbidem*, p. 92

sean elegidos, hasta que termine el tiempo de su encargo, comisión o función como servidores públicos. Además, siguiendo el principio de que el Fuero Constitucional tiene la principal función de salvaguardar la independencia y autonomía de los Poderes y sobre todo la función pública y no así a la persona que la desempeña, queda claro que mientras el funcionario se encuentre en el desempeño de sus funciones, tendrá vigente su inmunidad procesal, y de no ser así, y estar separado temporalmente de su cargo como en el caso de una licencia, no contará con dicho privilegio, pues dicho supuesto quedó reiterado con la reforma de 1982, ya que la intención siempre ha sido proteger aquella función que desempeña el servidor y evitar así la impunidad, pues resulta ilógico que se proteja a una persona que no está a cargo de sus funciones y cuenta con una inmunidad la cual ha sido creada para proteger aquella función tan importante en el servicio público.

#### **4.2. El Fuero como inmunidad procesal penal**

Una vez señalado lo correspondiente al Fuero como protección relativa y como garantía de independencia, ahora nos referiremos a éste como inmunidad procesal en materia penal.

En primera instancia el Fuero es una inmunidad, una prerrogativa dentro de su concepción como legislador, también conocida como inmunidad parlamentaria. Como punto de vista, los términos no están utilizados correctamente, pues aparenta ser un privilegio exclusivamente para Legisladores (diputados y senadores) no siendo éste el caso, pues el artículo 111 Constitucional expresa quiénes son sujetos de este privilegio como los Ministros de la Suprema Corte de Justicia entre otros miembros del Poder Judicial; por tanto no es propiamente una inmunidad “legislativa”.

Continuando con el término procesal, esto quiere decir que es una inmunidad para evitar que una persona sea procesada ante un Tribunal competente en la materia, por la probable comisión de un delito. El Fuero tiene la característica de ser una prerrogativa relativa, procesal y penal, puesto que la Constitución lo

fundamenta en su artículo 111: "Para proceder penalmente contra...". Esto significa, para que los sujetos contemplados en dicho precepto puedan ser sujetos a un proceso penal, es necesaria una previa autorización de la Cámara de Diputados denominada declaración de procedencia, de la cual haremos referencia a continuación.

Sobre la materia la Tesis respectiva señala:

**INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y FUERO CONSTITUCIONAL. SU APLICACIÓN CUANDO SE TRATA DE RESPONSABILIDAD PENAL Y DE RECLAMACIONES CIVILES QUE SE IMPUTAN A UN DIPUTADO FEDERAL.**

El artículo 61 de la Constitución Federal consagra la figura de la "inmunidad parlamentaria" como una garantía otorgada a los diputados federales y senadores, sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a grado tal que nunca podrán ser reconvenidos por ellas; mientras que el diverso artículo 111 de la propia Carta Magna, contempla la institución del "fuero constitucional", bajo la denominación actual de declaración de procedencia, como una garantía de carácter procesal, otorgada a diversos funcionarios públicos expresamente enunciados, entre ellos, los diputados y senadores. De ahí que, aunque son conceptos distintos, existe la posibilidad de que en materia penal se presente la conjugación de ambas figuras, precisamente en el caso de que un diputado federal atribuyera a una persona un hecho que puede ser constitutivo de delito, supuesto en el cual para proceder contra aquél, primeramente habría necesidad de hacer la declaración de procedencia prevista en el artículo 111 constitucional y después determinar si se está o no en el caso de la inmunidad a que se refiere el artículo 61 en cita. En cambio, si la imputación de ese hecho sólo puede generar afectación en derechos de orden civil del congresista, únicamente debe atenderse a la figura de la inmunidad sustantiva y, por ende, el fuero constitucional es totalmente ajeno; conclusión que se refuerza con el contenido del octavo párrafo del mencionado artículo 111, introducido mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, sin mayor virtud que la de refrendar con ánimo clarificador lo ya dicho en el primer párrafo de ese numeral a propósito de la necesidad de declaración de procedencia en materia penal. Esto es si en el primer párrafo se estableció desde el origen de la actual Ley Fundamental, que ese requisito era necesario en materia penal, obligado era deducir que no abarcaba a la materia civil; pero conforme al octavo párrafo, del artículo 111 referido, desecha cualquier resquicio de que también rige para la materia civil, pues categóricamente y sin ambages así lo declara. En consecuencia, si la reclamación jurisdiccional que se endereza contra un diputado federal es de índole civil, exclusivamente debe ponderarse el fuero-inmunidad a que se refiere el artículo 61 constitucional, sin tomar en consideración el fuero de procedibilidad consagrado en el artículo 111 constitucional; lo que no implica que exista impedimento para demandarlo en la vía civil por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer parlamentario.<sup>110</sup>

En este sentido, se observa que la Corte se ha pronunciado al respecto al citar el artículo 111 de la Constitución donde se contempla al Fuero correctamente y se

---

<sup>110</sup> Tesis 1ª XXVII/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, diciembre de 2000, Primera Sala, p. 248, reg. 190589



refiere a la declaración de procedencia, como una garantía de carácter procesal penal otorgada a los altos funcionarios públicos expresamente citados en la Constitución. Al efecto, dicho concepto de inmunidad procesal penal, expresa la posibilidad de que en materia penal se presente la conjugación de ambas figuras ya analizadas: inviolabilidad parlamentaria y la inmunidad procesal.

### **4.3. La Declaración de Procedencia o Desafuero**

El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios señala que la declaración de procedencia se entiende como:

El término *declaración de procedencia*, antes denominado fuero constitucional es conocido con el mismo sentido de constituir una garantía en favor de personas que desempeñan determinados empleos o se ocupan en determinadas actividades, en virtud de la cual su enjuiciamiento se halla sometido a jueces especiales.<sup>111</sup>

Es un término introducido en el capítulo IV de la Constitución gracias a la reforma de 1982 la cual pretendió eliminar del vocabulario político la expresión "Fuero Constitucional". La declaración de procedencia se aplica para dar curso al procedimiento de responsabilidad penal en la que posiblemente incurran los servidores públicos; este procedimiento se refiere a la manifestación y examen realizados por el Congreso de la Unión de los hechos presumiblemente delictivos perpetrados por dichos servidores con la finalidad de no proceder las acusaciones temerarias o sin fundamento en contra de éstos durante el periodo de su encargo y así poder desempeñar libremente su función sin presiones ni acusaciones falsas.

El procedimiento de la declaración de procedencia se contempla en la CPEUM, la LFRSP y la LOCGEUM, considerada así como la autorización por parte de la Cámara de Diputados para proceder penalmente en contra de los servidores públicos señalados en el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Mexicana, quienes hayan presuntamente cometido un delito.

Estos servidores públicos serán sometidos a juicio de procedencia durante el tiempo de su encargo y su resolución será adoptada por mayoría absoluta de los

---

<sup>111</sup> Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, op.cit., nota 100.

miembros presentes en sesión de la Cámara de Diputados, la cual únicamente se ceñirá a retirar el Fuero Constitucional mediante la fórmula: sí ha o no lugar a proceder contra el inculpado.<sup>112</sup>

En el caso de los legisladores locales también son sujetos de declaración de procedencia, mas para 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. 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.<sup>113</sup>

Las características de la declaración de procedencia o desafuero se analizan según el estudio legislativo del Senado <sup>114</sup> y consiste en lo siguiente:

1. Es un acto como garantía que existe para los representantes populares en el desempeño de sus funciones y no de la persona como tal.
2. Esta protección evita que puedan ser puestos a disposición de tribunales comunes sin la autorización del órgano competente.
3. No se trata de una garantía sustantiva, sino de una materialmente procesal.
4. El acto que emite la Cámara de Diputados no juzga hechos con base en las normas legales, su actuación se limita a presentar una declaración de oportunidad de acuerdo a los hechos y a una probable responsabilidad. Así la función de la Cámara de Diputados es sólo resolver si el legislador queda o no a disposición de un juez para que lo condene respecto al delito cometido.

---

<sup>112</sup> Camacho Vargas, José Luis, *El Congreso Mexicano. Historia, organización, funcionamiento y propuestas de reforma*, Porrúa, México, 2006. P. 152

<sup>113</sup> Párrafo quinto, Artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>114</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *op.cit.*, nota 2, pp. 16 y 17.

5. La figura de declaración de procedencia es totalmente diferente a la denominada como juicio político.

Se puede concluir que la declaración de procedencia se refiere al procedimiento para exigir responsabilidad penal, con la finalidad de suprimir la inmunidad de la cual están investidos ciertos servidores públicos. No debe entenderse la inmunidad parlamentaria como protección sustantiva sino procesal.

#### **4.3.1. Sus efectos**

Como fundamento constitucional el párrafo séptimo del artículo 111 de la Constitución estipula que el efecto de la declaración de procedencia será separar de su encargo al funcionario o servidor público en tanto está sujeto a proceso penal. Si éste culminara 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 encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

Para Jesús Luis Camacho Vargas la declaración de procedencia únicamente tiene el efecto de retirarle al servidor público su inmunidad procesal, sin que en ningún momento se le separe del cargo.<sup>115</sup>

El Senado de la República considera a esta figura como un decreto de la Cámara de Diputados la cual afecta la situación de un servidor público, suspendiéndolo de su función y sometiéndolo a la autoridad del juez de distrito en materia penal que conoce del asunto.<sup>116</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto de la declaración de procedencia, señala como efecto el separar de su cargo al inculpado, en tanto éste se encuentre sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> Camacho Vargas, José Luis, *op.cit.*, nota 112, p. 153

<sup>116</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *op.cit.*, nota 2, p. 32.

<sup>117</sup> *Ibidem*, pp. 80 y 81.

Al efecto, la Tesis concerniente señala lo que sigue:

**“DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). OBJETO Y EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN CONTRA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEÑALADOS EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”**

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 que, en última instancia, se reduce a una cuestión de tiempos para la esfera penal, pues si se remueve el fuero constitucional, en ese momento el servidor público queda a disposición de las autoridades correspondientes; de lo contrario, al término de su encargo -en tanto que el fuero subsiste solamente durante su desempeño- quedará sujeto a la disposición de las autoridades competentes, pero en todo caso será responsabilidad de los órganos de jurisdicción penal determinar si existe actuación ilícita punible.<sup>118</sup>

Se tiene que Jorge Fernández Ruíz manifiesta lo siguiente respecto a la declaración de procedencia:

La declaración de procedencia tiene como consecuencia la separación de su cargo del legislador inculpado, la cual será definitiva siempre que el proceso penal respectivo culmine con sentencia condenatoria; más si la sentencia fuera absolutoria, el legislador podrá reasumir su función en caso de que el periodo para el que hubiera sido elegido aún no haya expirado, por lo que en tal caso la separación del cargo sería equiparable a una suspensión provisional de la condición de legislador.<sup>119</sup>

Con estas consideraciones de los citados autores, queda asentado el efecto principal de dicha procedimiento llevado a cabo por la Cámara de Diputados, constituido para separar de su cargo al servidor público y así poder ser procesado penalmente ante la autoridad competente siempre y cuando dicho órgano legislativo determine si ha lugar a proceder.

#### **4.3.2. La posibilidad del proceso penal**

---

<sup>118</sup> Tesis: P.LXVIII/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, diciembre de 2004, pág. 1122, materia constitucional, reg. 179940.

<sup>119</sup> *Fernández Ruíz, Jorge, op.cit., nota 101, p. 303,*

Para el Doctor Eduardo López Betancourt “el proceso es un simple camino en busca de un fin; el camino lo constituye tanto las reglas que deben cumplirse como el respeto que implican, y el desenlace es la resolución final, la sentencia o decisión otorgada al caso concreto, en un ámbito eminentemente judicial. Teniendo como objeto principal, básicamente, ser solucionado el asunto con la sentencia dictada por el juez”.<sup>120</sup>,

#### **4.4. Procedimiento de la Declaración de Procedencia y su Regulación**

Según lo establece la SCJN, la declaración de procedencia tiene como objetivo proteger la función desempeñada por servidores públicos de alta jerarquía por posibles agresiones de alcance político recibidas de los otros niveles de gobierno.

Para Susana Thalía Pedroza de la Llave, “el procedimiento de la declaración de procedencia se refiere a una facultad exclusiva que tiene la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción V, Constitucional) para conocer y resolver sobre la acusación realizada por cualquier ciudadano, particulares o a requerimiento del Ministerio Público, mediante la presentación de elementos de prueba en contra de un diputado o senador y de otros funcionarios por su probable responsabilidad penal, para lo cual se podrán crear comisiones jurisdiccionales, integradas por no más de 30 miembros, y éstas serán de carácter transitorio”.<sup>121</sup>

La Sección Instructora practicará las diligencias correspondientes y concluida la averiguación, dicha sección dictaminará si ha o no lugar a proceder penalmente en contra del inculcado en un plazo de 60 días hábiles, con la posibilidad de ampliarse.

La resolución será notificada a la Cámara de Diputados, quien decidirá desechar o no la denuncia y de continuar ésta, el presidente de la Cámara lo hará saber al inculcado, así como la persona quien realizó la denuncia. Acto seguido, el

---

<sup>120</sup> López Betancourt, Eduardo, *Derecho Procesal Penal*, IURE Editores, México, 2003, pág. 7

<sup>121</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *op.cit.*, nota 80, p. 155

pleno de la Cámara, a través de la mayoría absoluta de los miembros presentes, resolverá si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. Al respecto, a diferencia del juicio político, en el procedimiento de declaración de procedencia no se pronuncia la Cámara de Diputados por el asunto de fondo; es decir, la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación, sino sólo autoriza si se sigue o no el proceso penal. Si no lo autoriza, el diputado o senador continuará en el cargo pero, una vez concluido éste, los tribunales ordinarios, o como los llama la Ley Orgánica del Congreso General, tribunales comunes, podrán fincarle responsabilidad penal a través de la realización de un proceso, para lo cual el Ministerio Público cuenta con tres años cuando menos, para ejercitar la acción penal.

Si la Cámara decide levantar la inmunidad pueden presentarse dos supuestos: el primero, relativo a que el tribunal ordinario dicte una sentencia absolutoria, entonces el servidor ocupará otra vez el cargo, quedando nuevamente protegido por la inmunidad parlamentaria. El segundo supuesto se da si la sentencia es condenatoria, con lo cual dicho servidor público perderá la protección y no tendrá la ganancia del indulto.

Las declaraciones y resoluciones de la Cámara, en esta materia, son inatacables, con lo cual no procede el amparo (artículo 111).<sup>122</sup>

La primera parte del artículo 25 de la Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone: “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 proceder penalmente en contra de alguno de los servidores públicos a lo referido por el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución, se actuará, 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

---

<sup>122</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *op.cit.*, nota 80, pp. 156 y 157.

cuya remoción se solicita”.

La denuncia puede ser presentada por particulares ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, o en su defecto, ante la representación social competente, quien habiendo integrado la averiguación previa y habiéndose cumplido los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, solicite a dicho órgano legislativo declarar la procedencia de la denuncia. No obstante, y en el supuesto de presumirse responsabilidad penal del servidor público, es preferible tramitar la declaración de procedencia a través de la presentación de la denuncia penal ante el Ministerio Público, y una vez integrada la averiguación previa, sea del conocimiento de la Cámara de Diputados para declarar la procedencia de la denuncia y de la acción penal. Así, el trámite tiene la efectividad esperada porque cumple con el requisito previsto.

El procedimiento para la declaración de procedencia solamente podrá iniciarse cuando el Ministerio Público haya hecho saber a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados la presunción legal de una conducta delictiva cometida por el servidor público al haber integrado la averiguación previa y el Juez Penal esté listo para ejercer la acción correspondiente, de lo contrario, si el ciudadano es quien presenta la denuncia ante el órgano legislativo, éste solamente procederá de conformidad cuando estén reunidos los elementos del tipo penal y la posibilidad de ejercer la acción penal, porque de no ser así se desechará de plano.

De igual forma, los efectos inmediatos de la denuncia presentada dependen de la gravedad de la conducta infractora, y si el particular optó por presentarla ante el órgano legislativo y ésta reviste elementos de tipo penal, el órgano concedor de la acusación declarará, en última instancia, la procedencia de la denuncia y desaforará al inculpado para ser sometido a la competencia de los tribunales comunes; en su defecto, si la conducta infractora no es constitutiva de delito, pero contiene hechos que pudieran dar origen a responsabilidad política, las Cámaras del Congreso de la Unión, en el ámbito de sus respectivas competencias, instruirán el Juicio Político para sancionar al servidor público con la destitución del cargo que ocupe y discrecionalmente inhabilitarlo.

Posteriormente, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados deberá remitir, por riguroso turno, la denuncia, querellas o requerimientos del Ministerio Público a la Sección Instructora de la misma Cámara para su dictaminación; asimismo, aquella dará cuenta del turno a cada una de las coordinaciones de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados.

Recibida la dictaminación, el presidente de la Cámara de Diputados anunciará su constitución en Jurado de Procedencia al día siguiente de haberse depositado el dictamen, haciéndolo saber al servidor público inculcado y a su defensor, así como al denunciante, querellante o Ministerio Público en su caso.

El día y hora señalados, el presidente de la Cámara de Diputados declarará ésta erigida en Jurado de Procedencia. Posteriormente la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o síntesis, donde contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora. Acto continuo, se concederá la palabra al denunciante y enseguida al servidor público o su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para alegar lo conveniente. El denunciante podrá replicar y, si lo hiciere, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término. Retirado el denunciante, el querellante y el servidor público y su abogado, pero permaneciendo el Ministerio Público, se procederá a discutir y votar el dictamen y aprobar los puntos de acuerdo. El presidente hará la declaratoria que corresponda.<sup>123</sup>

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculcado, éste quedará inmediatamente separado de su cargo y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Si el proceso 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, por el contrario, si la Cámara de Diputados declara que no ha lugar a proceder contra el inculcado, se suspenderá cualquier procedimiento ulterior mientras subsista la inmunidad procesal del servidor público, sin que lo anterior sea impedimento para

---

<sup>123</sup> Artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.



la continuación del procedimiento penal cuando el servidor público haya concluido su encargo.

Tanto el desechamiento de la denuncia, por notoriamente improcedente, como la declaración del Jurado de Procedencia podrán ser revisadas por el Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, a petición de cualquiera de los Presidentes de dichas Comisiones, o en su defecto, a solicitud de cuando menos el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas Comisiones.

Cuando se siga proceso penal en contra de algún servidor público quien goza de inmunidad procesal, sin haberse satisfecho los extremos del procedimiento, la Secretaría de la Comisión Permanente, librará oficio al juez o tribunal quien conozca de la causa a fin de suspender el procedimiento penal en tanto se desahoga, resuelve y se declara su procedencia o, en su defecto, su improcedencia.

Algunas de las reglas que deben tomarse en cuenta para que se lleve a cabo la Declaración de Procedencia son las siguientes:

- Votaciones: Las discusiones y votaciones se llevarán a cabo conforme a las reglas que establece la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General, por lo que serán nominales para formular, aprobar o reprobar las conclusiones o dictámenes y para resolver incidental o definitivamente sobre el procedimiento.
- Sesiones Públicas: Las sesiones y determinaciones se tomarán en sesión pública, excepto en las que se presenta la acusación o cuando las buenas costumbres y el interés en general exijan que la sesión sea secreta.
- Acumulación Procesal: La Sección Instructora debe procurar la acumulación procesal cuando se presenten dos o más denuncias en contra de un mismo servidor público, en su caso, debe formular en un solo documento sus conclusiones, que comprendan el resultado de los diversos procedimientos.
- Medidas de Apercibimiento: Las Secciones y las Cámaras podrán disponer

las medidas de apercibimiento que fueren procedentes, por acuerdo de la mayoría de sus miembros presentes en la sesión respectiva.

- Publicidad de las declaraciones: Las declaraciones dictadas por las Cámaras deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación y se comunicarán:

- 1.- A la Cámara a la que pertenezca el acusado, salvo que ella misma hubiese dictado la declaración o resolución,

- 2.- A la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si se tratara de alguno de sus miembros.

- 3.- En todos los casos, al Titular del Ejecutivo Federal para su conocimiento.<sup>124</sup>

Una vez que se establecieron las bases para el seguimiento de la declaración de procedencia y sus principales características, se establecerá el fundamento legal de dicho procedimiento. Ver anexo 1.

Dichos preceptos establecen las reglas generales de lo que se debe seguir en el procedimiento que se estudia en este Capítulo, sin olvidar el fundamento Constitucional.

#### **4.5. La pérdida del Fuero Constitucional**

Si la Constitución establece este privilegio por el hecho de ser servidores públicos contemplados por el propio ordenamiento, por consecuencia existen causas que motivan la pérdida del mismo. La causa más común es cuando el servidor público haya concluido con el periodo para el cual fue designado en sus funciones.

En México el Fuero deja de tener vigencia cuando el servidor público renuncia, pide licencia o es removido, si transcurrió el tiempo por el cual fue electo para el mismo, deje el cargo o, en su caso, que la Cámara de Diputados le retire ese beneficio, lo cual se consigue mediante la substanciación del juicio de desafuero o de procedimiento para declarar la procedencia del proceso penal.

---

<sup>124</sup> Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *op.cit.*, nota 86, pp. 276 y 277.

#### 4.5.1. Diversas causas que originan la pérdida del Fuero

Existen algunos principios que deben tomarse en cuenta para determinar cuándo cesa el privilegio del Fuero. La regla general sigue siendo válida, de esta manera se dice que habrá privilegio sólo si hay función, cuando ésta termina por haberse vencido el periodo legal, por destitución, renuncia o licencia, no hay privilegio.

Así, un servidor destituido, quien ha renunciado o pedido licencia, deja de gozar del privilegio desde el momento en cual se le notifique legalmente su destitución, por aceptada su renuncia o le ha sido concedida la licencia solicitada.

Eduardo Andrade Sánchez en su obra menciona el artículo 112 Constitucional en lo conducente:

“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 que se encuentre separado de su encargo”.<sup>125</sup>

El propósito de esta disposición fue dejar en claro que la separación del cargo temporal si priva del Fuero, pero no alude a la cesación en el empleo público cuando éste se deja de desempeñar completamente, como cuando concluye el plazo de la función correspondiente por terminar los periodos por los cuales son electos los servidores o el tiempo en el cual es designado un Ministro de la SCJN o con motivo de la separación o renuncia a su cargo.

Existe el caso cuando los legisladores dejan de asistir a diez sesiones consecutivas. En este supuesto la Constitución señala una renuncia a desempeñar el puesto hasta el periodo siguiente. En esa condición, aunque la función original está protegida por el Fuero, el servidor público quien deja de ejercerla no posee la inmunidad relativa, y por lo tanto no se requiere declaración de procedencia; sin embargo, puede ocurrir que el servidor público quien se había separado de su cargo para desempeñar una función administrativa no protegida por esta forma de inmunidad relativa, no regrese al cargo original, pero asuma otro que también tenga Fuero; evidentemente, la protección se actualizará con la

---

<sup>125</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *op.cit.*, nota 24, p. 92

nueva función.

Andrade Sánchez expone como ejemplo la suposición de un Ministro de la Corte quien ha solicitado licencia y durante la misma es electo Gobernador de un estado

Por otra parte, la solicitud de licencia puede ser una forma de despojarse voluntariamente del derecho a la inmunidad relativa para ponerse a disposición de las autoridades comunes, aunque debe reconocerse que este acto no alcanza el efecto deseado por el solicitante hasta no obtenerse el permiso de la Cámara respectiva o de la Comisión Permanente para separarse del cargo.<sup>126</sup>

Sin embargo, en el caso de los Gobernadores de los Estados, los Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, pueden ser objeto de una declaración en la cual procede actuar penalmente en su contra, pero la Cámara no lo despoja de su función pública; pues les corresponde a los estados determinarlo.

De acuerdo a lo que establece la SCJN, algunas causas por las cuales un servidor público puede perder la inmunidad relativa son las siguientes:

- Por la muerte del propio servidor público.
- Por la renuncia al cargo que desempeñe.
- Por el transcurso del tiempo que dure la función.
- Porque el interesado no acuda a rendir la protesta durante el término de 30 días señalados en el artículo 63 constitucional que establece lo siguiente:

“Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese sólo hecho, que no aceptan su cargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto.”<sup>127</sup>

Jorge Fernández Ruíz<sup>128</sup> señala asimismo las siguientes causas por las que el servidor público, en este caso el legislador, puede perder su inmunidad, a saber:

---

<sup>126</sup>Andrade Sánchez, Eduardo, *op.cit.*, nota 24, p. 94

<sup>127</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>128</sup> Fernández Ruíz, Jorge, *op.cit.*, nota 101, pp. 299, 300 y 301

La renuncia del legislador no se encuentra expresamente regulada por la Constitución, pero sí se menciona respecto de la figura del Presidente de la República, lo cual se interpreta como la irrenunciabilidad del cargo del legislador, pues las causas graves no sólo pueden justificar la renuncia del Presidente, sino también la de los legisladores, siendo uno y otro, cargos de elección popular.

La destitución del legislador, ya que estos, al igual que los ministros de la SCJN, entre otros, pueden ser destituidos de su cargo y, además, inhabilitarlos para el desempeño de todo empleo, cargo o comisión en el servicio público, mediante juicio político por incurrir en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, como lo regula el artículo 109 constitucional.

Finalmente este autor establece que la posición como legislador puede extinguirse definitiva o temporalmente. La extinción será temporal y la suspensión con licencia o por la declaración de procedencia.

#### **4.5.2. Consecuencias para el legislador ante la pérdida del fuero**

Al referirnos a las consecuencias se hace hincapié a los efectos producidos cuando el servidor público pierde su inmunidad; de tal manera pueden ser susceptibles a poseer diversas sanciones.

De esta forma Eduardo Andrade Sánchez no considera al desafuero como una sanción propiamente porque la separación del cargo en el desafuero no tiene tal carácter, pues se trata de remover el obstáculo para poder ejercitarse la acción penal contra el servidor público inculpado, pero no se prejuzga acerca de su responsabilidad penal.

De distinta manera, ocurre con el Presidente de la República, respecto del proceso penal, pues sólo existe una posibilidad de fincarle una responsabilidad durante el tiempo de su encargo.

Por otra parte, el artículo 212 del Código Penal establece lo concerniente al tema. Ver anexo 2.

### 4.5.3. La Responsabilidad Penal

En primer lugar, se hace referencia a lo que señala el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios en cuanto a este tipo de responsabilidad, a saber:

“La responsabilidad penal de los parlamentarios, es la imputación delictiva que les puede ser aplicada, en tanto que se les haya desaforado”<sup>129</sup>

De acuerdo a lo que establece Sergio Monserrit Ortiz Soltero,<sup>130</sup> en materia de responsabilidad penal, el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos también estableció, desde diciembre de 1982, ciertas prevenciones que son observadas por la legislación vigente, entre algunas están las siguientes:

1.- La comisión de delitos deberá ser perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal y las sanciones de esta naturaleza se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto por ella;

2.- Los funcionarios federales con investidura constitucional, son penalmente responsables por cualquier delito cometido en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de que para proceder penalmente contra ellos es necesario que la Cámara de Diputados declare, si ha lugar o no de proceder contra el inculpado;

3.- El primer mandatario únicamente podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Para proceder penalmente contra el Presidente de la República, solamente habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, quien dictará la declaración de procedencia si a su juicio procede la denuncia penal. La Constitución Federal no especifica cuales son los delitos por los cuales puede ser acusado el Presidente de la República durante el desempeño de su encargo, aunque es pertinente aclarar que su inmunidad procesal es temporal, toda vez que al concluir su encargo puede ser acusado sin requerir la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Senadores.

4.- No se requiere la declaración de procedencia cuando el funcionario público

---

<sup>129</sup> Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, *op.cit.*, nota 100.

<sup>130</sup> Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *op.cit.*, nota 86, p. 212

cometa un delito mientras no se encuentre en funciones o se encuentre separado de su encargo, a menos de haber vuelto a desempeñar sus funciones o haya sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero que le dé investidura constitucional.

5.- Tiene especial relevancia el tratamiento constitucional del enriquecimiento ilícito. Tal vez, ésta sea una de las conductas delictivas que más perjuicios acarrearán al país, y que además nunca es sancionada, en virtud de que muchos servidores públicos ven su empleo, encargo o comisión que desempeñan, como el instrumento para enriquecerse ilícitamente. Por tal motivo el legislador consideró pertinente sentar las bases para el tratamiento legislativo de esta conducta, dándole de esta forma una categoría constitucional.

6.- Las leyes penales deberán sancionar el enriquecimiento ilícito, además de las penas corporales y económicas correspondientes, con el decomiso y la privación de la propiedad de dichos bienes. En tanto es un daño o perjuicio causado por el servidor público con su conducta delictiva la responsabilidad puede exigirse por la vía penal, civil o administrativa; y,

7.- La responsabilidad por delitos cometidos por cualquier servidor público, durante el tiempo de su encargo, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal los cuales nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe alguno de los encargos referentes en el artículo 111.<sup>131</sup>

En este sentido, el artículo 7° del Código Penal establece que delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales. Con base en este dispositivo se puede señalar que la responsabilidad penal para todos los individuos, surge como consecuencia de la comisión de conductas delictivas infractoras de las disposiciones penales.

En el caso de los servidores públicos, la responsabilidad penal se presenta cuando éste infringe lo dispuesto por alguno de los preceptos contenidos en los

---

<sup>131</sup> Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *op.cit.*, nota 86, pp. 213, 214 y 215

Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal; no obstante es necesario estar atentos a la jerarquía del servidor público quien cometió el ilícito a efecto de determinar el procedimiento en cual se aplicará; toda vez que los funcionarios mencionados en el artículo 111 constitucional gozan de inmunidad procesal, por lo cual no pueden ser sujetos del procedimiento penal hasta no haberse declarado su procedencia por parte de la Cámara de Diputados, o la de Senadores cuando se trate de responsabilidad penal por delitos graves cometidos por el Presidente de la República.

Si bien es cierto los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal refieren los delitos cometidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, también lo es que un buen número de artículos de dicho ordenamiento los cuales no pertenecen al Título Décimo contemplan conductas delictivas de los servidores públicos, con independencia de que las mismas sean del fuero federal o del fuero común, en razón del tipo de delito cometido. Al homicida, al ladrón, al violador, por mencionar solamente algunos, se le juzgará por los tribunales del fuero común, sin importar que sea o no servidor público, siempre y cuando, en este caso, no se haya cometido como consecuencia del ejercicio de sus funciones.

Con estos elementos, se puede concluir que la responsabilidad penal, tratándose de los servidores públicos, es aquella en la cual incurren cuando sus actos u omisiones son sancionados por las leyes penales. Estos actos u omisiones pueden darse en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, en cuyo caso es necesario referirse a los tipos penales que contemplan los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal, relativo a los delitos cometidos por los servidores públicos en el desempeño de sus funciones. Si por el contrario, el delito es cometido por el servidor público, pero no se encuentra en funciones, también es susceptible de responsabilizarlo penalmente, cualquiera que sea el tipo penal que contemple el ordenamiento citado.<sup>132</sup>

Para Susana T. Pedroza De la Llave, deben existir determinados

---

<sup>132</sup> Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *op.cit.*, nota 86, pp. 216, 217 y 218.



procedimientos para exigir responsabilidades a los más elevados funcionarios de la Federación y de los Estados, incluidos los diputados y senadores. Específicamente se tiene el procedimiento de declaración de procedencia para retirarles el Fuero Constitucional y así fincarles una responsabilidad penal. También señala que determinados servidores públicos, para ejercer sus funciones, tienen diversos privilegios exclusivos de las cuales gozan por encontrarse en determinada circunstancia. Así, éstos cuentan con un privilegio de carácter procesal en materia penal que los exime de ser detenidos, procesados o juzgados por su probable responsabilidad en la comisión de un delito.<sup>133</sup>

En el caso de la responsabilidad penal del Presidente de la República, existe la posibilidad de que una vez concluido su encargo, los tribunales ordinarios puedan fincarle dicha responsabilidad a través de la realización de un proceso, para lo cual el Ministerio Público cuenta cuando menos con tres años para ejercitar la acción penal (artículo 114 de la Constitución).

En este aspecto, y siguiendo con nuestros objetivos planteados al inicio de este proyecto, se busca una posible reforma a la Constitución para especificar cuáles son aquellos delitos graves en los que puede incurrir el Presidente de la República, además de traición a la patria y ampliarse estos. Que una ley reglamentaria señale su procedimiento, incluso que el Presidente pueda ser sujeto de responsabilidad política. Son tendencias importantes a analizarse con una importante reforma en materia de responsabilidades de servidores, pues si bien el Presidente representa una figura importante en el país, también lo es que se debe regular es su posición respetando la igualdad jurídica en todo momento.<sup>134</sup>

Se puede concluir respecto a lo establecido en la obra “Los árbitros electorales. Ámbito subjetivo”<sup>135</sup>, la responsabilidad penal deriva de la comisión de conductas

---

<sup>133</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *op.cit.*, nota 62, p. 504

<sup>134</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *op.cit.*, nota 62, pp. 517 y 518.

<sup>135</sup> Astudillo Reyes, César Iván y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los Árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010.

que las leyes correspondientes tipifican como delitos, las sanciones derivadas de esta responsabilidad son adjudicadas por tribunales penales comunes, previo desahogo de un proceso en el cual deben respetarse todas las garantías constitucionales. El Presidente de la República está sometido a un régimen exclusivo y excluyente. Cierta círculo de funcionarios públicos que están revestidos de un privilegio procesal comúnmente llamado *fuero* puede ser sometido a proceso penal únicamente si de manera previa han sido desaforados, es decir, despojados de su inmunidad mediante una declaración de procedencia. En el ámbito de los estados, los funcionarios de primer nivel regularmente se resguardan con la inmunidad, por lo cual no puedan ser sometidos a proceso para imponerles una pena por la comisión de conductas delictivas estipuladas en el Código Penal del Estado, sin antes realizarse la declaración de procedencia, cuya resolución compete al Congreso de los Estados.

La responsabilidad penal alcanza a cubrir la comisión de delitos comunes tipificados por los respectivos códigos penales, pero se extiende también a aquellos delitos electorales que pueden ser cometidos por los integrantes de los órganos electorales siendo así punible la contravención a los principios rectores de la función electoral, en los términos del inciso n) de la fracción cuarta del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre la materia debe considerarse las siguientes tesis que en lo conducente señalan:

**I) “RESPONSABILIDAD PENAL”<sup>136</sup>**

El delito es acción antijurídica, pero al mismo tiempo y siempre típicamente antijurídica; en otros términos, debe estar constituida de todos los presupuestos a cuya existencia se liga una consecuencia jurídica. Así, el tipo en propio sentido jurídico penal, significa más bien el injusto descrito concretamente por la ley en sus diversos artículos, y a cuya realización va ligada una sanción penal. En estas condiciones, si el sujeto activo priva de la vida a una persona, y de acuerdo con su confesión no concurre ninguna de las causas excluyentes de incriminación o circunstancia que trocarse cualificado o privilegiado el delito para los efectos de la penalidad, el comportamiento desplegado por el sujeto activo le es reprochable a título de culpabilidad, si al establecer la certeza del

---

<sup>136</sup> Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. CXXIII, pág. 2217, Primera Sala, materia penal, reg. 295015.

delito, el órgano jurisdiccional lo hizo porque se dieron los elementos típicos objetivos.

#### PRIMERA SALA

Amparo penal directo 5380/54. Por acuerdo de la Primera Sala, de fecha 8 de junio de 1953, no se menciona el nombre del promovente. 21 de marzo de 1955. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Teófilo Olea y Leyva.

## II) “RESPONSABILIDAD PENAL”<sup>137</sup>

Conforme a la teoría de los actos jurídicos del derecho material, toda conducta injusta, para ser punible, debe subsumirse en un tipo jurídico penal, es decir, el fundamento de la pena está determinado por el delito y por lo tanto el declararse la culpabilidad del concreto súbito de derecho, ésta tiene como exigencia que esté plenamente acreditado el nexo de causalidad entre la conducta desplegada por el agente y el resultado lesivo de bienes jurídicamente protegidos. Pero no es esto sólo; la culpabilidad como fundamento de la pena toma en cuenta las circunstancias especiales en que tuvo evento el acto criminoso, es decir, si cuando el agente modifica el mundo exterior concurren circunstancias constitutivas del tipo que pueden modificarlo, atenuando o agravando la penalidad que debe imponerse a tal comportamiento; dado que ya tornan privilegiado el tipo jurídico penal para los efectos de punibilidad, ya la agravan; pero además, puede ocurrir que no obstante que una conducta humana que causa lesión a bienes jurídicos no sea punible, porque concurre una causa excluyente del injusto, para encontrarse tal acción ausente de antijuridicidad, es decir, se actúa típica, pero no antijurídicamente, tal es el caso del homicidio que es perpetrado en ejercicio de legítima defensa.

---

<sup>137</sup> Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. CXX, pág. 1586, Primera Sala, materia penal, reg. 295940.

## **CAPÍTULO V. ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS RELEVANTES PRESENTADAS EN MATERIA DE FUERO CONSTITUCIONAL**

Desde años atrás se han presentado diversas iniciativas de reforma a disposiciones de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos, respecto al Fuero Constitucional o inmunidad parlamentaria. Los legisladores las han presentado con el objetivo de modificar aspectos que se encuentran en debate tanto en la vida política como en la sociedad.

Este tema resulta controvertido en la actualidad por las implicaciones constitucionales sobre los sujetos quienes cuentan con este privilegio, sobre todo el impacto que tiene en la sociedad, pues los ciudadanos alegan estar en desacuerdo con la inmunidad de los legisladores y demás servidores públicos, pues atenta contra el derecho de igualdad que contempla nuestra Carta Magna en su artículo 13.

El objetivo de las iniciativas que se estudian en este apartado coincide en ciertos aspectos, tales como la modificación del término Fuero, modificación de la declaración de procedencia, restablecer el sistema de responsabilidades para la figura del Ejecutivo Federal, entre otras. Algunas iniciativas han sido estudiadas por los legisladores, otras tantas simplemente se han eludido. Para efectos del presente trabajo, se hará mención especial de las iniciativas más recientes y trascendentes. A la fecha se ha llevado un debate por la eliminación total de este privilegio para todos los servidores públicos mencionados en el artículo 111 Constitucional, y a pesar de las diferencias entre fracciones parlamentarias, se pretende conservar el Fuero para el Presidente de la República.

El pasado 28 de febrero del 2013 se publicó el dictamen con proyecto de decreto por el que se adicionan, reforman y derogan diversas disposiciones de los artículos 61, 111, 112 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de inmunidad de servidores públicos, mismo que se analizará por la importancia adquirida hoy en día, pues ha traído consigo

significativos avances en la vida política y jurídica del país.

La eliminación del Fuero Constitucional implica discusiones entre los parlamentarios, pues ellos son los encargados de llevar a cabo el proceso legislativo, y sería difícil que ellos mismos acoten su inmunidad, pues es necesario considerar que los legisladores no se autolimitarán por voluntad propia o en un arranque de generosidad espontánea, esto es, no van acotar sus privilegios. Evitar una decisión en la materia, sigue sin generarles costos políticos.<sup>138</sup>

A pesar de existir iniciativas anteriores a la ya mencionada, se limitará a mencionarlas brevemente, pues la que tiene gran relevancia constitucional es la presentada en el 2007 por el Senador Pablo Gómez Álvarez del Partido de la Revolución Democrática. Para mejor comprensión, cada estudio de iniciativa se hará por partido político, concluyendo con el señalado dictamen, en donde se hará su análisis sobre los actuales debates en ambas Cámaras.

### **5.1. Análisis de las iniciativas presentadas por el Grupo Parlamentario del PRI**

Como primera iniciativa de trascendencia es la presentada por el **Diputado Miguel Ángel Yunes Linares**; este proyecto asume que los servidores públicos tienen un compromiso mayor con la sociedad si tienen una actuación ejemplar; por ello se hace explícita en la reforma propuesta, la obligación de los servidores públicos de desempeñar su función apegándose a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y se agrega la de equidad, debiendo ser una norma sustantiva en el actuar.

La violación a estos principios origina necesariamente una sanción, sin afectar la función de los órganos constitucionales. La protección constitucional a quienes tienen a su cargo estas funciones está hoy en el debate público, pues el abuso de esta figura la cual ha pretendido garantizar la integración y la autonomía del

---

<sup>138</sup> Dwork, Fernando, "Al filo de la Impunidad. La inmunidad parlamentaria y el mito del fuero constitucional", *Acta republicana política y sociedad*, año 9, núm. 6, 2010.

Parlamento, ha llevado a los ciudadanos a darle una valoración negativa y un inevitable rechazo. De esta forma, al Parlamento debe interesarle la aplicación expedita y oportuna de la ley cuando alguno de ellos la quebrante.

Por tanto, el Fuero no debe ser un obstáculo político insalvable para que la autoridad proceda en contra de quien presuntamente actúe fuera de la ley y haya cometido un delito.

Es igualmente indiscutible que los procedimientos de desafuero ante el Órgano Legislativo necesariamente están condicionados por razones de carácter partidista y atienden a motivaciones que no siempre son las estrictamente legales. Por ello se propone que sea un órgano ajeno el que analice la procedencia del desafuero desde una perspectiva estrictamente jurídica y en el caso del Congreso, las Cámaras conserven una potestad final de actuar cuando se pudiera afectar su integridad. Así, lo que se propone es que esta facultad quede en manos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien con previa querrela de la Procuraduría General de la República y respetando la garantía de audiencia del inculpado y las reglas del debido proceso, emitiría una declaratoria analizando la existencia del delito, la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del Fuero Constitucional cuya remoción se solicita, siendo los mismos elementos jurídicos que analizan los órganos instructores de esta Cámara en los procesos de desafuero.

Este procedimiento, estrictamente jurídico, desarrollado ante un órgano jurisdiccional en un lapso no mayor de treinta días, generaría certidumbre y la plena convicción de imparcialidad.

Se presenta también una propuesta de adición al artículo 61 Constitucional, para que exista la posibilidad de que un legislador sea detenido si comete un delito grave y es sorprendido en flagrancia. Igualmente, se plantea precisar el lapso de vigencia de la protección del Fuero en el caso de los legisladores y al efecto se propone que éste se inicie desde el momento en que se expidan las correspondientes constancias de mayoría y validez o de asignación que les acrediten como tales, hasta el día en que concluya su función.

Así, se muestra el texto de la iniciativa:

**Iniciativa.** 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.

No podrán ser arrestados desde el día en que se expidan las correspondientes constancias de mayoría y validez o de asignación que los acrediten como tales, hasta cuando concluyan su función, salvo el caso de delito grave cometido en flagrancia, entonces se dará cuenta a la Cámara respectiva y al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que procedan conforme lo dispone el artículo 111 de esta Constitución.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al Fuero Constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.<sup>139</sup>”

La siguiente iniciativa a analizar es la presentada por el **Diputado Fernando Donato de las Fuentes Hernández**; la cual hace referencia a la Inviolabilidad parlamentaria, de esta forma, la iniciativa presentada explica que dicha inviolabilidad es definida como la “prerrogativa por la que los parlamentarios quedan eximidos de responsabilidad jurídica por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones”.

Sin embargo las situaciones suscitadas por la inviolabilidad parlamentaria implican un choque de bienes jurídicos, puesto que, las eventuales afectaciones que pueda producir un parlamentario con sus opiniones, ceden en importancia frente a otro bien jurídico prevalente que es el de la libre formación de la voluntad parlamentaria, por lo que, se opta por sacrificar el bien menor.

Así, la inviolabilidad se caracteriza por ser perpetua, absoluta y exclusiva. Es perpetua porque protege al parlamentario de persecuciones incluso posteriores al mandato. Es absoluta porque no admite excepciones en cuanto a su ámbito de tutela independientemente del sujeto afectado o de la materia sobre la que incide

---

<sup>139</sup> Gaceta Parlamentaria No. 1464, viernes 26 de marzo de 2004

la expresión de ideas.

El ámbito tutelado por la inviolabilidad incluye todos los actos de los parlamentarios tendientes a la libre formación de la voluntad cameral y se comprenden todas las opiniones o manifestaciones de los legisladores hechas en el pleno o en las comisiones, las preguntas, las interpelaciones, los dictámenes, las enmiendas, las publicaciones, las reseñas, las iniciativas, las mociones y las proposiciones con punto de acuerdo, incluyendo, naturalmente, las votaciones.

Desde el punto de vista del Derecho Comparado y del sentido común, resulta conveniente hacer una precisión al primer párrafo del artículo 61, en el sentido de extender el contenido de la inviolabilidad parlamentaria para incluir la emisión del voto por parte del legislador, ya que el voto no sólo constituye una manifestación de voluntad del parlamentario, sino también representa su manifestación definitiva en el conocimiento y decisión de un asunto en particular y por lo tanto debe ser explícitamente tutelada contra las mismas instancias o agentes amenazantes de la libre opinión.

La inmunidad es otro instrumento para garantizar la independencia de las cámaras legislativas; si bien, aquí la protección es contra otra amenaza. Se trata de prevenir detenciones o procesamientos arbitrarios las cuales tendrían por efecto perturbar la vida de las cámaras parlamentarias o alterar su composición nacida de la voluntad popular.

Queda claro, por la redacción del artículo, que la inmunidad protege sólo en el supuesto de responsabilidad penal y excluye la posibilidad de privación de libertad por las autoridades competentes. Sin embargo, la inmunidad jurisdiccional no es impunidad, y cuando el legislador concluye su encargo quedan a salvo las facultades de las autoridades competentes para investigar, perseguir y juzgar por la comisión del ilícito.

Lamentablemente la institución de la inmunidad parlamentaria a veces ha sido objeto de abuso, y se le ha tratado como un privilegio personal exorbitante a la naturaleza y finalidad de la prerrogativa parlamentaria, desvirtuándola de los fines para los que fue concebida. En su operación, la inmunidad se ha convertido en un



instrumento politizado y de dominación de las mayorías parlamentarias, quienes pueden eventualmente negociar la impunidad con criterios de oportunidad política.

La propuesta radica en que la inmunidad como tal no debe estar sujeta a los mismos trámites que la licencia por ser dos supuestos diferentes. La privación de la inmunidad tiene un método específico por medio de una solicitud y la aprobación del Pleno, bajo el entendido de que el diputado renuncia por la certeza de su inocencia y prosigue desempeñando su encargo. Cuando el proceso al cual se enfrenta restringe su libertad queda a la mano la posibilidad de llamar al suplente.

Se propone un momento preciso de inicio y conclusión de las inmunidades parlamentarias, el inicio se daría cuando adquiriese definitividad la Constancia de Mayoría o de Asignación y la conclusión se presentaría cuando se tome protesta a los diputados de las siguientes legislaturas, puesto que es el momento en que queda integrada o instalada la nueva legislatura.

También se precisa que el efecto de la licencia es suspensivo del fuero o de la inmunidad, para que la licencia no sea utilizada como instrumento para evadir la justicia y propiciar un tortuoso y desgastante proceso de desafuero. Se restringe durante el tiempo de licencia de un legislador la imputabilidad de una causa penal sólo a los casos de delitos cometidos durante la separación del encargo, o bien, antes de la separación, pero por delitos cuya averiguación previa haya iniciado antes de la licencia.

**Iniciativa.** Artículo 61. “Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten y votos que emitan en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

Los diputados y senadores gozarán de inmunidad desde que sea definitivo el otorgamiento de la Constancia de Mayoría o de Asignación una vez resueltos los procedimientos de impugnación o precluidos los plazos para impugnar y hasta la toma de protesta formal que integre a la siguiente legislatura.

Los diputados y senadores no podrán ser objeto de restricciones a su libertad sin la autorización de la Cámara de diputados en los términos del artículo 111

constitucional, salvo que sean sorprendidos en flagrante delito, en cuyo caso la autoridad correspondiente deberá desde luego dar aviso al Presidente de la Cámara de Diputados, cuya Asamblea podría pedirse restablezca la libertad del detenido o de lo contrario llamar al suplente.

Los diputados y senadores podrán renunciar con carácter de irrevocable a la inmunidad que les es inherente por su cargo para hacer frente únicamente a la causa penal que se les imputare. Si durante la averiguación o el proceso sobreviniera alguna restricción a la libertad, se dará aviso a la presidencia de la Cámara de diputados para que se llame al suplente en tanto concluya el proceso  
140»

Toca el turno de analizar la iniciativa presentada por **los Diputados Augusto Santiago Ramírez, Francisco Rojas Gutiérrez y Emilio Chuayffet Chemor, todos del mismo Partido**, así se presenta lo siguiente:

Esta iniciativa se enriqueció con algunos modelos tomados del Derecho Comparado pero fue elaborada esencialmente con un diseño propio para los requerimientos de una sociedad como la nuestra. Las reformas aquí propuestas buscan incidir en los detalles más sensibles de las relaciones entre los órganos del Estado. No podría hablarse de una verdadera reforma del poder, sin hacer cambios profundos al funcionamiento del poder legislativo, pues se deben encontrar fórmulas para obligar a estar más cerca del electorado y dar coherencia, agilidad y pertinencia a la función de dictar las leyes, y ejercer el control de la gestión pública.

Por otro lado, sin dejar de reconocer que nuestro sistema electoral se ha ido perfeccionando, también se formulan ajustes con el propósito de adecuar el orden normativo, a las exigencias de nuestro pluralismo y eficacia en el poder.

Lo que se propuso en esta iniciativa fue lo siguiente:

**Iniciativa.** Artículo 61. “Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser

---

<sup>140</sup> Gaceta Parlamentaria 1644-II, jueves 9 de diciembre de 2004

reconvenidos por ellas, pero deben observar un código interno de cortesía y disciplina que asegure el adecuado funcionamiento de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión. Este Código deberá ser producto de un acuerdo parlamentario aprobado por más de la mitad de los miembros presentes de la Cámara respectiva, al inicio de cada Legislatura, y contendrá sanciones aplicables a los infractores.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al Fuero Constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar, así como por la aplicación del código interno de cortesía y disciplina.<sup>141</sup>”

Una iniciativa más es la que presenta el **Diputado Ignacio Moreira Valdez de la misma Fracción Parlamentaria**, la cual fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, la misma que señaló al Fuero como una figura de protección a los miembros del Poder Legislativo, que se denominó inmunidad parlamentaria, cuyo objetivo ha sido proteger la libre manifestación de las ideas y, con ello, posibilitar una funcionalidad eficaz del aparato legislativo mexicano.

La regulación actual del Fuero pudiera generar el abuso de este privilegio para evadir los distintos tipos de responsabilidad que pudieran derivar de las conductas de los funcionarios públicos, en especial en materia penal, donde se exige el procedimiento de declaración de procedencia para actuar contra el funcionario que se presume responsable por la comisión de cualquier tipo de delito incluso los calificados como graves, que pudiera permitir la impunidad por parte de aquellos que hacen uso incorrecto de su función y de las prerrogativas que su desempeño les ofrece.

La presente iniciativa con proyecto de decreto, propone una excepción a la declaración de procedencia para diputados y senadores, como requisito de procedibilidad de las acciones penales, tratándose de delitos graves calificados así por la legislación penal o cuando aquellos sean detenidos en flagrancia por la comisión de delitos de carácter patrimonial o contra la vida e integridad de las

---

<sup>141</sup> Gaceta Parlamentaria 2976-VI, jueves 25 de marzo de 2010

personas, dejando en manos de las autoridades especializadas en la materia la sustanciación del procedimiento, con fundamento en los elementos objetivos que permitan la responsabilidad penal”.

**Iniciativa.** 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.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al Fuero Constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

La ley determinará los casos en que, por la comisión de un delito grave calificado en la ley penal o por flagrancia tratándose de delitos patrimoniales o contra la vida e integridad de las personas, no procede la prerrogativa prevista en este artículo.<sup>142</sup>”

De la misma forma, se expone la iniciativa presentada por el **Diputado Jorge Carlos Ramírez Marín**, la cual fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, en la donde se argumenta que los altos funcionarios federales, como el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, el Procurador General de la República así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, gozan de Fuero Constitucional, cuya finalidad no radica en proteger al funcionario, sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático.

Este Fuero sólo durará mientras se desempeñe el cargo correspondiente, por ello no opera para los suplentes ni en tanto no se esté en funciones, pues esta

---

<sup>142</sup> Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, *op.cit.*, nota 19.

protección no es en razón de la investidura misma, sino para la protección del ejercicio funcional.

El Fuero implica que sí serán responsables por los delitos comunes y oficiales que cometan durante el desempeño de su encargo, pero no se puede proceder contra ellos en tanto no se les despoje de éste cuando desempeñen el cargo respectivo, lo cual no implica irresponsabilidad jurídica absoluta, toda vez que si incurren en violaciones a la Constitución y leyes federales

Por lo anterior, se propone un cambio del contenido y alcance de la inmunidad otorgada a los altos funcionarios que señalan los artículos 61, 108 y 111 de la CPEUM, a fin de establecer que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando se trate de delincuencia organizada por los diputados y senadores quienes integran el Congreso de la Unión.

**Iniciativa.** 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.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al Fuero Constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.”

En el caso de la comisión de delitos graves calificados por la ley penal o cometido en flagrancia, así como aquellos derivados de la delincuencia organizada no procede la prerrogativa prevista en este artículo.<sup>143</sup>”

## **5.2. Análisis de las iniciativas presentadas por el Grupo Parlamentario Del PAN**

Como primera iniciativa a estudiar se tiene la del **Diputado José Sigona Torres**, la cual fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. En dicho proyecto se argumenta que el Fuero consiste en que el sujeto quien tenga la calidad de servidor público y se encuentre en el ejercicio de su encargo, no será requerido de

---

<sup>143</sup> Gaceta Parlamentaria 3316, 1° de agosto de 2011

responsabilidad penal sino hasta después de que un órgano legislativo lo determine por medio de una resolución recaída en el procedimiento previsto en la propia Constitución, en el cual dicho individuo queda a disposición de las autoridades judiciales para que éstas juzguen la actuación de esa persona y, en su caso, le impongan la sanción correspondiente.

Asimismo, el Fuero terminará con la separación de la persona física quien tenga cargo público ya sea por haber concluido el periodo por el cual se le nombró, o por las razones ya señaladas y las mismas que pueden fincarle responsabilidad al servidor. Así, el Fuero Constitucional no implica revestir a sus miembros de impunidad, ni ser una excluyente de responsabilidad penal. Sin embargo, se reconoce que para algunos doctrinarios y para un gran sector de la sociedad la falta de claridad y precisión en el texto constitucional, respecto al ámbito de aplicación del Fuero, cuando estos no se encuentran en el ejercicio del cargo, ha llegado a constituir un instrumento de indebida protección para algunos funcionarios, pues se ha distorsionado el alcance de la misma, al grado tal de argumentar que la protección constitucional opera respecto a los suplentes, aún y cuando estos no se encuentren en el ejercicio del encargo correspondiente, en lugar del servidor público, sin necesidad de ampliarse dicha prerrogativa constitucional al referido servidor público cuando éste ha dejado de desempeñar la función revestida de fuero.

En este sentido, resulta necesaria la actualización y precisión del texto constitucional encargado de regular el Fuero y así clarificar su alcance, y lograr un marco jurídico acorde a las necesidades actuales y un debido funcionamiento de la gestión pública. Por tanto, se plantea reformar el artículo 61 constitucional que actualmente contempla la inviolabilidad por las opiniones manifestadas por diputados y senadores en el desempeño de sus cargos, con el propósito de que dicha disposición también sea aplicable a los diputados y senadores suplentes, siempre y cuando éstos se encuentren en el ejercicio del encargo. De esta manera, el principal motivo de esta iniciativa es determinar de manera clara y precisa la situación de los servidores públicos suplentes, respecto a la protección constitucional, privilegio único y exclusivo para éstos cuando se encuentren en el

ejercicio del encargo respectivo

Esta propuesta pretende contribuir en la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones públicas y en sus servidores públicos, a los cuales se les ha conferido responsabilidad de representar al Estado mediante el ejercicio de su cargo.

Es así como se presentó la modificación propuesta:

**Iniciativa.** Artículo 61. “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidas por ellas. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en el ejercicio del cargo.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.<sup>144</sup>”

La siguiente iniciativa es la que presentaron los **Senadores Guillermo Tamborrel Suárez y Sebastián Calderón Centeno, y el Diputado Javier Corral Jurado**, de fecha 27 de enero del 2010, la cual fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de estudios legislativos.

Lo que se propone es aportar claridad a los alcances de la inmunidad parlamentaria, por tanto, la modificación consistiría en establecer la pérdida temporal del fuero en tanto un legislador se encuentra en licencia, pues se sabe que la inmunidad es para proteger a la Asamblea y la función de sus integrantes y será el suplente quien cuente con el privilegio.

Actualmente la declaración de procedencia ha sido un mecanismo el cual ha devenido en una cobertura para la impunidad y no en una protección en las funciones de los servidores públicos frente a las acusaciones, además, en la práctica, las denuncias son políticamente invalidadas o regresadas a la autoridad investigadora, por tanto se impide la integración correcta de los expedientes en contra de los inculpados.

---

<sup>144</sup> Gaceta Parlamentaria 1663, miércoles 5 de enero de 2005

Lo que se pretende con esta iniciativa es que cualquier acusación sea formal y a partir del ejercicio de la acción penal se abra el procedimiento judicial para todos los altos servidores públicos, sin que pudiera suspenderse por motivos de inmunidad. Una vez habiendo sentencia de primera instancia el Congreso de la Unión o la Cámara de Diputados debería asumir la responsabilidad, de tal manera que todos los ciudadanos se encuentren en igualdad jurídica, es decir, sujetos a responsabilidad penal, y protegidos por el principio de presunción de inocencia.

La inmunidad constitucional consistiría en que durante el proceso penal, el servidor público pudiera seguir desempeñando sus funciones como ocurre con cualquier acusado en libertad bajo fianza. También se propone que el auto de sujeción a proceso dictado contra algún servidor público con inmunidad sea resuelto por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a efecto de asegurarse que no sea una maniobra política.

En el proyecto de reforma se proponen las siguientes modificaciones:

1. Modificación del artículo 61 Constitucional para precisar que los diputados y senadores no podrán ser sujetos a proceso ni juicio por las manifestaciones hechas por ellos. Así mismo determinar el ámbito de la inmunidad la cual será durante el tiempo en el cual el legislador ejerce su cargo y no sólo en las actividades estrictamente consideradas como parlamentarias.

2. Que la inmunidad proteja únicamente la libertad de los servidores públicos, así como el principio de presunción de inocencia, de esta manera un servidor público con Fuero no podrá ser privado de su libertad durante el tiempo en cual ejerza su cargo, pero sí podrá ser sujeto de proceso penal, bajo las reglas de la iniciativa de reforma, las cuales son las siguientes:

- a) Sólo el Procurador General de la República podrá ejercer la acción penal.
- b) Ejercida la acción penal, el juez de la causa determinará si ha lugar a la expedición del auto de vinculación a proceso.
- c) Durante el proceso, el servidor público podrá seguir ejerciendo su cargo.
- d) Que el auto de vinculación a proceso pueda ser recurrido directamente ante



el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

e) Si el juez dicta sentencia condenatoria, éste solicitará a la Cámara de Diputados el retiro de la inmunidad observando la audiencia del servidor público.

f) Si se encontrare en receso el Congreso de la Unión cuando el juez solicite el pedimento, la Comisión Permanente convocará a la Cámara de Diputados a sesión extraordinaria quien tendrá un plazo de cinco días para reunirse.

g) Si la resolución de la Cámara de Diputados es negativa se mantendrá la inmunidad, pero una vez concluido el cargo del servidor público, se podrá ejecutar el fallo judicial.

h) En el caso del Presidente de la República, la Cámara de Diputados será instructora y la Cámara de Senadores resolverá en definitiva dentro de los diez días siguientes a partir de haber recibido la instrucción de la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados emitirá su voto con las dos terceras partes presentes; de igual forma, se necesita de la sentencia condenatoria del Juez.

i) En el caso de los servidores de los Estados, se queda como actualmente lo establece la Constitución Federal.

j) Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras son inatacables y se prohíbe la suspensión judicial contra las sesiones de las Cámaras en las que emitan su voto.

k) Si un servidor público se encuentra separado de su cargo y por cualquier circunstancia cometiera un delito, no le asistirá la inmunidad constitucional.

**Iniciativa.-** Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por todas las opiniones, votos y expresiones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos, procesados y juzgados por ellas.

Los diputados y senadores gozarán de la inmunidad parlamentaria prevista en el párrafo anterior, desde el momento en que tomen formal protesta para ejercer las funciones de legislador, hasta la conclusión del periodo para el que fueron electos,

siempre y cuando se mantenga en funciones.

Dicha prerrogativa cesará en sus efectos en los casos en que la Cámara de Diputados resuelva que ha lugar a proceder penalmente de acuerdo con lo previsto en el artículo 111 de esta Constitución o durante el tiempo en que se concede licencia para separarse del cargo, casos en los cuales la pérdida de la inmunidad procesal prevista en el citado artículo producirá automáticamente la pérdida de la inmunidad parlamentaria a que se refiere el presente precepto, recayendo éste en su suplente una vez rendida su protesta de ley, recuperándola apenas el legislador con licencia se reincorpore a sus funciones.

Los servidores públicos a los que se refiere el presente artículo podrán renunciar a la inmunidad procesal y parlamentaria para hacer frente a cualquier causa que se les impute, conforme al párrafo quinto del artículo 111 constitucional, caso en el cual la cesación de efectos de los atributos aludidos será únicamente para las actuaciones derivadas del asunto motivo de su renuncia.

Artículo 111...

...

Los funcionarios previstos en la primera parte del artículo podrán renunciar ante la Cámara de Diputados a la inmunidad procesal para hacer frente a cualquier causa que se le impute, caso en el cual tendrán la posibilidad de continuar desempeñando su cargo en tanto no reciba sentencia condenatoria que le impida continuar con tal deber y, en este último caso, tratándose de diputados y senadores se dará aviso a la Presidencia de la Cámara respectiva para que se llame al suplente a continuar con el trabajo legislativo.

La acción a que se refiere el párrafo anterior tendrá como resultado la cesación de los efectos de la inmunidad procesal, referida en el presente artículo, únicamente para las actuaciones derivadas de las causas imputadas, subsistiendo frente a las demás autoridades dicha inmunidad del funcionario, servidor público o legislador.

...

Cuando la solicitud de la declaración de procedencia se basa en una causa

originada con anterioridad al ejercicio del cargo, el análisis que realice la Cámara de Diputados versará únicamente en acreditar que los hechos que motivaron la causa fueron acontecidos con anterioridad al ejercicio del mismo, pudiendo los beneficiarios de la inmunidad procesal optar por la renuncia a tal protección conforme al quinto párrafo del presente precepto y hacer frente a cualquier acusación o esperar la resolución respectiva de la Cámara de Diputados de acuerdo con los lineamientos antes mencionados conforme lo dispone la primera parte del presente artículo y cuyos efectos están previstos en el párrafo anterior.<sup>145</sup>

Por la trascendencia que tuvo esta iniciativa de reforma, se abundará en el punto 5.5 del presente trabajo, que junto al proyecto del **Senador Pablo Gómez**, significaron un gran avance para las reformas actuales en materia de inmunidad parlamentaria.

Para dar seguimiento a este trabajo, del mismo Partido Político, se analiza también la iniciativa presentada por el **diputado Gustavo González Hernández**, Dicho diputado argumentó que el máximo Tribunal del país considera al Fuero dividido en dos partes: el Fuero Constitucional y la Inmunidad Parlamentaria.

De esta forma, el sistema constitucional mexicano vigente establece en el artículo 61 de la Constitución las prerrogativas de Inviolabilidad y Fuero Constitucional otorgadas a los legisladores federales y en el artículo 111 los requisitos para poder proceder penalmente contra los diputados y senadores, así como otros servidores del poder público.

Ambas prerrogativas constitucionales son concebidas como mecanismos de protección jurídica para el sistema constitucional, la cuales se manifiestan en la legítima defensa de la autonomía institucional del Congreso, orientadas a asegurar la independencia de este poder público, a través de la protección de la libertad individual de los integrantes de ambas cámaras legislativas. En cuanto a la inviolabilidad de los legisladores se observa que ésta es definitiva como la prerrogativa a partir de la cual los parlamentarios quedan eximidos de responsabilidad jurídica por las opiniones manifestadas durante su encargo y en el

---

<sup>145</sup> *Ibidem* p. 130

ejercicio de sus funciones.

Respecto al Fuero Constitucional o inmunidad parlamentaria; es concebido como un mecanismo de protección jurídica adicional el cual se establece con la finalidad de garantizar la independencia de ambas cámaras legislativas, cuya esencia consiste en la protección de la libertad física de los legisladores en cuanto a la prevención de detenciones o procedimientos arbitrarios los cuales pudiesen poner en riesgo la estabilidad y composición de ambas cámaras.

En cuanto a la finalidad de la institucionalización del Fuero, consiste en asegurar la eficiencia e independencia de la legislatura y no para proteger a las personas de debido proceso, pues ésta institución jurídica no es personal. Esta inmunidad no tiene la intención de colocar a un miembro del Parlamento por encima de la ley, sino protegerlo de posibles procedimientos originados por causas políticas.

Sin embargo, la institucionalidad del Fuero Constitucional en diversas ocasiones ha sido objeto de abuso por parte de algunos legisladores quienes lo han distorsionado al pretender adoptar dicha prerrogativa como un privilegio particular, olvidando el referido mecanismo en el cual se circunscribe a una tutela necesaria para el ejercicio de la función legislativa encomendada; una tutela inherente al cargo del legislador, no a la persona quien lo detenta, lo que incuestionablemente se traduce en una violación a la esencia y conceptualización de este mecanismo de protección parlamentaria.

Es por lo cual esta iniciativa tiene por objeto reformar el artículo 111 de la CPEUM a efecto de ser acotado el Fuero y no sea concebida como un obstáculo para proceder en contra de algún legislador u otro funcionario quien tenga la prerrogativa cuando sea detenido en flagrancia por la comisión de algún delito o un acto que atenta en contra de la legalidad o cuando este revele información reservada que cause un daño a la seguridad nacional.

Asimismo se propone establecer de manera clara el momento a partir del cual inicia y concluye la inmunidad parlamentaria de los legisladores, el cual comenzaría a surtir efectos cuando sea otorgada la constancia de mayoría o de

asignación y la conclusión será al momento en cual concluya su función.

**Iniciativa.** Artículo 61. "Los diputados y senadores son inviolables por las manifestaciones en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto a la inmunidad parlamentaria de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.<sup>146</sup>

De este modo, la iniciativa plantea que el Presidente de cada Cámara vele en todo momento por la inmunidad parlamentaria, modificando así, el término Fuero por el de Inmunidad.

Con fecha 13 de septiembre del 2012, los Senadores **José Rosas Aispuro Torres, Luisa María Calderón Hinojosa, Francisco Búrquez Valenzuela, Francisco Domínguez Servién, Martha Elena García Gómez, Silvia Garza Galván, Francisco Salvador López Brito, Laura Angélica Rojas Hernández, Ernesto Ruffo Appel y Fernando Yúnez Márquez, todos del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional**, presentaron la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La presente iniciativa pretende reformar los párrafos 1o, 2o. y 5o. del artículo 111 y el párrafo primero del artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La historia del Fuero Constitucional en México es complicada y poco clara. Su justificación histórica se da por la idea de proteger a los altos funcionarios públicos del resentimiento, de la rivalidad y de la enemistad política de la cual podían estar expuestos por el sólo hecho del cargo que desempeñaban.

La única inmunidad procesal absoluta con la cual cuentan los legisladores debe ser entendida única y exclusivamente para ejercer su libertad de expresión en el desempeño de sus funciones pues de ninguna manera quiere decir que podrían

---

<sup>146</sup> Gaceta Parlamentaria 3158-II, jueves 9 de diciembre de 2010.

difamar o calumniar so pretexto de que gozan de una protección absoluta en este rubro; y por la otra, en el artículo 61 constitucional se indica que será el presidente de cada Cámara quien velará por el respeto al Fuero Constitucional de los legisladores y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar, lo cual nos lleva a concluir que este Fuero no sólo es para la libertad de expresión de los parlamentarios.

Lo anterior deriva de una necesidad política para impedir que la asamblea sea privada de una parte de sus miembros por intervención de otro poder. El Fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros, mas esto no implica revestir a sus miembros de impunidad, más bien condiciona la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción de determinados presupuestos los cuales sólo pueden ser calificados por la cámara relativa, y mientras no exista el consentimiento de la asamblea, ninguno de sus miembros puede ser enjuiciado por otra autoridad.

El principio que consagra el artículo 61 de la Constitución, sobre la inviolabilidad del Fuero Constitucional, debe considerarse estrictamente como un instrumento de protección a la función del legislador para que en ejercicio de ésta, puedan expresarse y desempeñar su cargo con libertad y que la inmunidad se limite a su función constitucional. Desafortunadamente en nuestro país esto no ha sido así.

En un sistema jurídico-político realmente democrático no existe necesidad de que los altos servidores públicos gocen de inmunidad, menos aún cuando ésta, por la compleja aplicación de la ley, conlleve frecuentemente a la impunidad. Por ello, con la finalidad de garantizar un equilibrio de poderes públicos en un régimen democrático, se propone que los servidores públicos dejen de utilizar el Fuero para intereses personales y puedan ser sancionados por las leyes mexicanas como cualquier ciudadano, porque su uso ha sido mal empleado por algunos funcionarios desvirtuando su principal objetivo el cual es servir a México con honor, lealtad y honestidad.

Por ello, es importante resolver algunos de los problemas que subsisten en

nuestra ley fundamental con motivo de la existencia de la prerrogativa comentada, con acotamiento como el propuesto en la presente iniciativa.

**Iniciativa.-** 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 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. **Tratándose de delitos graves o de aquellos cometidos en flagrancia no se requerirá la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados.**

**En su caso,** 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.

...

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 con este artículo. 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. **No se requerirá declaración de procedencia, tratándose de delitos cometidos en flagrancia o considerados como graves.**

...

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia al párrafo del artículo 111 **cometa un delito en flagrancia o considerado como grave, del orden federal o local, durante el ejercicio de sus funciones, o durante el tiempo en que se encuentre separado en su encargo por licencia.**<sup>147</sup>

### **5.3. Análisis de las iniciativas presentadas por el Grupo Parlamentario del PRD**

Una importante iniciativa presentada en materia de inmunidad parlamentaria fue la del **Senador Pablo Gómez Álvarez**, con fecha 6 de marzo del 2007, denominada “Iniciativa con proyecto de decreto para reformar y adicionar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de inmunidad de servidores públicos”, ésta fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos.

En este proyecto el senador explica que la inmunidad procesal penal constitucional busca proteger únicamente el funcionamiento normal de los poderes públicos. Parte de la presunción de inocencia de todo inculcado, por tanto considera que la declaración de procedencia sea solicitada sólo por un Juez, una vez dictada sentencia condenatoria. Esto supone que los servidores públicos con Fuero pueden ser sujetos de proceso penal en libertad.

El procedimiento propuesto consiste en que si el servidor público fuere declarado culpable, el Juez solicitará a la Cámara de Diputados el retiro de la inmunidad para proceder a la ejecución de la sentencia, sin que la Cámara de Diputados realice algún otro procedimiento además emitir el voto directo del pedimento durante los diez días siguientes. De ser negado el pedimento, el servidor público seguirá con inmunidad, más el proceso seguirá su curso y podría procederse contra éste al término de su encargo.

---

<sup>147</sup> Primer Periodo Ordinario, Gaceta 22 del martes 02 de octubre de 2012. En: [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)



Así, la solicitud se podría presentar ante la Cámara a partir de la sentencia condenatoria y la propia Cámara sólo procederá a votar el pedido judicial.

De esta forma, se pretende modificar el artículo 111 de la Constitución para reformar el sistema de inmunidades de los integrantes de los Poderes Públicos y así los procesos penales puedan desarrollarse sin el requisito de la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados

El objetivo principal de la iniciativa, según el análisis de las Comisiones a las cuales fue turnada, es proteger a los poderes públicos de acciones arbitrarias que pudieran paralizarlos en sus funciones. De igual forma se pretende tener el mismo trato al Presidente de la República como a los demás integrantes de los Poderes del Estado.

Lo que se propone es que el Presidente de la República sea responsable de cualquier delito y así poder ser removido de su cargo siempre y cuando tenga el voto de las dos Cámaras del Congreso y poder entregarlo a la justicia tal y como lo señala el procedimiento del juicio político; sin embargo, en lo referente a la traición a la patria de la cual puede ser responsable, es una mención innecesaria por tratarse de un delito federal tipificado.

A continuación la iniciativa que presenta el Senador antes citado:

**Iniciativa.** 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 del Poder Judicial de la Federación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea Legislativa 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, el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral gozan de inmunidad y, por tanto, no podrán ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejerzan su cargo. Sin embargo, estos servidores públicos podrán ser sujetos de proceso penal, en libertad, de conformidad con las leyes.

Cuando el Juez de la causa lo considere conveniente por la gravedad y trascendencia del delito o cuando se dicte sentencia condenatoria de primera instancia, el mismo juez solicitará desde luego a la Cámara de Diputados la declaración de procedencia para el efecto de que el inculpado cese en sus funciones y quede a disposición de la autoridad correspondiente. En la Cámara de Diputados no se producirá dictamen previo alguno y ésta votará directamente el pedimento judicial dentro de los diez días hábiles a partir de la presentación del mismo y con audiencia del inculpado. En los recesos del Congreso, la Comisión Permanente convocará de inmediato a sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados, la que deberá reunirse dentro de un plazo de cinco días hábiles.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se mantendrá la inmunidad del inculpado, pero ello no será obstáculo para que el proceso penal continúe su curso ni para que, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su cargo, las autoridades procedan conforme a la ley, pues aquélla no prejuzga el mérito de la imputación.

El presidente de la República goza de inmunidad y, por lo que a éste toca, se aplicará la misma norma y el mismo procedimiento, pero la Cámara de Diputados obrará como acusador ante la Cámara de Senadores, la cual resolverá en definitiva dentro de los diez días hábiles a partir de que hubiera recibido la acusación de la Cámara de Diputados. La Cámara de Senadores resolverá la sanción con la mayoría requerida en el párrafo quinto del artículo 110 de esta Constitución. En los recesos, la Comisión Permanente convocará de inmediato a sesiones extraordinarias del Congreso en cuanto reciba la solicitud judicial.

Por lo que toca a los gobernadores de los estados, diputados locales de los mismos, miembros de los consejos de las judicaturas locales e integrantes de los órganos superiores de dirección de los organismos electorales de los estados, quienes también gozan de inmunidad, cuando alguno de ellos sea sometido a un proceso penal por la comisión de delitos federales, se procederá de la misma forma, pero la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados se comunicará a la correspondiente legislatura para que las autoridades

competentes del Estado retiren la inmunidad del inculpado y éste sea puesto a disposición del juez.

En todo caso, si la sentencia judicial fuera absolutoria el servidor público podrá reasumir su función a partir de que aquella cause estado. Si la sentencia fuera condenatoria y si se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su cargo, no se condenará al reo la gracia del indulto. Para la prescripción del delito no contará el tiempo en que el inculpado haya gozado de inmunidad. En demandas y juicios del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y de Senadores son inatacables. Tampoco procederá ninguna suspensión judicial, administrativa o parlamentaria contra la realización de las sesiones en que las Cámaras actúen como jurados.

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 valuarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita.

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

Artículo 108. ...

El Presidente de la República, durante el tiempo de su cargo, sólo podrá ser acusado por la comisión de delitos.

...

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el primer párrafo del artículo 111 se encuentre separado de su función por cualquier motivo. La inmunidad no podrá recobrase a partir del momento en que se dicte la orden de aprehensión.

Artículo 38. ...

I. ...

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión, salvo lo establecido en el artículo 111 de la presente Constitución.

III a VI. ...<sup>148</sup>

Como segunda iniciativa relevante se expone la presentada por los **Diputados Nazario Norberto Sánchez y Armando Ríos Piter**, quienes exponen que el Fuero Constitucional se justifica históricamente por la idea de proteger a los altos funcionarios públicos del resentimiento, de la rivalidad y de la enemistad política a la que podían estar expuestos por el cargo que desempeñaban pero sin dejar por ello de pedirles cuentas de su administración y de hacerles efectiva la responsabilidad en que hubieren incurrido.

Irresponsabilidad es “impunidad que resulta de no pedir cuentas a quienes son responsables”. Inviolabilidad es “una prerrogativa personal de los senadores y diputados, que los exime de responsabilidad por las manifestaciones hechas y votos emitidos en el respectivo cuerpo colegislador”.

Es preciso señalar que en el ámbito del derecho comparado, la mayoría de los sistemas constitucionales de los países europeos y latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, España, Francia, Italia y Uruguay), se establece una excepción a la inmunidad parlamentaria consistente en que se podrá detener a un legislador cuando éste sea sorprendido realizando actos calificados por las leyes penales, es decir, en el caso de delito flagrante.

De esta forma, la iniciativa queda de la siguiente manera:

**Iniciativa.** 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.

---

<sup>148</sup> Segundo Periodo Ordinario, Gaceta número 72 del martes 06 de marzo de 2007. En [www.adnpolitico.com](http://www.adnpolitico.com).

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al Fuero Constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnen a sesionar.

En el caso de la comisión de delitos graves calificados por la ley penal o cometido en flagrancia, así como aquellos derivados de la delincuencia organizada no procede la prerrogativa prevista en este artículo.<sup>149</sup>”

#### **5.4. Análisis de otras iniciativas relevantes**

Se tiene la iniciativa presentada por el **Diputado Guillermo Cueva Sada del Partido Verde Ecologista de México**, la cual, en su momento, fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, la de Función Pública y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, misma que presentó los argumentos al decir que el principio de la división de poderes en México en los últimos años ha tomado un nuevo significado, partiendo de que el Poder Legislativo es pieza fundamental para la toma de decisiones. Sin embargo, el pueblo mexicano ha criticado el despotismo de algunos legisladores en el ejercicio de sus funciones. Por ello, la actividad de los integrantes del Congreso siempre debe ir encaminada a mejorar las funciones parlamentarias fundamentales de representación.

El Fuero Constitucional en México ha tenido la finalidad de preservar las delicadas funciones encomendadas a los altos funcionarios como una figura protectora del funcionario de no ser reconvenido por sus opiniones en el ejercicio de sus atribuciones.

La declaración de procedencia sólo es necesaria tratándose de imputaciones de responsabilidad penal, sin embargo con la presente propuesta de reforma se pretende hacer una excepción para que en caso de flagrancia de algún delito, se evitara el juicio.

La declaración de procedencia constituye un decreto de la Cámara de

---

<sup>149</sup> Gaceta Parlamentaria 3347-VII, 13 de septiembre de 2011

Diputados que afecta la situación de un servidor público suspendiéndolo de su función y sometiéndolo a la autoridad del juez de distrito en materia penal. Por ello es que el establecer una excepción a la regla tratándose de flagrancia, por lo inevitable y obviedad del delito, se tendrá que poner a disposición de la autoridad competente.

Se concluye que la inmunidad parlamentaria hace inviolable a cualquier manifestación de índole parlamentaria. Un legislador tiene como labor principal actividades de tipo parlamentario, fuera de esto, es un ciudadano con derechos y obligaciones quien tendrá que cumplir ante la sociedad mexicana.

Hay que resaltar que el FC es considerado como un privilegio, que fuera de ser analizado como una inmunidad dentro de sus actividades en el parlamento, ha sido usado con excesos generando con ello una mala imagen de nuestros servidores públicos. Por ello es que se busca modificar el término Fuero Constitucional por el de “Inmunidad Parlamentaria”.

**Iniciativa.** 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.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto a la inmunidad parlamentaria constitucional de los miembros de las mismas y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.<sup>150</sup>”

Asimismo, el mismo **Diputado Guillermo Cueva Sada** presentó una iniciativa de reforma, esta vez estableciendo que el Fuero ha sido parte importante entre los legisladores. Sin embargo en los últimos años ha tomado un nuevo significado.

Él mismo dice que es alarmante cuando la ciudadanía mexicana ha criticado el despotismo de algunos legisladores en el ejercicio de sus funciones. Por ello, la actividad de los legisladores siempre debe ir encaminada a mejorar las funciones parlamentarias fundamentales de representación, integración, legislación, control e información.

---

<sup>150</sup> Gaceta Parlamentaria 3342-III, martes 6 de septiembre de 2011

En el Estado Mexicano ha existido con la finalidad de preservar las delicadas funciones encomendadas a los altos funcionarios, siendo una figura protectora del funcionario para no ser reconvenido por sus opiniones en el ejercicio de sus atribuciones.

Una de las finalidades de esta iniciativa es el homologar criterios con la SCJN, en virtud de la confusión del FC; no debe olvidarse que es para la protección de las ideas de los legisladores, no obstante se ha utilizado como un privilegio. El llamado Fuero no es un derecho sustantivo e inherente de las personas quienes transitoriamente tengan el rango de servidores públicos, sino un atributo en razón de la función desempeñada.

Es así como queda la modificación de la siguiente forma:

**Propuesta.** 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.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto a la inmunidad parlamentaria constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.<sup>151</sup>”

La siguiente iniciativa es presentada por el **Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia del Partido del Trabajo**, quien dice que en el derecho comparado como en nuestro país, el estatuto de prerrogativas del parlamentario se estableció para evitar su dependencia del Ejecutivo Federal ó de otros órganos del Estado; para prohibir la existencia de un mandato imperativo de esas instancias de poder sobre la función legislativa y no limitar la libertad de opinión y de votación del parlamentario.

Como se sabe, la discusión es la base de la función constitucional del parlamentario para legislar, criticar, exponer, incluso llevar un control del Ejecutivo, en suma, una síntesis para expresar el pluralismo político. La función legislativa sólo se puede realizar en un clima de libertad sin temor a la represión política o

---

<sup>151</sup> Gaceta Parlamentaria 3348-V, miércoles 14 de septiembre de 2001

jurídica por las opiniones hechas con motivo de la tarea legislativa, por tanto el legislador debe gozar plenamente de la libertad interior o libre albedrío para deliberar entre varias opciones, debe ser, por tanto, protegida su facultad de razonar y manifestar su voluntad.

Sin embargo, los problemas en los hechos subsisten, pues en la práctica los legisladores nacionales suelen acatar la disciplina del líder de su bancada, actúan en forma de bloque para debatir y para votar, sus carreras políticas dependen de cómo se guarde la disciplina al interior del grupo parlamentario.

En este tenor, es fundamental establecer en la Constitución la prohibición expresa del mandato imperativo y modificar el artículo 61 de la Constitución para que el legislador no pueda ser reconvenido ni por sus opiniones ni por sus votos. También es necesario hacer cambios a la LOCGEUM y así, el diseño de la misma contemple los derechos y obligaciones de los legisladores en lo individual, limitar las atribuciones de los líderes de los grupos parlamentarios hacia los legisladores, y para que la construcción de la voluntad política del Congreso se genere de abajo hacia arriba y no como ahora en donde predominan las decisiones de las cúpulas.

No debe pasarse por alto que las inviolabilidades e inmunidades son las prerrogativas más importantes para los legisladores y deben entenderse como garantías funcionales y no personales. Son prerrogativas irrenunciables; en el caso de inviolabilidad ni las mismas Cámaras pueden disponer de ella, la inmunidad, le compete a la Cámara de Diputados determinar si permanece o no.

Dentro de la inviolabilidad parlamentaria prevista en el párrafo primero del artículo 61 de la Constitución, existe un tema que en el derecho mexicano no se ha examinado debidamente, y se refiere al saber si la inviolabilidad sólo protege las opiniones del legislador o si también comprende los votos emitidos por ellos.

De acuerdo a lo anterior, esta iniciativa de reforma constitucional pretende modificar el artículo 61 de la Constitución para establecer la prohibición de cualquier mandato imperativo respecto a las opiniones y votos de los legisladores e incorporar un principio expreso de reserva de ley, para que el estatuto del legislador se regule sólo en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.



**Propuesta.** Artículo 61. “Se prohíbe cualquier mandato imperativo respecto a los legisladores. Los diputados y senadores son inviolables por los votos y opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellos.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al Fuero Constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Sólo por la Ley del Congreso, a que hace referencia el artículo 70 de esta Constitución, se regulará el estatuto de los legisladores de ambas Cámaras”.<sup>152</sup>

### **5.5. Últimas consideraciones sobre las iniciativas de Reforma**

En este último apartado se dedicará al análisis de la minuta de reforma a los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Fuero Constitucional, pues han sido distintas propuestas de reformas constitucionales presentadas en ambas Cámaras, tendientes a mejorar y aclarar muchas de las cuestiones actuales establecidas en la Constitución con relación al procedimiento previsto para desaforar a un servidor público de los previstos en el Título IV de la Constitución.

El pasado 1o. de diciembre del 2011, fue aprobado ante el Pleno de la Cámara de Senadores, el dictamen de la iniciativa presentada por el Senador Pablo Gómez, proponiendo reformar los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución para modificar sustancialmente la figura de la Inmunidad Parlamentaria, para minimizar los alcances del misma.

El tema del Fuero Constitucional, después de varios intentos de que fueran aprobadas sus reformas por alguna de las Cámaras, finalmente es atendido en el Pleno del Senado de la República en diciembre del 2011 y enviado a la Cámara de Diputados para su respectivo estudio y en su caso la aprobación del mismo.

De conformidad con el dictamen, éste tuvo origen con dos iniciativas turnadas a

---

<sup>152</sup> Gaceta Parlamentaria número 3206-A-V, martes 22 de febrero de 2011.

las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos. La primera de ellas presentada por el Senador Pablo Gómez Álvarez, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y la segunda conjuntamente por los Senadores Guillermo Tamborrel Suárez, Sebastián Calderón Centeno, y el Diputado Javier Corral Jurado del mismo Partido respectivamente, ambas en materia de inmunidad de servidores públicos.

Ahora bien, se hará referencia al dictamen de las Comisiones, una vez tomadas en cuenta las dos iniciativas ya referidas y así poder hacer una comparación entre el texto vigente de la Constitución y la minuta que dio como resultado los proyectos de reforma; de esta manera el artículo 61 queda de la siguiente manera:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Artículo 61.</b> Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.</p> <p>El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al Fuero Constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>	<p><b>Artículo 61.</b> Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten durante el tiempo en el que desempeñen sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos, <b>procesados ni juzgados</b> por ellas.</p> <p>El Presidente de cada Cámara velará por el respeto de la <b>inmunidad constitucional</b> de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del <b>recinto parlamentario</b>.</p>

Con esta propuesta, se pretende dar mayor precisión en cuanto a la inviolabilidad, agregando que será durante el tiempo en que desempeñen sus cargos; no ser reconvenidos por las opiniones y tampoco ser procesados ni juzgados por tales manifestaciones; por último, se propone modificar dos conceptos: “Fuero Constitucional” por el de “Inmunidad Constitucional” y “recinto donde se reúnan a sesionar” por el de “recinto parlamentario”.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>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.</p>	<p>Artículo 111. <b>Los</b> diputados y senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados de la Asamblea Legislativa 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, <b>gozan de inmunidad y, por tanto, no podrán ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejerzan su cargo. Sin embargo, servidores públicos podrán ser sujetos de proceso penal, de conformidad con lo dispuesto en este artículo.</b></p> <p><b>Cuando exista presunta responsabilidad penal por parte de alguno de los servidores públicos señalados en el párrafo anterior, y una vez que se ejerza la acción penal por el titular del Ministerio Público correspondiente, el juez de la causa determinará si ha lugar a la expedición del auto de vinculación a proceso penal.</b></p> <p><b>En tanto se lleve a cabo el proceso penal, el servidor público podrá seguir en su cargo. Las medidas cautelares que el juez determine no podrán consistir en privación, restricción o limitación de la libertad.</b></p> <p><b>El auto de vinculación a proceso podrá</b></p>

<p>Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación</p>	<p>ser recurrido directa y exclusivamente ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual dictará la resolución correspondiente con carácter de inatacable.</p> <p>Cuando el juez de la causa dicte sentencia condenatoria de primera instancia, el mismo juez solicitará desde luego a la Cámara de Diputados el retiro de la inmunidad para el efecto de que el sentenciado cese de sus funciones y quede a disposición de la autoridad correspondiente. En la Cámara de Diputados no se producirá dictamen previo alguno y ésta resolverá con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros presentes sobre el pedimento judicial dentro de los diez días hábiles a partir de la presentación del mismo y con audiencia del servidor público. En los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente convocará de inmediato a sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados, la que deberá reunirse dentro del mismo plazo.</p> <p>Si la resolución de la Cámara fuese negativa se mantendrá la inmunidad del sentenciado, por ello no será obstáculo para que una vez concluido el ejercicio del cargo, las autoridades proceden conforme a ley.</p> <p>El presidente de la República goza de inmunidad y, por lo que a éste toca, se aplicará la misma norma y el mismo procedimiento, pero la Cámara de Diputados obrará como cámara de origen para resolver sobre el pedido judicial y el Senado será revisora, la cual adoptará su decisión dentro de los diez días hábiles a partir de que</p>
---	---

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.

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 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.

**hubiera recibido el proyecto de retiro de la inmunidad de parte de la Cámara de Diputados. Para que el Senado apruebe el retiro de la inmunidad y la separación del cargo es necesaria una mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes presentes. En los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente convocará de inmediato a sesiones extraordinarias en cuanto reciba la solicitud judicial.**

**Por lo que toca a** los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales de los mismos, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, **magistrados electorales e integrantes de los órganos superiores de dirección de los organismos electorales de las entidades federativas, quienes también gozan de inmunidad, cuando alguno de ellos sea sometido a un proceso penal por la comisión de delitos federales, se procederá de la misma forma,** pero la resolución de la Cámara de Diputados se comunicará a la correspondiente legislatura local para que la autoridad competente de la entidad federativa tome la resolución sobre el retiro de la inmunidad del sentenciado.

Si la sentencia fuera condenatoria y si se tratara de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al sentenciado la gracia del indulto.

En **sentencias** del orden civil que se dicten contra cualquier servidor público no se requerirá el retiro de la inmunidad.

<p>Las declaraciones y resoluciones de la <b>(las, sic DOF 28-12-1982)</b> Cámara de Diputados <b>(y, sic DOF 28-12-1982)</b> Senadores son inatacables.</p> <p>En efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina 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 encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.</p> <p>En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.</p> <p>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.</p> <p>Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.</p>	<p>Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras del Congreso de la Unión son inatacables. Tampoco procederá ninguna suspensión judicial o parlamentaria contra la realización y desarrollo de las sesiones en que las Cámaras voten sobre el retiro de la inmunidad.</p> <p>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.</p> <p>Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.</p>
--	--

Del presente dictamen sobre la reforma y adición del artículo 111, sólo dos párrafos no son modificados, todos los demás son adicionados o reformados.

Respecto al primer párrafo, se señala un catálogo de servidores públicos federales y del Distrito Federal, que gozan de inmunidad, lo cual implica no poder ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejerzan su cargo. Asimismo se establece la posibilidad de ser sujetos a proceso penal por la comisión de delitos, a través de las nuevas disposiciones.

Con la reforma se pretende modificar y adicionar el párrafo relativo a la responsabilidad penal del titular del poder Ejecutivo Federal, quien también goza de inmunidad.

Dentro del catálogo de servidores públicos se incluye igualmente a los magistrados electorales e integrantes de los órganos superiores de dirección de los organismos electorales de las entidades federativas.

A continuación se revisará, la modificación al artículo 112:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>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.</p> <p>Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias, 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.</p>	<p>Artículo 112. No se requerirá <b>el retiro de la inmunidad</b> cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el primer párrafo del artículo 111 <b>de esta Constitución hubiera sido sometido a proceso penal durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo. En este caso, una vez dictado el auto de vinculación a proceso penal no podrá recobrase la inmunidad.</b></p>

En el dictamen se proponen dos cuestiones: En primer lugar reformar el párrafo primero para adecuar su texto constitucional al del artículo 111 pues en él se

dispone que no se requerirá el retiro de la inmunidad, antes de la declaración de procedencia, cuando alguno de los servidores públicos señalados en el párrafo primero del artículo 111 hubiera sido sometido a proceso penal durante el tiempo en el cual esté separado de su encargo.

La segunda cuestión es la derogación del segundo párrafo del artículo 112 Constitucional, el cual señala de manera general, si un servidor público vuelve a desempeñar sus funciones propias o es nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados en el artículo 111. Se debe proceder conforme a ese artículo para efectos de retiro de inmunidad. Los legisladores lo consideran pertinente pues dicho párrafo recupera para el servidor público la protección constitucional al volver a desempeñar sus funciones propias.

Ahora bien, sabiendo el contenido de la minuta que se analiza, se continúa con el avance más reciente al respecto. Por tal motivo se hace mención a la aprobación que hace la Cámara de Diputados el pasado 27 de febrero del 2013, en donde la Comisión de Puntos Constitucionales aprobó con 24 votos a favor y uno en contra, en lo general, la minuta que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Fuero Constitucional.

En este proyecto aprobado fue eliminado del artículo 61 Constitucional el término "Fuero Constitucional" por el de Inmunidad Parlamentaria; respecto al artículo 111 establece que los servidores públicos podrán ser sujetos de proceso penal sin ser privados de su libertad durante el tiempo de su cargo y cuando exista la probable comisión del delito por parte del servidor público. Una vez ejercida la acción penal por el titular del Ministerio Público, será el Juez quien determinará si procede dictar el auto de vinculación a proceso.

A causa de esto, pareciera ser una redundancia el texto del proyecto al decir que se elimina el Fuero pero se conserva la inmunidad. Esto al tratarse de los servidores del Legislativo y Judicial, pareciera que los parlamentarios no aceptarían del todo la eliminación de dicho privilegio con el cual cuentan actualmente, y que sólo cambiarían términos y condiciones; al parecer la figura del



Fuero es ya superflua con lo establecido en el proyecto de reforma, si ya se cuenta con un principio de presunción de inocencia con un debido proceso y con un sistema de responsabilidades, incluso una regulación penal, porqué hacer el ambiente más precario al jugar con términos y confundir así a la sociedad, pareciera ser que se busca mantener un privilegio sin importar la desigualdad entre los servidores y ciudadanos, más aún, entre los propios servidores de los distintos Poderes.

A nuestro juicio, resultaría más conveniente la eliminación total del erróneamente denominado Fuero Constitucional así como la inmunidad procesal la cual se pretende dejar en el texto Constitucional; por lo cual conviene una regulación donde se establezca un adecuado sistema de responsabilidades para todos los servidores públicos con igualdad entre ellos y ante la sociedad, considerando el respeto al principio de presunción de inocencia y un debido proceso. A su vez conservar su cargo en la función pública.

Además, durante dicho proceso penal el servidor público podrá seguir desempeñando su cargo, por tanto, las posibles medidas cautelares no podrán consistir en privación, restricción o limitación de la libertad, sin embargo, cuando el Juez dicte sentencia condenatoria y haya causado ejecutoria, él mismo solicitará a la Cámara de Diputados el retiro de la inmunidad para que el funcionario cese en sus funciones y quede a disposición de la autoridad correspondiente.

En cuanto a la figura del Presidente de la República, se mantendrá su inmunidad, modificando sólo el procedimiento, pues éste será llevado a cabo por ambas Cámaras donde la de Diputados fungirá como Cámara de origen para resolver el pedimento judicial y la de Senadores será el órgano revisor. De esta forma, la Cámara alta deberá adoptar su decisión dentro de 10 días hábiles a partir de que hubiera recibido el proyecto de retiro de inmunidad de parte de la Cámara de Diputados. Para que el Senado apruebe el retiro de inmunidad y la separación del cargo será necesaria una mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes presentes.

En cuanto a las modificaciones del artículo 112, se precisa que cuando alguno

de los servidores públicos hubiese sido sometido a proceso penal durante el tiempo en el cual se encuentre separado de su encargo, y una vez dictado el auto de vinculación a proceso, no gozará de inmunidad. Ya en el artículo 114 se establece que la responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo del servidor público será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años.

Enseguida se proseguirá al estudio y análisis del Dictamen con proyecto de decreto por el que se adicionan, reforman y derogan diversas disposiciones de los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de inmunidad de servidores públicos, el cual fue aprobado por la Cámara de Diputados en febrero del 2013, mismo que por su trascendencia actual en la vida política del país requiere de un tratamiento especial, pues se ha logrado un avance en esta materia, y es una muestra a la respuesta de la sociedad en cuanto al Fuero Constitucional, figura en severa crisis.

Este dictamen tiene diversas consideraciones. Coincide en lo general con los argumentos difundidos por la minuta de la Cámara de Senadores, sin embargo, se estudian diversos temas antes de llegar al dictamen final que hace la Comisión de Puntos Constitucionales.

Una razón por la cual esta reforma ha tenido gran trascendencia, es por el hecho de reemplazar el término “fuero” por el de “inmunidad”, evitando así confusión e incertidumbre en cuanto a la naturaleza y objetivo de esta figura, y al mismo tiempo evitar la evasión de justicia por los alcances actuales en la vida política.

Desde el principio de este trabajo se han venido acentuando el objetivo, justificación y razón histórica del llamado Fuero Constitucional, con la finalidad de proteger la función desempeñada por los servidores públicos, más no así a su persona. La inmunidad resguarda la función pública desempeñada e impide que sus actuaciones sean afectadas por las posibles y temerarias acusaciones hechas por sujetos de otro poder distinto al cual pertenece un servidor público.

Con este argumento se regresa a lo que expuso la Comisión dictaminadora el

pasado 27 de febrero del 2013, respecto a la modificación al FC, que ahora se llamará “Inmunidad Parlamentaria”. Se entiende como aquella prerrogativa constitucional concedida a diputados y senadores y demás servidores públicos, con la finalidad de proteger la independencia y autonomía del Poder Legislativo. El Fuero Constitucional ya no será una prerrogativa de carácter procesal en materia penal, la cual se ha eliminado del sistema jurídico. Con la nueva reforma ni los legisladores, ministros, consejeros, ningún servidor público que contempla el artículo 111 de la Ley Suprema tendrán el privilegio con el que contaban para no ser procesados penalmente, simplemente se conservará la inmunidad parlamentaria con el objetivo de que continúen en libertad en caso de presentarse un proceso penal en contra de alguno de ellos.

De esta forma la única inmunidad parlamentaria con la cual contarán los legisladores consistirá en la protección constitucional en ejercicio de sus funciones con el fin de que el trabajo legislativo no se vea interrumpido ni perturbado por la manifestación de ideas u opiniones expresadas durante su trabajo parlamentario.

Dado que la figura del Fuero Constitucional se elimina para todos aquellos servidores que contempla el artículo 111 de la Constitución, el procedimiento de la declaración de procedencia resultaría innecesario, lo que el dictamen propone es que las funciones del Ministerio Público en contra de aquellos servidores no se vean interrumpidas, puesto que la averiguación previa debe concluirse y con la reforma se fortalece la función del Juez, pues no se suspende el procedimiento penal dirigido a declarar como responsable de un ilícito a un servidor público continuando dicho procedimiento hasta que se dicte sentencia.

La Comisión dictaminadora considera que no basta la sentencia del juez de primera instancia para separar de su cargo a un servidor público, pues se estaría restringiendo su derecho de defensa. Así, todos los ciudadanos que reciben sentencia condenatoria, tienen derecho a impugnar la resolución del juez.

Es importante que los servidores públicos continúen en el ejercicio de su cargo, pues se obliga a las autoridades bajo el apego de la ley y al debido proceso, a que el servidor público concluya su procedimiento penal en libertad y una vez que la

Cámara resuelva retirarlo del cargo, cumplirá su sentencia.

Fueron varias las modificaciones realizadas con esta reforma, tomando en cuenta que el dictamen también sufrió cambios según los argumentos ya expuestos de la Comisión dictaminadora; de esta forma se puede observar el último dictamen aprobado, con la comparación respectiva del texto de la Constitución, la minuta en análisis y el dictamen que aprobó la Comisión de Puntos Constitucionales.

<p><b>TEXTO VIGENTE DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</b></p>	<p><b>MINUTA</b></p>	<p><b>PROYECTO DE DECRETO</b></p>
<p><b>Artículo 61.</b> Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.</p>	<p><b>Artículo 61.</b> Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten <b>durante el tiempo en el que desempeñen</b> sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos, <b>procesados ni juzgados</b> por ellas.</p>	<p><b>Artículo 61.</b> Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten durante el tiempo en el que desempeñen sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos, procesados ni juzgados por ellas.</p>
<p>El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al Fuero Constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>	<p>El Presidente de cada Cámara velará por el respeto <b>de la inmunidad</b> constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad <b>del recinto parlamentario</b>.</p>	<p>El Presidente de cada Cámara velará por el respeto de la inmunidad constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto parlamentario.</p>

De acuerdo con este cuadro comparativo se pueden observar las siguientes consideraciones:

- Se agrega al texto la expresión “durante el tiempo en el que desempeñen

sus cargos”, para evitar confusiones respecto al caso de la licencia de los servidores o cuando éstos no se encuentren desempeñando la función legislativa.

- Se aumenta que por el mismo motivo, no se podrá procesar ni juzgar por la simple manifestación de las opiniones.
- Cambia el término “Fuero Constitucional” por el de “Inmunidad Parlamentaria” que como ya se estudio anteriormente, para evitar confusiones o evitar un mal empleo de esta figura.
- Se modifica el término “recinto donde se reúnan a sesionar” por el de “recinto parlamentario”, pues es importante recalcar que éste es y será el único lugar donde se pueda expresar libremente el trabajo de los parlamentarios.
- Con estas modificaciones se logra el punto más importante: eliminar el término Fuero Constitucional, mismo que se prohíbe en la propia constitución.

<p style="text-align: center;"><b>TEXTO VIGENTE DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>MINUTA</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE DECRETO</b></p>
<p><b>Artículo 111.</b> 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</p>	<p><b>Artículo 111.</b> Los diputados y senadores <b>del</b> Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral <b>del Poder Judicial de la Federación</b>, los consejeros de la Judicatura federal, los Secretarios de Despacho, los diputados <b>de la Asamblea Legislativa</b> del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno</p>	<p><b>Artículo 111.</b> Los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito</p>

<p>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.</p>	<p>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, <b>gozan de inmunidad y, por tanto, no podrán ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejerzan su cargo. Sin embargo, estos servidores públicos podrán ser sujetos de proceso penal, de conformidad con lo dispuesto en este artículo.</b></p>	<p>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, no podrán ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejerzan su cargo. Sin embargo, estos servidores públicos podrán ser sujetos de proceso penal, de conformidad con lo dispuesto en este artículo.</p>
	<p><b>Cuando exista presunta responsabilidad penal por parte de alguno de los servidores públicos señalados en el párrafo anterior, y una vez que se ejerza la acción penal por el titular del Ministerio Público, el juez de la causa determinará si ha lugar a la expedición del auto de vinculación a proceso penal.</b></p>	<p>Cuando exista <b>la comisión probable participación en algún hecho que la ley señale como delito</b> por parte de alguno de los servidores públicos señalados en el párrafo anterior, y una vez que se ejerza la acción penal por el titular del Ministerio Público correspondiente, el juez determinará si procede <b>dictar</b> el auto de vinculación a proceso penal.</p>
	<p><b>En tanto se lleve a cabo el proceso penal, el servidor público podrá seguir en su cargo. Las medidas cautelares que el juez</b></p>	<p><b>Durante</b> el proceso penal, el servidor público podrá seguir en su cargo. Las medidas que el juez determine no podrán consistir en</p>

	determine no podrán consistir en privación, restricción o limitación de la libertad.	privación, restricción o limitación de la libertad.
	El auto de vinculación a proceso podrá ser recurrido directa y exclusivamente ante el Pleno de la Suprema Corte de la Nación, la cual dictará la resolución correspondiente con carácter de inatacable.	Se elimina
	<p>Cuando el juez de la causa dicte sentencia condenatoria de primera instancia, el mismo juez solicitará desde luego a la Cámara de Diputados el retiro de la inmunidad para el efecto de que el sentenciado cese en sus funciones y quede a disposición de la autoridad correspondiente. En la Cámara de Diputados no se producirá dictamen previo alguno y ésta resolverá con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros presentes sobre el pedimento judicial dentro de los diez días hábiles a partir de la presentación del mismo y con audiencia del servidor público. En los recesos del Congreso de la</p>	<p>Cuando se dicte sentencia condenatoria, el juez la notificará al órgano del cual forma parte el servidor público sentenciado, en plazo de tres días a partir de que éste cause ejecutoria, para los efectos legales a que haya lugar. En caso de que la sanción impuesta haga incompatible el ejercicio del cargo en términos de las fracciones III y VI del artículo 38 de esta Constitución, se separará al sentenciado de sus funciones con sujeción a lo establecido en la legislación aplicable, quedando a disposición de la autoridad correspondiente. La separación del cargo tendrá efectos mientras se extingue</p>

	<p><b>Unión, la Comisión Permanente convocará de inmediato a sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados, la que deberá reunirse dentro del mismo plazo.</b></p>	<p><b>la pena.</b></p>
<p>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.</p>	<p>Si la resolución de la Cámara fuese negativa <b>se mantendrá la inmunidad del sentenciado</b>, pero ello no será obstáculo para que <b>una vez concluido el ejercicio del cargo, las autoridades procedan conforme a la ley.</b></p>	<p><b>Se elimina.</b></p>
<p>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.</p>	<p><b>Se deroga.</b></p>	<p><b>Se deroga.</b></p>
<p>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.</p>	<p><b>El Presidente de la República goza de inmunidad y, por lo que a éste toca, se aplicará la misma norma y el mismo procedimiento pero la Cámara de Diputados obrará como Cámara de origen para resolver sobre el pedido judicial y el Senado será Cámara revisora, la cual</b></p>	<p><b>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.</b></p>



	<p>adoptará su decisión dentro de los diez días hábiles a partir de que hubiera recibido el proyecto de retiro de la inmunidad de parte de la Cámara de Diputados. Para que el Senado apruebe el retiro de la inmunidad y la separación del cargo es necesaria una mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes presentes. En los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente convocará de inmediato a sesiones extraordinarias en cuanto reciba la solicitud judicial.</p>	
<p>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</p>	<p><b>Por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales de los mismos, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, magistrados electorales e integrantes de los órganos superiores de dirección de los organismos electorales de las entidades federativas, quienes también gozan de inmunidad, cuando alguno de ellos sea sometido a un proceso penal por la comisión de delitos</b></p>	<p>Por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales de los mismos, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, <b>magistrados electorales e integrantes de los órganos superiores de dirección de los organismos electorales de las entidades federativas, cuando alguno de ellos sea sometido a un proceso penal por la comisión de delitos federales, se procederá en</b></p>

<p>atribuciones procedan como corresponda.</p>	<p><b>federales, se procederá de la misma forma, pero la resolución de la Cámara de Diputados se comunicará a la correspondiente legislatura local para que la autoridad competente de la entidad federativa tome la resolución sobre el retiro de la inmunidad del sentenciado.</b></p>	<p><b>los términos señalados en la presente disposición. Para los delitos del orden común, las Constituciones de las Entidades Federativas preverán lo conducente, en los términos de la presente disposición.</b></p>
	<p>Si la sentencia fuera condenatoria y si se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al sentenciado la gracia del indulto.</p>	<p>Si la sentencia fuera condenatoria y si se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al sentenciado la gracia del indulto.</p>
	<p>En <b>sentencias</b> del orden civil que se <b>dicten</b> contra cualquier servidor público no se requerirá <b>el retiro de la inmunidad.</b></p>	<p><b>En todas las materias distintas a la penal, en que los servidores públicos previstos en este artículo sean parte, se seguirá el procedimiento establecido en la legislación aplicable.</b></p>
<p>Las declaraciones y resoluciones de la Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables</p>	<p>Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras <b>del Congreso de la Unión</b> son inatacables. <b>Tampoco procederá ninguna suspensión judicial o parlamentaria contra la realización y desarrollo de las sesiones en que las Cámaras voten sobre el retiro de la inmunidad.</b></p>	<p><b>Se elimina.</b></p>

<p>El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina 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 encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.</p>		
<p>En demandas del orden civil que se establecen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.</p>		
<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios</p>	<p>Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios</p>	<p>Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios</p>

obtenidos o de los daños o perjuicios causados.	obtenidos o de los daños y perjuicios causados.	obtenidos o de los daños o perjuicios causados.
---	---	---

El artículo 111 en estudio, sí presentó importantes modificaciones en cuanto al procedimiento de declaración de procedencia. A continuación las más trascendentes::

- Se elimina como tal la figura mal llamada Fuero Constitucional, es decir, se deja sin inmunidad procesal penal a todos aquellos servidores públicos que precisa el mismo artículo.
- La inmunidad constitucional consistirá en que los altos funcionarios no podrán ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejerzan su cargo.
- Será el Juez quien determine dictar el auto de vinculación a proceso penal si existiera la probable comisión de algún delito por parte de los mismos servidores públicos.
- En cuanto al Ejecutivo Federal, la disposición se queda exactamente igual; sólo interviene la Cámara de Senadores, siendo el Presidente el único que cuente con inmunidad procesal.
- Para aquellos servidores públicos locales también se les quita el privilegio del Fuero, sólo por lo que toca a los delitos federales que pudieran cometer. En cuanto a los delitos del orden común, seguirá siendo las leyes locales la que regulen el procedimiento correspondiente.
- Se elimina por completo el procedimiento de declaración de procedencia como consecuencia de la desaparición del Fuero en el sistema jurídico.

TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	MINUTA	PROYECTO DE DECRETO
<b>Artículo 112.</b> No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de	<b>Artículo 112.</b> No se requerirá el <b>retiro de la inmunidad</b> cuando alguno de	<b>Artículo 112.</b> Cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia

<p>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.</p>	<p>los servidores públicos a que hace referencia el primer párrafo del artículo 111 <b>de esta Constitución hubiera sido sometido a proceso penal</b> durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo. <b>En este caso, una vez dictado el auto de vinculación a proceso penal no podrá recobrase la inmunidad.</b></p>	<p>el artículo 111 de esta Constitución <b>sea sometido a proceso penal durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo, y una vez dictado el auto de vinculación a proceso penal, no gozará del beneficio señalado en el mismo.</b></p>
<p>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.</p>	<p><b>Se deroga.</b></p>	<p><b>Se deroga.</b></p>

Cierto precepto en el dictamen reitera que se elimina el Fuero y por ende la declaración de procedencia, puesto que enuncia lo siguiente:

- El servidor público puede ser sometido a proceso penal.
- Si se encuentra separado de su encargo, no gozará de la inmunidad constitucional.
- Esta inmunidad, recordando, consiste en que no podrán ser privados de su libertad, es decir, se les respeta el principio de presunción de inocencia.

<p align="center"><b>TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</b></p>	<p align="center"><b>PROYECTO DE DECRETO</b></p>
<p>Artículo 114. ...</p>	<p>Artículo 114. ...</p>
<p>La responsabilidad por delitos cometido 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 desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.</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.</p>

Finalmente se observa la eliminación de un párrafo del artículo 114, sobre los plazos de prescripción, pues no se tomará en cuenta si el servidor público desempeña algún otro cargo el cual menciona el artículo 111 Constitucional.

De acuerdo a lo anterior, se observa el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados quien refiere distintas modificaciones en materia de inmunidad, como la eliminación del Fuero Constitucional y el procedimiento de la declaración de procedencia, subsistiendo la Inmunidad Constitucional, la cual consiste en proteger la libertad de los servidores públicos contemplados en el artículo 111 de la Carta Magna, De esta forma se busca proteger la independencia de la función legislativa, pues la inviolabilidad por la manifestación de las ideas continúa regulada en el sistema jurídico.

Según lo antes expuesto se propone que los servidores públicos puedan ser acusados ante un Tribunal común como cualquier ciudadano. Si el Juez lo decide abre el proceso, es decir, se elimina el Fuero sin importar su puesto y así podría ser sometido a un proceso penal en un juzgado, con la posibilidad de defenderse

durante su proceso. A pesar de la aprobación de dicha reforma, aún no se puede hablar de la eliminación del Fuero, pues se conserva la inmunidad procesal en el texto constitucional con el objetivo de establecer una mejor técnica legislativa en lo que se refiere a la inmunidad, pues resulta ilógico hablar de la desaparición del Fuero y conservación de la inmunidad, pues se considera una ambigüedad, una contradicción. Lo más recomendable es una propuesta donde se contemple la eliminación del Fuero y un respeto absoluto al principio de presunción de inocencia, tema relevante en la actual reforma, resultando ya inútil la llamada inmunidad procesal. Por ello se sostiene en este proyecto que la figura del Fuero se encuentra en crisis; por la falta de aceptación en la sociedad durante años, por la escasa regulación jurídica eficaz sobre este tema, por el poco o nulo avance de tal figura, por la problemática en los términos manejados desde la constitución, más aún por las consecuencias que ha llevado su existencia. Recordemos el caso Godoy, ¿no es más visto como una entrada a la impunidad que una salvaguarda de los Poderes del Estado? En realidad los beneficiarios eran los servidores corruptos, deshonestos, con nula ética profesional y sin una visión de porvenir en el país.

Se quiere dejar en claro que la visión sobre este proyecto de reforma no es hacia la eliminación de lo que denominaron inmunidad procesal, sino mejorar su regulación. Tener por eliminado el Fuero en su totalidad, respetar el principio de igualdad contemplado en nuestra Constitución, figura no necesaria en la actualidad para lograr un buen régimen de responsabilidades, pues la solución puede ir encaminada hacia un sistema de conductas de los servidores públicos, y respeto a los principios establecidos en la Ley Suprema tomando en cuenta a todos los ciudadanos y funcionarios por igual. No es necesario ese énfasis a la inmunidad procesal que se quiere conservar, basta con respetar el artículo 20 constitucional, el cual establece los principios del nuevo proceso penal. Aportar un nuevo y mejorado apartado en la LFRSP y un posible, -y esto sería una nueva propuesta-, un Código de conductas de servidores públicos que sirva para regular su comportamiento durante el desempeño de sus funciones.

Paralelamente se apoya la idea de regular la situación del Presidente de la

República y evitar prácticas absolutistas con las cuales se ah luchado. El Fuero es irrelevante si cumple con sus funciones como mandatario del Poder Ejecutivo. Hay que dar prioridad al ámbito penal por la trascendencia que tiene e importancia a lo que se ha descuidado: la aclaración de lo que se denomina en el texto constitucional “delitos graves del orden común” y determinar con claridad sobre la responsabilidad penal del Presidente; sin embargo, con la reforma se ha quedado intacta dicha figura, pues se mantiene sin modificación alguna.

Se concluye estableciendo que el Fuero Constitucional para los legisladores, los miembros del Poder Judicial y para el Poder Ejecutivo, es innecesario en la actualidad, considerando que se tuvo un gran avance con la reforma de febrero de 2013. Hablar de Fuero hoy en día, es como hablar del absolutismo, época superada por un régimen de Estado Constitucional. Por tanto, se debe hacer lo mismo al referirnos al sistema de responsabilidades de servidores públicos, con una buena y adecuada regulación de conductas. Así sería inútil y redundante la existencia del Fuero.



## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

### 1.- CONCLUSIONES

**PRIMERA.** De acuerdo a los puntos planteados al inicio de este proyecto, y con los objetivos establecidos, se considera al Fuero Constitucional como la inmunidad procesal en materia penal la cual se encuentra sustentada en el artículo 61 de la Constitución en su segundo párrafo. La inviolabilidad parlamentaria a la que alude en el primer párrafo, es aquella prerrogativa exclusiva para diputados y senadores reconocidos como inmunidad absoluta, distinta a la inmunidad conocida como Fuero, la cual es analizada en el presente trabajo. Dicha figura ha caído en crisis debido a distintas circunstancias políticas y sociales como lo evidencian los casos en los cuales se han visto involucrados servidores públicos. Una cuestión importante ha sido la ambigüedad en la regulación del Fuero, pues se ha mantenido la idea de proteger al funcionario de toda acusación falsa o de un delito durante su encargo, para evitar dilaciones en su actividad legislativa, siendo que este procedimiento sólo ha logrado corrupción dentro del servicio público.

**SEGUNDA.** El Derecho Mexicano logró un gran avance con la reforma de diciembre de 1982, la cual permitió una reforma al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se le atribuyó en esta reforma la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, de esta manera se evitó la confusión entre los anteriormente denominados funcionarios y altos funcionarios, lo cual se reguló en el artículo 111 de la Constitución y en el 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Esta reforma también aprobó el procedimiento de la declaración de procedencia, necesario para que un servidor público acusado de la comisión de un delito pueda ser procesado y juzgado por la autoridad competente, sin olvidar que la declaración de procedencia es el nombre jurídicamente correcto para el término mal empleado de Fuero Constitucional.

**TERCERA.** Con el proyecto se analiza el origen y desarrollo de esta figura conocida como Fuero Constitucional, sin embargo, se busca conocer los motivos que propician la decadencia de dicha figura, es decir, la crisis de este privilegio

procesal. Muy a pesar de los argumentos y opiniones de distintos juristas, incluso criterios de interpretación de nuestro máximo tribunal, los cuales coinciden en mantener vigente al Fuero en nuestro sistema constitucional, por la razón histórica que justifica su existencia necesaria para mantener protegido el principio de división de poderes y evitar así presiones indebidas y atrevidas sobre los miembros del Parlamento durante el ejercicio de sus funciones. La postura de esta investigación se inclina a conocer los motivos por los cuales el Fuero ha caído en crisis, y así poder proponer una mejor regulación sobre esta inmunidad en nuestro sistema jurídico, pues de acuerdo a los casos en México resulta innecesaria su existencia en la legislación, que más allá de salvaguardar la independencia y autonomía de los Poderes del Estado, ha caído en un uso indebido y mal empleado con fines políticos que han ido llevando a la impunidad. Son casos que merecen una regulación jurídica apegada a derecho, como se establece en nuestra Carta Magna.

**CUARTA.** Una vez establecido el concepto de Fuero Constitucional, tomando en cuenta a juristas, distintos autores y jurisprudencia, sin olvidar la diferencia entre la inviolabilidad parlamentaria e inmunidad procesal (Fuero Constitucional), se tiene entonces al Fuero como un privilegio de carácter procesal en materia penal del cual gozan determinados servidores públicos, para no ser detenidos, procesados ni juzgados por la probable comisión de un delito, sin antes darse la autorización por parte de la Cámara de Diputados con el procedimiento respectivo denominado declaración de procedencia. Esta previa autorización ha sido el mecanismo por el cual se desafora al servidor público acusado, es decir, se le retira su inmunidad. Sin embargo ha presentado cierta incertidumbre en la vida política y social que no permite cumplir con el objetivo por el cual fue creado dicho procedimiento, más allá de proteger la independencia del Poder Legislativo y de separar al servidor de su cargo para que pueda llevarse a cabo el proceso penal respectivo. La declaración de procedencia sólo ha servido para obstaculizar la inmediatez de la impartición de justicia, provocando así que los funcionarios acusados evadan su responsabilidad y la acción de justicia.

**QUINTA.** Se observa actualmente la figura del Fuero Constitucional o bien,

declaración de procedencia, que no ha cumplido con los objetivos por los cuales fue creada ésta figura. Sin embargo, hoy en día, la situación ya no es la misma tanto en lo político, jurídico ni social pues en la vida política como en el Derecho se han modificado variedad de preceptos constitucionales, como resultado del cambio a lo largo de la historia de nuestro país, por eso la figura del Fuero en estudio tampoco puede dejarse a la deriva, sin un cambio por el bienestar social, pues es un tema ampliamente discutido y criticado por la población. Este proyecto de investigación se enfoca al estudio y análisis del Fuero Constitucional, como a la discusión de algunas iniciativas de reforma sobre la inmunidad parlamentaria, sobre todo de aquellas que han permitido un avance en materia de responsabilidades de los servidores públicos y que han permitido observar aquellas razones por las cuales esta figura carece de justificación para su actual regulación en un sistema como el que hoy se tiene, considerando los hechos y los cambios que ocurren en la vida política del país.

En este orden de ideas, senadores del PRI han propuesto modificar el artículo 111 Constitucional para establecer un control judicial sobre la declaración de procedencia ante una Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero el servidor público acusado, podrá seguir libre y en el ejercicio del cargo público mientras dura el proceso penal.

**SEXTA.** A pesar de las citadas reformas siguen hoy en día las discrepancias sobre el Fuero Constitucional es una figura complicada ya que como requisito de procedibilidad, es una norma difícil de aplicar por su deficiente regulación e imprecisión. Nos referimos a este punto porque así se ha considerado, sin olvidar la reciente aprobación de la iniciativa que reforma a los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución. Antes de dicha aprobación, el abuso de Fuero por parte de la clase política causó el descrédito de la representación legislativa, pues se pensaba que el tener la inmunidad para evitar acusaciones de delitos los cuales no tenían relación alguna con el ejercicio del cargo, porque se cometieron antes de una elección. Es así que el Fuero se encuentre en crisis. ¿Cómo se resuelve aquella polémica donde un ciudadano pretenda acceder a un cargo público una vez que cometió algún delito? y el hecho de estar protegido al ser electo y contar

con la inmunidad constitucional. Como ejemplo se cita el caso del funcionario Julio César Godoy, que fue electo para diputado federal aun siendo sospechoso de tener vínculos con el narcotráfico quien se postuló como candidato a diputado. Su conducta posterior al desafuero da mucho de que pensar por el hecho de evadir la justicia. Se especula que realmente es culpable y quizá se aprovechó de la calidad parlamentaria quien tenía el privilegio de no ser detenido, procesado ni juzgado sin antes ser llevado a cabo la declaración de procedencia.

No obstante las anteriores consideraciones, la concepción del Fuero Constitucional como un privilegio de los parlamentarios, más que como una protección compositiva de la Cámara, ha primado en lo concerniente a las iniciativas legislativas: la supresión del Fuero Constitucional ha sido una propuesta en varias ocasiones (aproximadamente 15 iniciativas de reforma en los últimos 10 años). Se ha propuesto, de igual forma, que los parlamentarios puedan ser procesados por delitos graves sin la necesidad de declaración de procedencia; el cambio de terminología por el de “inmunidad” (corrección terminológica); establecer la renunciabilidad del Fuero; la improcedencia del Fuero por delitos patrimoniales y delincuencia organizada. Incluso en los acontecimientos políticos recientes, la precandidata panista a la presidencia de 2012 se ha pronunciado por la supresión del Fuero Constitucional.<sup>153</sup>

**SÉPTIMA.** Se hace referencia a la opinión de Luis Efrén Ríos Vega, quien en su obra “Sufragio Pasivo, Inmunidad Parlamentaria y delincuencia organizada. El caso Godoy.”, hace sobre este tema, pues para él en este caso ya citado se formula una interpretación estricta de los privilegios parlamentarios en materia penal. La solución a este problema en México él no cree que se encuentre en las posturas abolicionistas del fuero. Para él, la solución más viable es tratándose de delitos graves de un alto funcionario público que, la potestad de juzgarlo recaiga en un órgano judicial sin necesidad de la autorización parlamentaria. Otra solución

---

<sup>153</sup> Rivera-León, Mauro Arturo, “Inmunidad Parlamentaria en México: un análisis crítico del fuero constitucional”, *DIKAION*, año 26, vol. 21, núm. 1, Chía, Colombia, Junio-2012.

que propone es eliminar el privilegio parlamentario, pero sólo para delitos graves o en flagrancia; es decir, la acusación directa del legislador sin desafuero ante los juicios penales, lo cual coincide con lo planteado en la mayoría de las iniciativas

**OCTAVA.** Por este y otros casos más, incluso con servidores locales, nuestra propuesta va encaminada a la desaparición de la figura del Fuero en nuestro sistema jurídico por su poca trascendencia y eficacia para la inmediata impartición de justicia, incluyendo al Presidente de la República. Por tal motivo en el último capítulo se hizo el análisis de las iniciativas más relevante actualmente: la que fue presentada por el Senador Pablo Gómez en 2007 y la otra por el PAN, las cuales dieron origen a la minuta y al proyecto de decreto que ya fue aprobado por la Cámara de Senadores el pasado 27 de febrero del 2013. De la misma se desprenden varias cuestiones materia de estudio, las cuales se mencionarán a continuación. Asimismo, se intentará resolver las cuestiones que fueron planteadas en la introducción de este proyecto. De no ser posible en su totalidad, se dejarán reflexiones finales que puedan dar pie a futuras investigaciones.

**NOVENA.** Tomando en cuenta el proyecto de Decreto que reforma los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución por la Cámara de Diputados, se desprenden ciertas cuestiones dignas de análisis, como se pueden observar en el Quinto Capítulo donde se hizo mención a este proyecto. Se modifican los preceptos referidos con el fin de mejorar la regulación del Sistema de Responsabilidades de los servidores públicos, precisamente de la responsabilidad penal, por consecuencia lo referente al Fuero Constitucional. Sin perder de vista éste último Decreto, el cual es resultado de dos iniciativas anteriormente mencionadas, y donde se logran cambios de gran trascendencia para la vida política; de esta manera se aprobó la eliminación del Fuero Constitucional para aquellos servidores públicos que se regulaban en el artículo 111 de la Constitución Federal, pero dejándolo para al Presidente de la República, siendo éste el único sujeto que tendrá dicha prerrogativa. Disentimos de esta tesis. La figura del Ejecutivo no puede quedarse sin modificación, menos tratándose de un personaje altamente politizado quien merece un trato de igualdad en tratándose de responsabilidad penal.

**DÉCIMA.** Las conclusiones del proyecto de decreto, en aquellos puntos que se lograron con la reforma, como el cambio del término Fuero Constitucional al de Inmunidad Constitucional con el fin de evitar más confusión, dejando en claro que la inmunidad continúa vigente pero en distinto contexto, es decir, el privilegio consiste en que el servidor público quien sea acusado por la probable comisión de un delito podrá seguir desempeñando su cargo mientras se lleve a cabo el debido proceso penal. Lo que se elimina es el procedimiento de la declaración de procedencia y por lo tanto se evita la confusión por el término Fuero Constitucional, dejando solo regulada la inmunidad como aquella prerrogativa que protege la integridad del servidor público y autonomía del Poder Legislativo, es decir, se busca no ser estropeada la función legislativa por el posible proceso penal. De esta forma el servidor público acusado podrá seguir desempeñando su cargo público. Con esta disposición se logra un respeto y estricto apego al principio de Presunción de Inocencia de los acusados. A continuación expresaremos nuestros argumentos sobre las interrogantes planteadas al inicio de nuestro proyecto.

Cabe destacar lo que menciona Mauro Arturo Rivera-León, en su artículo, al establecer tres aspectos que coinciden con los que ya se han establecido a lo largo del proyecto, los mismos con que se coincide en las siguientes conclusiones, a saber:

La crítica contra esta figura, que no ha sido poca, se basa en tres puntos fundamentales: 1) en primer término, se critica que la inmunidad tenía como fundamento el contexto francés, 2) se argumenta que la figura ha sufrido una mutación, para convertirse en privilegio protector de corruptelas y, finalmente, 3) se sostiene que la inmunidad constituye una violación a la igualdad jurídica.<sup>154</sup>

De acuerdo a lo anterior, también se puede concluir que se está de acuerdo a la postura en contra del Fuero Constitucional. De igual forma se estableció que:

Las anteriores consideraciones han llevado, no a pocos autores, a afirmar que la inmunidad parlamentaria se encuentra en franca decadencia y, a otros, a sostener la necesidad de acotar la inmunidad a su verdadera finalidad, a saber, únicamente servir de garantía de la composición de la Cámara contra la persecución penal fraudulenta.

El propio Kelsen sostenía que era preciso suprimir o, por lo menos, restringir

---

<sup>154</sup> *Ídem*

considerablemente aquella irresponsabilidad de los diputados denominada inmunidad, e invocada no respecto de los electores, sino ante las autoridades, y especialmente las orden judicial.<sup>155</sup>

## 2.- PROPUESTAS

**PRIMERA.** Como ya quedó asentado, se difiere con el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, tratándose de Fuero o inmunidad para el Ejecutivo Federal a pesar de nuestro sistema de Gobierno Presidencial, pues a pesar de su importancia como figura en la percepción pública no merece una protección privilegiada. ¿Protegerse de qué?, ¿Acaso el Presidente debe tener la posibilidad de delinquir con mayor facilidad y de poder eludir la justicia? Tomando en cuenta que el precepto donde se estipula el hecho de que sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común no fue modificado y a pesar de la falta de precisión en cuanto a su responsabilidad penal. De esta forma, se propone la eliminación del Fuero Constitucional para el Presidente de la República, pues ni su nivel jerárquico ni su trascendencia e importancia como parte de nuestro sistema de Gobierno, y mucho menos por su imagen política, debe tener un trato privilegiado y discriminatorio ante cualquier servidor público que forme parte de la función pública, menos aún ante los ciudadanos quienes merecen respeto y se deben hacer valer aquellos principios de igualdad y de presunción de inocencia que rigen nuestro Sistema Constitucional.

**SEGUNDA.** Siguiendo con los puntos planteados en la Introducción, en nuestra opinión, la mejor manera de solucionar el problema del Fuero Constitucional y la Impunidad entre servidores públicos, es la eliminación de esta figura como privilegio procesal en la Ley. Con esto se reitera que estamos de acuerdo con el proyecto en el que se aprueba su eliminación para aquellos funcionarios mencionados en el artículo 111, pero se propone que también se actualice para el Presidente de la República, siendo el único que conserve su inmunidad.

**TERCERA.** No es posible hablar de la desaparición del Fuero Constitucional y a su vez de la continuación de la Inmunidad Constitucional, pues resulta algo contradictorio. El Fuero era propiamente una inmunidad o privilegio. Lo único que

---

<sup>155</sup> *Ídem*

se cambió fue el término mal empleado de Fuero, mismo que estaba regulado en el segundo párrafo del artículo 61 Constitucional. Ahora bien, se destaca que la Inmunidad Constitucional consiste en que el servidor público acusado de un delito pueda seguir desempeñando su función en plena libertad mientras se lleva a cabo el debido proceso penal correspondiente, o sea, es respetado el principio de presunción de inocencia. Además se propone con la presente investigación se retire del texto constitucional lo referente a la Inmunidad Constitucional, ya que su finalidad con la reforma cambia lo que venía siendo su justificación de existencia, pues la presunción de inocencia se encuentra ya regulada en la fracción I, apartado B del artículo 20 de nuestra Constitución; resulta así una mención innecesaria tratándose de los servidores públicos.

**CUARTA.** Siguiendo con la vertiente sobre la Inmunidad Parlamentaria de acuerdo al proyecto de reforma, se propone igualmente que se mantenga la eliminación del privilegio procesal, llámese fuero o inmunidad constitucional, que al final resulta ser una prerrogativa para aquellos servidores públicos de alta jerarquía que contempla el artículo 111 de la Constitución, y a su vez conlleva a un abuso al principio de igualdad entre estos servidores y los ciudadanos a quienes no se les respeta dicho principio que fundamenta la Carta Magna. Es así como con la reforma también se ve una transgresión a este principio, en cual se basa la Inmunidad Constitucional, tomando en cuenta que lo único que se elimina es el procedimiento de declaración de procedencia, aspecto con el que sí estamos de acuerdo.

**QUINTA.** En resumen, se está a favor en lo general con el proyecto que aprobó la Cámara de Diputados en cuanto a la eliminación del Fuero Constitucional, a pesar de cambiar el término por el de Inmunidad Constitucional, para aquellos servidores públicos expresados en la Constitución en su artículo 111 sin contar al Presidente de la República, quien será el único que conserva su inmunidad procesal, siendo necesaria la actuación de la Cámara de Senadores

**SEXTA.** Que la eliminación del Fuero sea también para el Ejecutivo Federal, sin importar su estatus político ni social, pues la sociedad requiere de una respuesta a



sus demandas. Por tanto es necesario que sea completo y se logre una aceptación de las mayorías. Es por demás sabido que en la actualidad no ha sido bien vista la figura del Presidente, quizá porque tradicionalmente carecen de un buen desempeño dejando en suspenso muchas cuestiones que se propusieron en campaña.

Por tales motivos, nos unimos a las exigencias sociales, y proponemos que se revise nuevamente sobre la Inmunidad del Presidente, si bien se les quitó a los demás servidores públicos porque no hacerlo también con el Ejecutivo Federal.

De esta forma, las propuestas van dirigidas a apoyar el proyecto en lo que se refiere a la supresión del Fuero Constitucional como inmunidad procesal penal. Lo que se agregaría es incluir al Presidente de la República, que se revise el objeto de la Inmunidad Constitucional pues resulta una cuestión ya regulada en el artículo 20 de la Constitución. Se coincide en desaparecer la declaración de procedencia, un procedimiento que obstaculizaba la agilidad en el trámite del proceso penal, de esta manera se consigue cumplir con lo estipulado en el artículo 17 de la misma norma.

**SÉPTIMA.** Otro planteamiento es una revisión al proyecto para su mejor eficacia. Es necesario atender a la exigencia social que ha venido surgiendo a lo largo de estos últimos años, para que se velen y respeten los principios que rigen nuestro sistema constitucional. De allí se logrará una mejor legislación que permita un adecuado desempeño de nuestros representantes en la vida pública.

A propósito de la última propuesta, cabe mencionar lo expresado por Gabriela Mojica Rayón en su artículo “Fuero Constitucional”<sup>156</sup>, que de la misma forma lo hace en su apartado de conclusiones, las cuales coinciden con las del presente trabajo. Ver anexo 3.

---

<sup>156</sup> Mojica Rayón, Gabriela, *Fuero Constitucional*, República Jurídica Administrativa, año 1, número 2, julio-diciembre de 2010, pp. 94 y 95.

## ANEXOS

### ANEXO 1.

#### **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 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 inculpado.

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 inculpado y 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 inculpado, 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 sus empleos, 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 inculpado 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 refiere 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.

## **ANEXO 2.**

“Es servidor público, para efectos de sus títulos Décimo y Décimo Primero, toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal o del Distrito Federal o que maneje recursos económicos federales. Los Gobernadores de los Estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de justicia locales también son sujetos de las disposiciones contenidas en el Título Décimo del Código Penal. Las mismas sanciones contempladas para cada uno de los delitos contenidos en los Títulos mencionados se aplicarán a las personas quienes participen en la realización de algunos de ellos.

Por tanto, las consecuencias legales en las cuales puede incurrir el legislador o servidor quien ya no cuente con el fuero constitucional son aquellas que están reguladas por nuestro sistema jurídico y así se puede hacer una clasificación de penas y medidas de seguridad ante esta situación, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 24 del Código Penal, las penas y medidas son:

- Prisión;
- Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo a favor de la comunidad;
- Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos;
- Confinamiento;
- Prohibición de ir a lugar determinado;
- Sanción pecuniaria;
- Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito;
- Amonestación;
- Apercibimiento;
- Caución de no ofender;
- Suspensión o privación de derechos;

- Inhabilitación, suspensión o destitución de funciones o de empleos;
- Publicación especial de sentencia;
- Vigilancia de la autoridad;
- Suspensión o disolución de sociedades;
- Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito.

En la lista de este precepto también menciona las “Medidas tutelares para menores”, lo cual no se mencionó dada su naturaleza no podría ser directamente aplicable al servidor público sentenciado. Por tanto, se mencionan las sanciones previstas en los diferentes tipos penales y son aplicables a los servidores públicos cuando incurrir en una responsabilidad penal:

- Prisión
- Sanción pecuniaria
- Amonestación
- Apercibimiento
- Inhabilitación, suspensión o destitución de funciones o de empleos
- Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito.”

Por otro lado, el artículo 213 del Código Penal considera como agravante de responsabilidad penal el hecho de que el sujeto tenga la categoría de funcionario público o empleado de confianza, por consiguiente, el juez penal competente deberá tomar en cuenta las siguientes circunstancias:

- “Si el servidor público es trabajador de base, funcionario o empleado de confianza;
- Su antigüedad en el empleo;
- Sus antecedentes de servicio;
- Sus percepciones;
- Su grado de instrucción;
- La necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita; y,
- Las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito.

También existen consecuencias jurídicas para aquellos servidores quienes por

alguna causa ya mencionada en el numeral 4.5.1 pierdan su privilegio de inmunidad procesal o fuero constitucional, por tal, a continuación se explica lo referente a la responsabilidad penal, una de las cuatro distintas que existen en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.”

### ANEXO 3.

“ ...

Sin embargo en nuestro país este fuero se ha convertido en una herramienta idónea para fomentar y sobre todo proteger a la concentración de poder, irónicamente se ha convertido en el protector e impulsor de la impunidad, que viola no sólo el principio de la igualdad jurídica sino que descaradamente pisotea nuestras garantías individuales, en el artículo 4° de la Ley Fundamental se establece que el hombre y la mujer son iguales ante la Ley, ¿Dónde está dejando nuestra Constitución esta garantía de la cual todos debemos gozar? ¿Cómo es posible que las personas que nos representen, a las cuales damos existencia gocen del privilegio de no ser juzgados en el mismo plano que el ciudadano común? La existencia de este tipo de privilegios aun existentes en nuestra Constitución es una señal inminente de que hasta nuestros propios representantes y los creadores de nuestras leyes desconfían de nuestro ordenamiento jurídico y por ello tratan de protegerse para no ser víctimas de la voraz injusticia que se esconde bajo los preceptos constitucionales, que reflejan el atraso, el control de dominación primitiva que en pleno siglo XXI domina y abunda en nuestro México. Es necesario que se tomen cartas en el asunto, y que se respete primeramente nuestra condición humana, reconociendo aquella cualidad que nos hace diferentes al resto de los seres vivos, "la dignidad humana", dentro de esta se encuentra la igualdad, si de verdad queremos ser un país que evolucione, que crezca, que se desarrolle necesitamos que se respeten nuestros derechos fundamentales, colocarnos en un plano de igualdad y trabajar en equipo como la sociedad que somos. Esto solo se lograra depurando el título IV de la Constitución política, modificando entre otras cosas, que no se necesite declaración de procedencia para someter a un servidor público a un proceso legal, y que este privilegio con el paso del tiempo, no le llegue a tener no siquiera el presidente de la República para que en algún momento de la historia en nuestro país la ley se aplique a todos, logrando así lo que mencione en un inicio con la frase de Charles Louis de Secondat, Señor de la Bréde y Barón de Montesquieu. *"La ley debe ser como la muerte, que no exceptúa a nadie"*.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros consultados

Andrade Sánchez, Eduardo, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004.

\_\_\_\_\_, *Derecho Constitucional*, OXFORD, México, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 2008.

Astudillo Reyes, César Iván y Lorenzo Córdova, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2010.

Camacho Vargas, José Luis, *El Congreso mexicano. Historia, Organización, funcionamiento y propuestas de reforma*, Porrúa, México, 2006.

Castro y Castro, Juventino V, *El sistema constitucional de las declaraciones de procedencia. (Desafueros)*, Porrúa, México, 2005.

Coronado Mariano, *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*, edición facsimilar, Prólogo Jorge Carpizo, UNAM, México, Serie estudios históricos sobre las Constituciones de México, S.A.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos*, Porrúa, México, 2011.

Fernández Ruíz, Jorge, *Poder Legislativo*, Prólogo de Jorge Carpizo, Porrúa, México, 2010, pp. 263-303.

Herrera Pérez, Alberto, *Delitos cometidos por los Servidores Públicos*, Porrúa, México, 2011.

Ortíz Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Porrúa, México, 2011.

Pedroza De la Llave, Susana Thalía, *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, Porrúa, México, 2003.

Ríos Vega, Luis Efrén, *Sufragio Pasivo, Inmunidad Parlamentaria y delincuencia organizada. El caso Godoy*, Porrúa, México, 2010.

Sayeg Helu, Jorge, *El Poder Legislativo Mexicano*, Editores Mexicanos Unidos,



México, 1983

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano. El Fuero*, SCJN, México, 2005.

\_\_\_\_\_, *El Poder Judicial de la Federación para jóvenes*, Tercera Edición, SCJN, México, 2010.

\_\_\_\_\_, *¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?*, Quinta Edición, SCJN, México, 2008.

### **Revistas Consultadas**

Cárdenas, Jaime, “Comentario a la resolución dictada en el SUP-RAP-58/2013 de la Sala Superior del TEPJF (competencia electoral respecto a las expresiones de los legisladores)”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm.5, enero-junio de 2014, pp. 191-208.

\_\_\_\_\_, “Consideraciones jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXIX, núm. 116, mayo-agosto 2006, pp. 371-403.

Rivera-León, Mauro Arturo, “Inmunidad Parlamentaria en México: un análisis crítico del fuero constitucional”, *DIKAION*, año 26, vol. 21, núm. 1, Chía, Colombia, Junio-2012. (Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal).pp. 229-253.

Mojica Rayón, Gabriela, “El Fuero Constitucional”, *República Jurídica Administrativa. Revista Estudiantil de Derecho Administrativo Hispanoamericano*, México, Año 1, Número 2, Julio-Diciembre 2010, pp. 85-96

Narvárez H, José Ramón, “El concepto jurídico de servidor público”, *Compromiso*, México, año 9, número 108, junio de 2010.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Estructura del Gobierno”, *El Sistema Jurídico Mexicano*, Quinta Edición, México, 2008.

### **Criterios Jurisprudenciales**

Tesis, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. LXXXVIII, p. 327

- Tesis, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. LXXXVIII, p. 763
- Tesis, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. LXXXVII, p. 1881
- Tesis 1ª- XXVII/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XII, diciembre de 2000, p. 248
- Tesis P. CXXXVI/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VI, septiembre de 1997
- Tesis I.7º.C. 52K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIX, enero de 2009, p. 2743
- Tesis 1ª. XXX/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XII, diciembre de 2000, p. 245

### **Estudios Legislativos**

- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *Fuero Constitucional*, (agosto 2007), en Altamirano Dimas, Gonzalo (coor) agosto 2007.
- Diario Oficial de la Federación, del 13 de junio de 2014.
- Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, *Inmunidad Parlamentaria y/o Fuero Constitucional de los Legisladores*. Estudio teórico conceptual, antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentadas en la LIX y LX Legislaturas, octubre 2011.
- \_\_\_\_\_, *Análisis de la minuta de reforma de los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Fuero Constitucional y/o Inmunidad Parlamentaria*, enero 2012.
- Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, del 12 de marzo del 2013.
- Gaceta Parlamentaria, año XIV, núm. 3348-V, del 14 de septiembre del 2011.
- Gaceta Parlamentaria, año XVI, núm. 3718-X, del 28 de febrero de 2013.
- Gaceta Parlamentaria, núm. 72, del 6 de marzo de 2007.
- Gaceta Parlamentaria, núm. 318, del 29 de noviembre de 2011.
- Gaceta Parlamentaria, núm. 320, del 1 de diciembre de 2011.
- Gaceta Parlamentaria, núm. 1464, del viernes 26 de marzo de 2004.
- Gaceta Parlamentaria, núm. 1574-1, del martes 31 de agosto de 2004.

Gaceta Parlamentaria, núm. 1644-II, del jueves 9 de diciembre de 2004.  
Gaceta Parlamentaria, núm. 1663, del miércoles 5 de enero de 2005.  
Gaceta Parlamentaria, núm. 2955-III, del martes 23 de febrero de 2010.  
Gaceta Parlamentaria, núm. 2957-II, del jueves 25 de febrero de 2010.  
Gaceta Parlamentaria, núm. 2976-VI, del jueves 25 de marzo de 2010.  
Gaceta Parlamentaria, núm. 3134-II, del martes 9 de noviembre de 2010.  
Gaceta Parlamentaria, núm. 3158-II, del jueves 9 de diciembre de 2010.  
Gaceta Parlamentaria, núm. 3206-A-IV, del martes 6 de septiembre de 2011.  
Gaceta Parlamentaria, núm. 3316, del lunes 1 de agosto de 2011.  
Gaceta Parlamentaria, núm. 3342-III, del martes 6 de septiembre de 2011.  
Gaceta Parlamentaria, núm. 3347-VI, martes 13 de septiembre de 2011.  
Gaceta Parlamentaria, del 6 de diciembre de 2011.  
Gaceta Parlamentaria, del 1 de diciembre de 2011.

#### **Citas consultadas en Internet**

Astudillo, César, Desafuero, El Universal, 7 de marzo,  
<http://eluniversal.mas.com.mx>

Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La dirección de poderes y la función jurisdiccional”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, México, año IV, núm. 7-8, enero-diciembre de 2007, [biblio.juridicas.unam.mx](http://biblio.juridicas.unam.mx)

De la Torre Jaramillo, Eduardo, *Fuero Constitucional*, México, 19 de junio de 2007,  
[www.diputados.gob.mx/camara/](http://www.diputados.gob.mx/camara/)

Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, Cámara de Diputados, versión electrónica, pp. 321, 363 y 381, México, 1998.

El Economista, *Aprueban acotar Fuero Constitucional*, NOTIMEX, 27 de febrero de 2013, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/02/27>

González Oropeza, Manuel, *El Fuero militar en México: la injusticia en las fuerzas armadas*, [biblio.juridicas.unam.mx/libros/s/2264/II.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/s/2264/II.pdf).

Gamboa Montejano, Claudia, “Inmunidad parlamentaria y/ fuero constitucional de los legisladores”, Dirección de Servicios de Investigación y análisis, México,

octubre de 2011, [biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bu/sia/sapi/SAPI-ISS-20](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bu/sia/sapi/SAPI-ISS-20).

---

,Análisis de la minuta de reforma a los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Fuero Constitucional y/o Inmunidad Parlamentaria”, Dirección de Servicios de Investigación y análisis, México, enero de 2012, [biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bu/sapi/SAPI-ISS-02-12](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bu/sapi/SAPI-ISS-02-12)

*Inviolabilidad parlamentaria, prerrogativa establecida a favor de los Diputados y Senadores en el primer párrafo del artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos*, Cronista: Arturo Díaz San Vicente, Crónica del amparo directo en revisión 27/2009, “Crónicas de pleno y de las Salas”, [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).

Servicio de Investigación y análisis, División de Política Interior. “De la responsabilidad de los Servidores Públicos. Análisis del contenido del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Derecho comparado”, [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

Milenio, *Pide Diputada del PAN desaparición del Fuero Constitucional en el Estado de México*, [www.milenio.com](http://www.milenio.com) el 14 de noviembre de 2003.

Dworak, Fernando, “Al filo de la impunidad. La inmunidad parlamentaria y el mito del fuero constitucional”, *Acta republicana política y sociedad*, año 9, núm. 6, 2010, pp. 3-12, en [148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/](http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/)