

El fuero en México

Entre inmunidad e impunidad

María Amparo Casar, Janet de Luna Jiménez,
Víctor Aguilar Méndez y Ricardo Alvarado Andalón*

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

Palabras clave: fuero, inmunidad parlamentaria, legisladores, pesos y contrapesos, estudio internacional.

Freedom of Speech in Mexico: Between Immunity and Impunity

Abstract: Freedom of speech, also known as inviolability, is a legal instrument for certain political actors, originally designed to avoid abuses among power spheres; nevertheless, during recent years this instrument has been considered a synonym of impunity. In order to explore the relationship between inviolability and impunity, we analyzed the freedom of speech legal frame in Mexico and other 30 countries, to detect its many modes, as well as which public officials are protected, from which crimes and the process needed to remove it. We found that Mexico grants one of the largest immunities to a relatively large number of civil servants and it has only been removed to eight individuals since 1917 up to date.

Keywords: immunity, freedom of speech, legislators, checks and balances.

*María Amparo Casar es presidenta ejecutiva y directora general de Investigación Aplicada de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, AC. Janet de Luna Jiménez, Víctor Aguilar Méndez y Ricardo Alvarado Andalón son integrantes de la Unidad de Investigación Aplicada de la misma organización. Campos Elíseos, 345, primer piso, Chapultepec Polanco, Miguel Hidalgo, 11560. Tel: (+52) 555 979 0300. Correos-e: amparocasar@gmail.com. ORCID: 0000-0001-8142-6780; janet.deluna@gmail.com. ORCID: 0000-0003-0014-6504; vida.ags@gmail.com. ORCID: 0000-0002-2338-1008 y alvarado.andalon@gmail.com. ORCID: 0000-0001-7709-8032.

Artículo recibido el 21 de junio de 2017 y aceptado para su publicación el 17 de abril de 2018.

Introducción

La igualdad es uno de los pilares fundamentales de la democracia, al asegurar que todos los ciudadanos tengan los mismos derechos (Diamond y Morlino, 2005: xxvi-xxvii) y vivan en un Estado de derecho, entendido como “un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente” (Annan, 2004: 5). En México, a pesar de los avances logrados en la construcción de una democracia, y que la Constitución, en su artículo 13, reconoce que “ninguna persona o corporación puede tener fero, ni gozar más emolumentos que los que [...] estén fijados por la ley”, ésta sigue sin aplicar a todos por igual: existen privilegios como la protección que el Estado mexicano otorga a un grupo de funcionarios contra los que no se puede proceder penalmente sin el consentimiento previo de la Cámara de Diputados.

Si bien, en sus orígenes, el objetivo principal de la inmunidad parlamentaria o fero (como se le conoce popularmente en México) era el de proteger al recinto legislativo y su funcionamiento de los caprichos del Ejecutivo o de los órganos judiciales; en la práctica, ha implicado que los legisladores, como individuos, adquieran una protección a la que el resto de los ciudadanos no tienen acceso. Potencialmente, el fero podría considerarse como un instrumento de impunidad si entendemos ésta como “la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria” (Orentlicher, 2005: 6).

El fero ha estado en el centro de una discusión nacional intensa en los últimos años: a la fecha, 15 entidades federativas han eliminado esta figura de sus marcos legales (Instituto Belisario Domínguez, 2017: 9-11) y 90 por ciento de las personas encuestadas por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados señaló que aprueba mucho o algo que “se elimine el fero constitucional para sancionar a servidores públicos responsables de actos de corrupción” (CESOP, 2018: 48).

La presente nota de investigación busca responder a la pregunta ¿es justificable la inmunidad procesal —conocida como fero— en el marco legal mexicano? El documento está dividido en cuatro partes, además de la presente introducción. La primera hace una revisión del surgimiento y evolución del fero en la historia del mundo occidental, así como sus razones de ser; el segundo apartado estará concentrado en el caso mexicano: el mar-

co legal que rige el fuero en el país, así como los casos de desafuero; la tercera sección realizará un ejercicio comparativo de los marcos de inmunidad parlamentaria en 30 países, además de México; por último, se presentarán algunas reflexiones a manera de conclusión.

El fuero: Orígenes y evolución

La palabra fuero tiene, usualmente, dos interpretaciones: como una jurisdicción (por ejemplo fuero federal o estatal) o como un privilegio o exención concedido a una comunidad o a una persona (Real Academia Española, 2016).

Los orígenes del fuero se remontan al concepto de *inmunidad parlamentaria*, nacido a finales del siglo XIV en el seno del parlamento inglés. En la sesión del 12 de enero al 12 de febrero de 1397, la Cámara de los Comunes aprobó un proyecto de ley en el que denunciaba las escandalosas costumbres de la corte de Ricardo II de Inglaterra y las cargas financieras excesivas de su régimen (European Parliament, 1993). Thomas Haxey, el parlamentario que había propuesto dicha iniciativa fue llevado a juicio y sentenciado a muerte por traición. Aunque Haxey obtendría posteriormente el perdón real gracias a la presión parlamentaria sobre el rey, el evento sirvió como punto de partida para que la Casa de los Comunes comenzara una discusión respecto del derecho de los miembros del Parlamento para debatir con completa autonomía y sin la interferencia de la corona. La libertad de expresión encontraría su confirmación 300 años más tarde en el artículo 9 de la Declaración de Derechos de 1689, orientado a proteger de manera expresa las discusiones y actos de los parlamentarios al establecer que “la libertad de discurso y los debates, así como los procesos en el Parlamento no pueden ser impugnados o cuestionados en ninguna corte o lugar fuera del Parlamento”.

Cien años después, la Revolución Francesa de 1789 trajo consigo la necesidad de asegurar la no responsabilidad de los miembros del Parlamento por las opiniones que expresaran en el ejercicio de sus mandatos, que se cristalizó en el decreto del 23 de junio de 1789 (European Parliament, 1993: 8). Posteriormente, el decreto del 26 de junio de 1790 consagró el privilegio de los miembros de la Asamblea de no ser incriminados sin el consentimiento de la propia Asamblea. La Constitución Francesa de 1791 sería el primer instrumento constitucional que especificara las reglas que gobiernan este tipo de inmunidad: “[Los representantes de la Nación] pueden ser arrestados por actos criminales en delito flagrante o en virtud de una

orden de arresto, pero el cuerpo legislativo será notificado inmediatamente y el proceso no podrá ser continuado hasta que el cuerpo legislativo haya decidido que los cargos proceden” (European Parliament, 1993).

Así, es posible detectar dos tipos de inmunidades para los parlamentarios: una asociada con la libertad completa de expresar sus opiniones y otra asociada a la imposibilidad de los legisladores de ser arrestados o sometidos a un proceso judicial sin que antes lo permita el cuerpo legislativo. Este modelo dual de *inmunidad procesal-inviolabilidad* consignado en la legislación francesa fue el que influiría predominantemente en el reconocimiento de la inmunidad parlamentaria en el resto de los países de la Europa continental y, posteriormente, en otras partes del mundo (Venice Commission, 2013).

Inviolabilidad

La inmunidad acotada se limita a proteger la libertad de los legisladores para hablar y votar en el Parlamento sin que tengan que preocuparse por posibles cargos criminales o demandas en su contra (*The Economist*, 2016). Este tipo de inmunidad se limita a proteger la autonomía y libertad con la que se conduce el órgano legislativo y forma parte del sistema de pesos y contrapesos.

Esta protección de la libertad de expresión y voto de los legisladores es de orden sustantivo y en español también es conocida como *inviolabilidad* (Berlin, 1998: 381-383), *irresponsabilidad parlamentaria* (Cordero, 2009), *no exigibilidad* (Gamboa y Gutiérrez, 2011: 11) o *inmunidad incondicional* (Wigley, 2003: 27).¹ Por sencillez y para los fines de esta investigación, este tipo de protección se denominará, en lo subsecuente, *inviolabilidad*.²

Inmunidad procesal

Este segundo tipo de inmunidad otorga una protección más amplia y efectiva. También conocida como *inmunidad parlamentaria* (Berlin, 1998: 363-366), *no sancionabilidad* (Gamboa y Gutiérrez, 2011: 12), *inmunidad condicional*

¹ El autor la denomina *inmunidad incondicional* porque no puede ser retirada por el recinto legislativo.

² En otros países, el nombre cambia, pero las garantías de expresión y acción legislativa que otorga se mantienen constantes: *irresponsabilité* (Francia y Bélgica), *irresponsabilidade* (Portugal), *insindacabilità* (Italia), *Indemnität* (Alemania), o *freedom of speech* (Canadá y Reino Unido). Véase European Parliament (1993: 7) y Sénat (2014: 5).

(Wigley, 2003: 27-28),³ o *inmunidad procesal* (Dworak, 2016), esta prerrogativa otorga inmunidad a los funcionarios por acusaciones procesales y sólo puede ser retirada mediante un voto parlamentario (*The Economist*, 2016).⁴ De acuerdo con Dworak, “la inmunidad procesal es un derecho que sirve para proteger el quórum” (Dworak, 2016).⁵ En lo sucesivo, nos referiremos a este tipo de protección procesal como *inmunidad procesal*.

La razón de ser de la inmunidad

Los dos tipos de protección parlamentaria señalados con anterioridad no fueron diseñados como privilegios de los individuos que ostentan un cargo público, sino como una protección a la función que dichos individuos llevan a cabo, es decir, para proteger la labor legislativa desarrollada en el recinto parlamentario.

En palabras de Simon Wigley, lo que la inmunidad parlamentaria pretende proteger y permitir es “la habilidad de los representantes para deliberar en lugar de los representados *a pesar* del hecho de que sus posiciones argumentativas puedan apartarse, con frecuencia, del sentimiento popular o de la agenda particular de un grupo de interés” (Wigley, 2003: 29-33). Para el autor, el problema reside en que la inmunidad parlamentaria no especifica *per se* lo que el representante debería hacer ni garantiza que esto se cumpla, por lo que acaba por brindar protección tanto de la función de la representación como de la corrupción definida como el abuso de la función de representación o el rechazo de ésta. A esto, Wigley añade el problema de la *autojurisdicción* del Parlamento, el cual acaba siendo juez y parte en los procesos de retiro de la inmunidad parlamentaria.

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

1. Garantiza a los representantes el espacio deliberativo en condiciones de equidad.

³ El autor la denomina *inmunidad condicional* porque puede ser retirada por el recinto legislativo a causa de un crimen cometido por el funcionario.

⁴ En diferentes países, esta protección ha recibido nombres distintos: *inviolabilité* (Francia y Bélgica), *inviolabilidade* (Portugal), *inviolabilità* o *improcedibilità* (Italia), *Unverletzlichkeit* (Alemania), *freedom from arrest* (Reino Unido). Véase European Parliament (1993: 7).

⁵ “Número mínimo de miembros presentes en una asamblea necesario para constituirse o para dar validez a los acuerdos que se toman en ella” (Real Academia Española, 2016).

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

En suma, la inmunidad parlamentaria, si bien constituye un privilegio, no lo es de la persona, sino del cargo de los legisladores “en su carácter de representantes del pueblo, con el propósito de preservar la voz de la ciudadanía y facilitar el cumplimiento de los demás deberes propios de la función legislativa” (Cordero, 2009: 6). En materia de jurisprudencia en México, esto ha sido explícitamente señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una tesis aislada: “La inmunidad parlamentaria no puede concebirse como un privilegio personal [...] sino como una medida de protección al órgano legislativo, a efecto de enfrentar la amenaza de tipo político” (SJF, 2009).

Sofía Cordero señala que “El bien jurídico tutelado [es] el principio de representación y no la mera libertad de expresión del diputado en su carácter individual [...] Lo que en realidad se protege es el acto mismo de emitir una manifestación bajo un puesto de representación” (Cordero, 2009: 7). En palabras de Flor Batista, la inmunidad “no busca la exención del delito del representante, sino la apoliticidad de la acusación que fuere hecha” (Batista Polo, 2014).

En suma, la inmunidad otorgada al parlamentario pretende garantizar su libertad corporal para evitar que sea excluido —sobre todo por razones políticas— de un proceso legislativo, asegurando su voto y su participación, de tal manera que los intereses de los ciudadanos representados por el legislador participen en la discusión democrática sin que otro grupo de intereses pueda impedir esa representación.

El fuero en México

El fuero en la legislación mexicana

El régimen de inmunidad del que gozan actualmente los legisladores mexicanos a nivel federal abarca tanto la *inviolabilidad* como la *inmunidad procesal*; también es pertinente señalar que funcionarios federales de los poderes Ejecutivo y Judicial, así como de organismos autónomos tienen

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

El antecedente histórico más lejano en México de la inmunidad procesal es la Constitución de Cádiz, en 1812, la cual disponía que los diputados serían inviolables por sus opiniones y sólo podían ser juzgados por el Tribunal de Cortes, de una corte especial que integraría un tribunal que sustancie o determine la causa criminal (González Oropeza, 2004: 3). En la época del México independiente, la Constitución de 1824 señala que el legislador acusado será puesto a disposición del tribunal competente una vez que haya sido separado de su cargo por la Cámara de origen, erigida en Gran Jurado (Instituto Belisario Domínguez, 2017: 4). La constitución de 1857 considera tanto la inviolabilidad de la opinión de los legisladores y el papel de cada una de las cámaras en el proceso de separación del cargo del acusado (González Oropeza, 2004: 4; Instituto Belisario Domínguez, 2017: 5).

Actualmente, la inviolabilidad y la inmunidad procesal se encuentran reglamentadas en cinco documentos legales: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Ley Orgánica del Congreso), el Reglamento del Senado de la República (Reglamento del Senado) y el Reglamento de la Cámara de Diputados.

La palabra *fuero* sólo se menciona en una ocasión en la CPEUM, concretamente, en el artículo 61,⁶ el cual establece la *inviolabilidad* de los legisladores federales.

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 Presi-

⁶ En el sentido de “jurisdicción”, la palabra *fuero* se menciona en otras partes de la Constitución (*fuero común*). Por otra parte, el artículo 13 menciona el *fuero de guerra* del que gozan los miembros de las Fuerzas Armadas. No obstante, en el sentido de la inmunidad que tienen los parlamentarios, se encuentra únicamente en el artículo 61.

dente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnen a sesionar.

De esta forma, el término *fuero* protege la libertad de expresión de los diputados federales y senadores mientras se desempeñen como tales. Por otra parte, sobre la *inmunidad procesal*, el artículo 111 constitucional dice que para proceder penalmente contra diferentes funcionarios públicos federales, “la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el *inculpado*”. Esta declaración de la Cámara de Diputados constituye la *declaración de procedencia o desafuero* (como se le conoce comúnmente).

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

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

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorguen autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Es importante mencionar que no se requiere una declaración de procedencia para entablar una demanda del orden civil contra cualquiera de los funcionarios públicos (estatales o federales) incluidos en el artículo 111.

El artículo 112 constitucional señala que la declaración de procedencia no es requerida cuando alguno de los servidores públicos mencionados en

el artículo 111 cometía un delito mientras esté separado de su cargo. En este apartado, es pertinente señalar una controversia entre los criterios asumidos por el Poder Judicial: por un lado, una tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que data de 1946, refiere que un legislador con licencia —temporalmente separado de su encargo— no puede ser sometido a juicio en tanto no haya una declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados (SCJN, 1946); por otra, también una tesis aislada con fecha de 2017 del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito concluyó que “cuando algún servidor público se encuentra separado de su función, por ejemplo, por licencia, no se requiere declaración para proceder en su contra” (SCJN, 2017).

Por otra parte, el presidente de la República cuenta con un régimen especial de inmunidad procesal: el artículo 108, en su segundo párrafo, establece que “El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”.

Finalmente, los artículos 110 y 111 establecen el procedimiento que debe seguir el juicio político: la Cámara de Diputados acusa (por mayoría absoluta) y la Cámara de Senadores impone la sentencia (por mayoría de dos tercios). Aquí es pertinente señalar que el juicio político busca separar de su cargo a funcionarios públicos por el desempeño de sus funciones, sin que ello implique necesariamente que tenga consecuencias judiciales adicionales; mientras que el juicio de procedencia busca retirar de su cargo al funcionario público para que sea presentado ante un tribunal por la comisión de uno o varios delitos. El juicio político previsto por la Constitución mexicana se aproxima a la figura de *impeachment* considerada por legislaciones de otros países (por ejemplo Estados Unidos o Reino Unido).

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,⁷ en su capítulo III —y parte del II—, especifica el procedimiento que debe seguirse para la declaración de procedencia una vez que la Cámara de Diputados ha recibido una denuncia que busca proceder penalmente contra alguno de los servidores públicos mencionados en el artículo 111 de la CPEU:

⁷ Es pertinente señalar que en 2016 fue modificada la Constitución Política y otras siete leyes secundarias para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (explicado en el artículo 113 constitucional), estableciendo nuevas responsabilidades para los servidores públicos. A la luz de estas reformas, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos reglamenta el capítulo de responsabilidades de los servidores públicos, mientras que la LFRSP se limita únicamente a describir el proceso del juicio de procedencia y el juicio político.

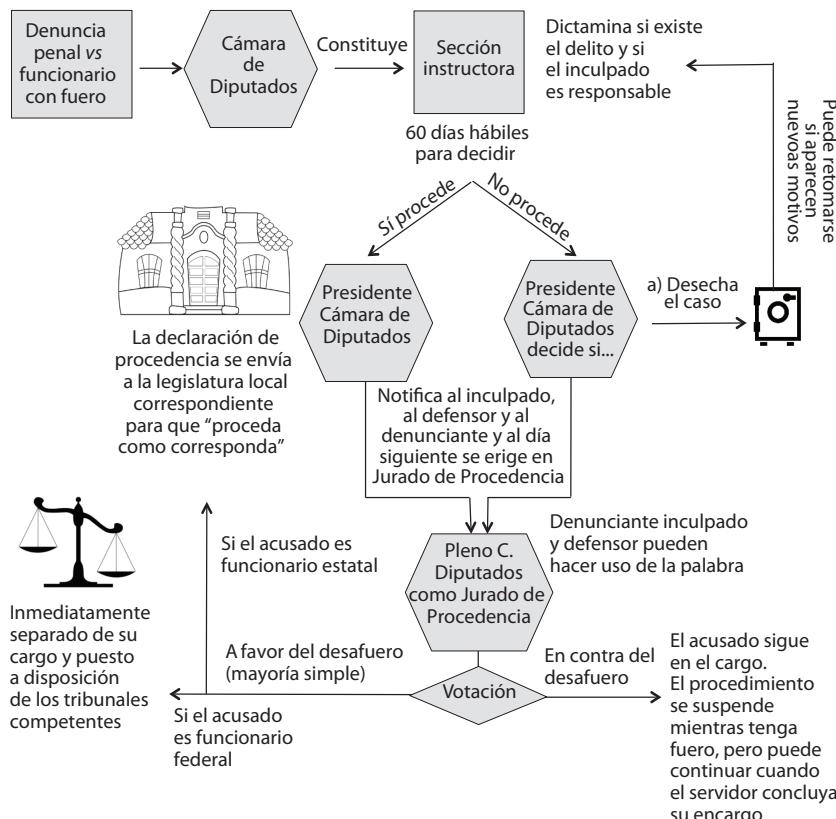
1. La Cámara de Diputados constituye una Sección Instructora con cuatro legisladores, la cual cuenta con sesenta días hábiles⁸ para dictaminar si se procede penalmente contra el imputado o no y comunicar su decisión a la Cámara de Diputados. Si la Sección Instructora considera que la imputación es *notoriamente improcedente*, se lo comunicará de inmediato a la Cámara de Diputados para que ésta decida si a pesar de todo se continúa o se desecha (sin que esto último implique que no se pueda reanudar al procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen) (Art. 25).
2. Una vez presentado el dictamen, el presidente de la Cámara de Diputados anunciará al pleno de la Cámara que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente al que haya recibido el dictamen de la Sección Instructora. Esto se les debe comunicar también al imputado y a su defensor y al denunciante o ministerio público (Art. 26).
3. El día designado, la Cámara de Diputados en pleno conocerá tanto las constancias procedimentales como el dictamen de la Sección Instructora. Tanto el denunciante como el imputado y su defensor pueden hacer uso de la palabra y la réplica, después de lo cual serán retirados del recinto legislativo para que la Cámara de Diputados discuta y vote (Art. 20 y 27).
4. Si la Cámara de Diputados declara por mayoría absoluta que se puede proceder contra el imputado (*lo desafuera*), éste será inmediatamente separado de su cargo y quedará sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, el imputado permanecerá en su cargo y continuará gozando de las prerrogativas e inmunidades correspondientes.

En el caso de los servidores públicos estatales a quienes se les haya acusado por un delito federal, la declaración de procedencia se enviará a la Legislatura Local correspondiente para que ésta proceda como le corresponda (Art. 28).

Las resoluciones y declaraciones de la Cámara de Diputados son inatacables (Art. 30) y deben ser comunicadas al órgano político del que provenga el funcionario y al Ejecutivo para su conocimiento, para efectos legales y para su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (Art. 44).

⁸ En caso de que la Sección Instructora no reciba las pruebas oportunamente, ésta puede pedir más tiempo “en la medida que resulte estrictamente necesaria” (LFRSP, Art. 14 y tercer párrafo del Art. 25).

DIAGRAMA 1. Procedimiento vigente para retirar la inmunidad procesal



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En caso de que alguno de los servidores públicos referidos en el artículo 111 constitucional enfrente un proceso penal sin una declaración de procedencia, la Cámara de Diputados —o la Comisión Permanente, en los recesos de ésta—⁹ puede notificar al juez que sea suspendido el proceso (Artículo 29, LFRSP).

En cuanto a la inviolabilidad de los legisladores, es pertinente señalar que la Ley Orgánica del Congreso y los reglamentos de cada una de las cá-

⁹ La Comisión Permanente opera durante los recesos del Congreso de la Unión y está integrada por 19 diputados y 18 senadores (CPEUM, Art. 78).

maras (senadores y diputados) reafirman la libertad de opinión de los legisladores y dejan en claro que la fuerza pública no puede acceder a ninguno de sus respectivos recintos, salvo con permiso de la propia Cámara.

¿Inmunidad o impunidad? Casos de desafuero en México

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

Con la intención de profundizar las causas que motivaron que estos funcionarios públicos fueran despojados de su inmunidad procesal, la siguiente tabla muestra con detalle cada uno de los casos presentados por el ministro en retiro Lanz Cárdenas, agregando el más reciente de Lucero Guadalupe Sánchez y desestimando el de José López Portillo y Rojas, por tratarse de un caso previo a la Constitución de 1917. Las especificidades de cada uno de los casos fueron corroborados con el *Diario de los debates* de la Cámara de Diputados y Senadores, así como el *Diario Oficial de la Federación*. Cuando la información era precaria, se acudió a libros, periódicos y revistas.

Al analizar de cerca el caso de Manuel Riva Palacio, fue posible encontrar “que perdieron su carácter de senadores los ciudadanos Manuel Riva Palacio, Francisco L. Terminel, Bernardo L. Bandala, Cristóbal Bon Bustamente y Elías Pérez Gómez” (Cámara de Diputados, 1935b).¹⁰ Tzvi Medin, en su libro *El minimato presidencial*, señala que dichos senadores fueron desaforados “por agitación sedicosa conectada con Calles” y añade que tres meses antes, el 12 de septiembre, habían sido desaforados diecisiete diputados callistas más (Medin, 1982), dato señalado también por el semanario *Proceso* (*Proceso*, 1978).¹¹

¹⁰ Es pertinente señalar que para 1935 el órgano responsable de retirar la inmunidad procesal a los funcionarios públicos era la Cámara de Senadores, una vez que recibía la acusación por parte de la Cámara de Diputados. El artículo 111 de la Constitución sería modificado en 1982, dejando esta responsabilidad en manos de los Diputados exclusivamente.

¹¹ Los ciudadanos que en esa fecha perdieron su carácter de diputados fueron Jesús Vidales

CUADRO 1. Casos de desafuero en México presentado por José Trinidad Lanz (1906-2016)

Nombre y cargo	Año	Razones oficiales	Descripción del caso
Manuel Riva Palacio Senador	1935	Incitación a la rebelión y maniobras sediciosas ¹	En 1931 se había intentado desaforar a Riva Palacio, entonces diputado federal, por los "delitos de robo con violencia en camino público, destrucción en propiedad ajena, homicidio frustrado y lesiones" que sufrieron el entonces gobernador de Puebla, Leónides Andreu Almazán y otras personas en la carretera México-Puebla. No obstante, la decisión fue no proceder. ² De acuerdo con diversas fuentes, el 14 de diciembre de 1935, fue desaforado como senador, "por los delitos de incitación a la rebelión y maniobras sediciosas" durante la presidencia de Lázaro Cárdenas. ³
Pedro Téllez, Carlos Madrazo y Sacramento Joffre Diputados federales	1945	Trafico de tarjetas para la contratación de braceros en EUA ⁴	El 1º de febrero de 1945, los tres diputados inculpados pidieron licencia para separarse de sus cargos y someterse voluntariamente a la jurisdicción del juez correspondiente. ⁵ En la sesión del día siguiente, la Cámara aceptó sus renuncias y los respectivos suplentes rindieron protesta. ⁶
Félix Ireta Viveros Senador	1947	Falsificación y uso de documentos, tentativa de fraude ⁷	El dictamen de desafuero se aprobó por unanimidad de 102 votos en lo general y 100 en lo particular. ⁸ Posteriormente, se comprobó su inocencia y el 28 de abril de 1951 fue absuelto por el juez penal, por lo que regresó a sus funciones como senador el 30 de noviembre de 1951. ⁹
Jorge Díaz Serrano Senador	1983	Fraude con daño patrimonial para Petróleos Mexicanos ¹⁰	Cuando era director de Pemex, autorizó la compra de dos buques petroquímicos (<i>Cantarell</i> y <i>Ahkatun</i>) con sobreprecio de 17 millones de dólares cada uno; ¹¹ el daño causado fue de 34 millones de dólares, equivalentes, en ese entonces, a 5100 millones de pesos. ¹² En 1983 gobernaba el país Miguel de la Madrid, mientras que Díaz Serrano había sido el colaborador más cercano del ex presidente López Portillo. Díaz Serrano permanecería el resto del sexenio de De la Madrid en la cárcel; al no poder comprobarse los delitos de los que se le acusó, quedó libre en 1988, después de lo cual se retiraría de la vida pública. ¹³
René Juvenal Bejarano Diputado local (DF)	2004	Por promoción de conductas ilícitas, cohecho, operaciones con recursos de procedencia ilícita y delito electoral ¹⁴	Estos hechos se relacionan con la aceptación de dinero proveniente de Carlos Ahumada a cambio de favores políticos para sus negocios en la Ciudad de México. Aunque Bejarano fue detenido el 10 de noviembre, quedaría libre ocho meses después al pagar una fianza de casi 40 mil pesos. ¹⁵

CUADRO 1. Casos de desafuero en México presentado por José Trinidad Lanz (1906-2016) (continuación)

Nombre y cargo	Año	Razones oficiales	Descripción del caso	Comentarios adicionales
Andrés Manuel López Obrador Jefe de Gobierno del Distrito Federal	2005	Por delito de violación a la suspensión ¹⁶		El juicio de procedencia comenzó cuando AMLO desobedeció la orden de un juez de detener la calle que el CDF estaba construyendo en El Encino, en Cuajimalpa, un predio expropiado en el año 2000. El Gobierno Federal abandonó el proceso penal en mayo de 2005. ¹⁷
Julio César Godoy Toscano Diputado federal	2010	Por delitos de delincuencia organizada y operación con recursos de procedencia ilícita ¹⁸		Godoy Toscano enfrentaba una orden de aprehensión por presuntos vínculos con el cartel de La Familia Michoacana al ser electo diputado federal en julio de 2009. En septiembre de 2010 obtuvo un amparo que le restituyó sus derechos políticos, pero no suspendió la orden de aprehensión en su contra. Godoy Toscano entró a la Cámara de Diputados escondido y permaneció oculto dos días en las oficinas del grupo parlamentario del PRD hasta que finalmente tomó protesta como legislador federal y obtuvo la inmunidad procesal. Poco después, la PGR solicitaría a la Cámara iniciar el proceso de desafuero. Godoy Toscano no se presentó a la sesión del juicio de procedencia el 15 de diciembre de 2010 y actualmente es prófugo de la justicia. ¹⁹
Lucero Guadalupe Sánchez Diputada local (Sinaloa)	2016	Uso de documento público falso ²⁰		Sánchez utilizó credencial para votar y acta de nacimiento falsas para visitar a Joaquín El Chapo Guzmán en el penal del Altiplano, el 4 de septiembre de 2014. ²¹ En junio de 2016, obtuvo un amparo de un Juzgado de Distrito de Culiacán para no ser detenida, "en virtud de que perdió su fuero, pero no su permanencia en el Congreso del Estado como legisladora". ²² Posteriormente fue detenida en California, Estados Unidos (2017).

Fuente: Elaboración propia.¹ *Proceso* (1978; §30).² Cámara de Diputados (1945a).³ *Proceso* (1978).⁴ Cámara de Diputados (1945a).⁵ Cámara de Diputados (1945b).⁶ Cámara de Diputados (1945b).⁷ Cámara de Diputados (1947a).⁸ Cámara de Diputados (1947b).⁹ González (1992; 31).¹⁰ Cámara de Diputados (1983a).¹¹ Cámara de Diputados (1983a). Los buques, originalmente llamados *Casco 1500* y *Casco 1501*, fueron vendidos por Boelwerf, N. V. de Bélgica a Petróleos Mexicanos mediante la compañía Navigas International Ltd. Las facturas que amparan la compra hecha por Pemex a Navigas, señalan que la paréntesis pagó 79 millones de pesos por cada buque el 30 de abril de 1980. No obstante, las facturas emitidas por Boelwerf a Navigas indican que esta última adquirió los buques de Boelwerf por 62 millones de dólares cada uno.¹² Cámara de Diputados (1983b).¹³ García (2013).¹⁴ Cámara de Diputados (2004).¹⁵ *El Universal* (2009).¹⁶ Cámara de Diputados (2005).¹⁷ Balboa (2005).¹⁸ Cámara de Diputados (2010).¹⁹ García (2013).²⁰ Cámara de Diputados (2016a).²¹ Garduño y Méndez (2016).²² Cabrera (2016).

La Cámara de Diputados se abocó a retirarlos de su puesto en una época en la que las tensiones entre los generales Lázaro Cárdenas (entonces presidente de la República) y Calles se encontraban en un punto de gran tensión y los “desaforados” eran leales al *Jefe Máximo* de la Revolución. Paradójicamente, el caso de Riva Palacio y los otros cuatro senadores muestra que el fuero con el que contaba no fue suficiente para impedir que sus pares lo removieran de su encargo.

Sobre el caso de los diputados federales Pedro Téllez Vargas, Carlos Madrazo y Sacramento Joffre, si bien Trinidad Lanz (Menchaca, 2012) y José Manuel Flores (Flores, 2016) afirman que fueron desaforados, en el diario de los debates correspondiente al primero de febrero de 1945, el presidente de la Cámara de Diputados efectivamente llama a ésta a erigirse en Gran Jurado al día siguiente (Cámara de Diputados, 1945a). No obstante, al final de dicha sesión, los diputados acusados presentan sus renuncias para someterse voluntariamente a la jurisdicción del juez correspondiente y el día siguiente la Cámara las acepta, toma protesta a los suplentes y suspende la sesión de la Cámara para erigirse en Gran Jurado (Cámara de Diputados, 1945b). Estos hechos señalan claramente que, en el caso de los diputados Téllez, Madrazo y Joffre, no se llevó a cabo un juicio de procedencia, y que, si bien su procesamiento fue facilitado por la amenaza real del desafuero, no es posible afirmar que el juicio de procedencia correspondiente siquiera se haya llevado a cabo, pues la sesión en la que la Cámara debía erigirse en Gran Jurado fue suspendida.

Con base en la información recabada, es posible señalar que, en más de una ocasión, el impulso estuvo fundamentado en motivaciones políticas. La hipótesis de que el desafuero de Díaz Serrano obedeciese más al deseo de Miguel de la Madrid de distanciarse de la administración pasada, parece encontrar eco en el corto periodo que tomó su juicio de procedencia; en el hecho de que los delitos por los que se acusó al ex funcionario de Pemex nunca pudieron ser probados, y en su liberación, que coincidió con el fin del sexenio del presidente De la Madrid. Asimismo, el caso de Andrés Manuel López Obrador (el único caso de un mandatario local), ejemplifica cómo la comisión de un delito menor puede funcionar para inhabilitar a un actor político opositor.

M., José G. Huerta, Praxedis Balboa Jr., Maximiliano Chávez Aldeco, Juan Manuel Carrillo, Victoriano Anguiano, Carlos Real, Pedro Palazuelos L., Juan Bonet A., Ildefonso Garza, Benjamín Alamillo Flores, Carlos Careaga, José Torres Navarrete, Delfín Cepeda, Basilio Ortega, Neguib Simón y Manuel Balderas.

De 1917 a la fecha, el Congreso de la Unión ha sido erigido en Gran Jurado para desarrollar un total de ocho juicios de procedencia; de los cuales, cuatro ocurrieron en los últimos diecisésis años, es decir, después de la “transición democrática”.¹²

Del total de juicios de procedencia, en un caso se comprobó la inocencia del acusado y éste pudo volver a sus funciones como legislador (Félix Ireta Viveros); en otro, nunca se pudo probar el delito, por lo que el imputado, si bien fue desaforado, quedó eventualmente libre (Jorge Díaz Serrano); en uno más, el proceso penal fue abandonado después del desafuero (AMLO); en otra instancia, el culpado libre después de pagar una fianza (René Bejarano); en una más, el desaforado es actualmente prófugo de la justicia (Julio César Godoy) y en el más reciente caso, la acusada, si bien perdió su fuero federal, continúo fungiendo como legisladora local y fue detenida el 22 de junio de 2017 en California, Estados Unidos, por autoridades estadounidenses. Para abril de 2018, esperaba audiencia en Washington, acusada de los delitos de asociación delictuosa y distribución de drogas.

El análisis de los juicios de procedencia en México sugiere un elevado componente político, al no contar en su mayoría con suficientes elementos legales que sustancien las acusaciones en contra de los funcionarios procesados. Sin embargo, información estadística complementaria nos revela que desde septiembre de 2003¹³ y hasta octubre de 2016, se presentaron 53 solicitudes de desafuero, de las cuales 45 fueron ratificadas, 17 fueron turnadas a la Sección Instructora y sólo cuatro fueron dictaminadas por la misma (Cámara de Diputados, 2016b).

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

Esta información, sin embargo, no es pública por considerarse parte de un proceso deliberativo (juicios inconclusos). Sólo podemos conocer que,

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

¹³ La Cámara de Diputados dice no tener información previa.

de las 53 solicitudes, 45 fueron presentadas por un ciudadano, seis por una autoridad pública federal y dos por una autoridad pública estatal.

De la misma forma en que la inmunidad procesal por sí misma no implica impunidad, casos como los descritos ejemplifican que la inmunidad procesal tampoco es suficiente para proteger a los legisladores en regímenes autoritarios.

La inmunidad parlamentaria alrededor del mundo

La inmunidad es una figura que existe en la mayoría de las democracias, pero su diseño y aplicación varía sustancialmente de un contexto a otro. Con el objetivo de identificar con detalle dichas diferencias, se realizó un análisis comparado de la figura de inmunidad en 31 países seleccionados de entre todas las regiones del mundo.¹⁴

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

Principales hallazgos

Sobre el tipo de inmunidad

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

¹⁴ Véase Anexo 1 para conocer la metodología de selección de países y variables a estudiar.

decir, la inviolabilidad se garantiza de manera más generalizada que la inmunidad procesal.

- En 29 países, la inmunidad que recibe el titular del Ejecutivo se delimita por un régimen especial.

CUADRO 2. Alcance de la inmunidad por país

País	Sustento legal	Inviolabilidad (legisladores)	Inmunidad procesal	Excepción por flagrancia	Otras excepciones a la inmunidad procesal
Afganistán	Constitución	Sí	No	N/A	
Argentina	Constitución y ley específica sobre la materia	Sí	Sí	Sí	
Bolivia	Constitución y ley específica sobre la materia	Sí	No	Sí	
Botsuana	Constitución	Sí	No	N/A	
Brasil	Constitución	Sí	Sí	Sí	
Camboya	Constitución	Sí	Sí	Sí	
Chile	Constitución y normatividad del Poder Legislativo	Sí	Sí	Sí	
China	Constitución y normatividad del Poder Legislativo	Sí	Sí	No	
Colombia	Constitución	Sí	Sí	Sí	
Costa Rica	Constitución, normatividad del Poder Legislativo y Código Procesal Penal	Sí	Sí	Sí	El funcionario puede ser puesto en libertad si la Asamblea lo ordena. El diputado puede renunciar a la inmunidad
España	Constitución	Sí	Sí	Sí	Traición a la Patria, delito contra la seguridad del Estado

CUADRO 2. Alcance de la inmunidad por país (continuación)

País	Sustento legal	Inviolabilidad (legisladores)	Inmunidad procesal	Excepción por flagrancia	Otras excepciones a la inmunidad procesal
Estados Unidos	Constitución	Sí	Sí	No	Traición, felonía y rompimiento de la paz
Etiopía	Constitución	Sí	Sí	Sí	
Federación de Rusia	Constitución	Sí	Sí	Sí	
Guatemala	Constitución	Sí	Sí	No	
Hungría	Constitución	Sí	Sí	No	Legisladores pueden ser retirados del cargo en caso de conflicto de intereses o ausencia de un año a sesiones
India	Constitución	Sí	Sí (no para legisladores)	N/A	
Irán	Constitución	Sí	No	N/A	
Italia	Constitución	Sí	Sí	Sí	
México	Constitución; normatividad del Poder Legislativo; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	Sí	Sí	No	Si el delito es cometido cuando el funcionario está separado de su cargo o en caso de demandas del orden civil
Nicaragua	Constitución y ley específica sobre la materia	Sí	Sí	No	En casos de derecho de familia y laborales (civiles)
Noruega	Constitución	Sí	Sí (no para legisladores)	N/A	No hay excepciones para el rey. Los legisladores sólo están protegidos al ir camino al <i>Storting</i> (sede de la Cámara)

CUADRO 2. Alcance de la inmunidad por país (continuación)

País	Sustento legal	Inviolabilidad (legisladores)	Inmunidad procesal	Excepción por flagrancia	Otras excepciones a la inmunidad procesal
Nueva Zelanda	Constitución	Sí	No	N/A	
Reino Unido	Carta de Derechos	Sí	No	N/A	
República Dominicana	Constitución, normatividad del Poder Legislativo	Sí	Sí	Sí	
Serbia	Constitución	Sí	Sí	Sí	Para juzgar a diputados y el resto de los funcionarios con feroe, debe dar su aprobación la Asamblea Nacional por dos terceras partes
Singapur	Constitución	Sí	Sí (no para legisladores)	N/A	
Sudáfrica	Constitución	Sí	No	N/A	
Túnez	Constitución	Sí	Sí	Sí	
Uruguay	Constitución	Sí	Sí	Sí	Delitos comunes
Venezuela	Constitución, Código Orgánico Procesal Penal y Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia	Sí	Sí	Sí	En caso de flagrancia, el arresto es sólo domiciliario para los legisladores

Fuente: Elaboración propia con base en información del portal *Constitute Project*.

Sobre los funcionarios que gozan de inmunidad

1. 21 de los 31 países; es decir, aproximadamente dos de cada tres, protegen a los integrantes del Parlamento contra procesos judiciales en caso de la comisión de algún delito, lo que se ha referido en este documento como *inmunidad procesal*. Sin embargo, en estos 21 países caben algunas excepciones: *a)* En quince países (71% de los países con inmunidad) la protección no cubre los delitos cometidos en flagrancia. *b)* Excepcionalmente, Uruguay no protege a sus legisladores en caso de la comisión de delitos del fuero común, aquellos considerados como no graves. *c)* Italia ofrece libertad a los legisladores durante el proceso judicial y retira su inmunidad cuando exista una sentencia condenatoria.
2. En los otros once países estudiados—32 por ciento— los legisladores no cuentan con inmunidad para procesos judiciales en su contra. En el caso de Afganistán, su constitución establece que para detener a un miembro de la *Jirga Real* (Cámara Alta) o de la Casa de la Gente (Cámara Baja), sólo es necesario notificar a los secretarios de cada cámara.
3. En cuanto a la protección de los jefes de gobierno, 28 de los 31 casos estudiados ofrecen protección a los titulares del Ejecutivo, imposibilitando que quienes encabezan los gobiernos de estos países enfrenten acusaciones judiciales, a menos de que sean procesados antes por las cámaras que conforman el Poder Legislativo o bien otro órgano estatal como la cabeza del Poder Judicial. Irán es el único país en el que no se encontró esta previsión de *inmunidad procesal* para el titular del Ejecutivo. Los tres países restantes en los que no fue encontrado un régimen específico corresponden a sistemas políticos parlamentarios, a saber, Reino Unido, Noruega y Nueva Zelanda.
4. En cinco casos fue encontrado que el titular del Ejecutivo, concretamente el jefe de Estado, no puede ser juzgado de ninguna manera. Cuatro corresponden a monarquías: Camboya, España, Noruega y Reino Unido. Resulta excepcional el caso de Botsuana en el que el presidente resulta completamente inmune durante el periodo de su encargo.
5. En general, se observa una importante variación en cuanto a la gama de funcionarios protegidos. Mientras que Botsuana sólo protege a su presidente, la gran mayoría de las naciones protege también a los legisladores. En seis casos—Afganistán, Rusia, Hungría, Nueva Zelanda, Serbia y Túnez— la protección alcanzó también a los jueces. Sin embargo, Bolivia, Brasil, Chile, China, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua y

- Venezuela sobresalieron por incluir a un amplio número de funcionarios protegidos contra procedimientos criminales, incluyendo: *a)* China, Chile y Venezuela: altos mandos de sus fuerzas de defensa nacional.¹⁵ *b)* Chile: ex presidentes. *c)* Nicaragua: ex presidentes, ex vicepresidentes y ex representantes de la Asamblea Nacional. *d)* Guatemala: candidatos a presidente, vicepresidente y alcaldes. *e)* Bolivia: líderes sindicales. *f)* Costa Rica, Guatemala, México y Nicaragua: autoridades electorales (consejeros y tribunales).
6. México se encuentra entre los países que otorgan la inmunidad procesal a un mayor número de funcionarios (al menos 2 543 considerando a los funcionarios estatales protegidos por la comisión de delitos federales).

CUADRO 3. Tipo de funcionarios que son sujetos de inmunidad procesal

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

¹⁵ Es posible que otros países incluyan al jefe de las fuerzas armadas bajo el rubro “gabinete” o “ministros de Estado”.

CUADRO 3. Tipo de funcionarios que son sujetos de inmunidad procesal (continuación)

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

Fuente: Elaboración propia con base en información del portal *Constitute Project*.

CUADRO 4. Lista de funcionarios que son sujetos de fuero

País	Jefe de Estado o de gobierno	Legisladores	Autoridades de la procuración e impartición de justicia	Autoridades electorales	Gabinete y otros funcionarios	Autoridades locales	Otros
Afganistán	Presidente		Jueces y miembros de la Suprema Corte de Justicia		Ministros encargados de seguridad		
Argentina		Senadores y Diputados			Líderes sindicales		
Bolivia	Presidente Vicepresidente	Senadores y Diputados	Miembros del Tribunal; Constitucional Plurinominal; Tribunal Supremo; Tribunal Agroambiental; Tribunal del Control Administrativo de Justicia				
Botsuana	Presidente				Ministros del Supremo Tribunal Federal; Procurador General de la República; Abogado General de la Unión	Gabinete	Legisladores locales
Brasil	Presidente Vicepresidente	Diputados					
Camboya	Rey		Senadores Integrantes de la Asamblea Nacional				

Chile	Presidente	Senadores y Diputados	Magistrados de los tribunales superiores de justicia	Gabinete; Contralor General de la República	Gobernadores Generales o almirantes de las Fuerzas de la Defensa Nacional; Ex presidentes
China	Presidente Vicepresidente Primer ministro	Diputados a la Asamblea Popular Nacional	Presidente de la Suprema Corte; Procurador General	Viceministros; Ministros de Estado; Auditor General; Secretario General y otros miembros del Consejo de Estado (figura similar al Gabinete del Ejecutivo)	Director de la Comisión Militar Central
Colombia	Presidente (regimen especial)	Senadores y Diputados		Májistrados del Tribunal Supremo de Elecciones	Gabinete; Contralor General de la República
Costa Rica	Presidente; Vicepresidentes	Miembros de la Asamblea Legislativa		Májistrados del Tribunal Supremo	Ministros diplomáticos
España	Rey y Presidente	Senadores y Diputados	Tribunal Supremo	Gabinete	
Estados Unidos	Presidente y Vicepresidente	Senadores y Diputados		Funcionarios del Gobierno	Legisladores estatales

CUADRO 4. Lista de funcionarios que son sujetos de fuero (continuación)

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

Hungria	Presidente	Salas de la Corte de Apelaciones; Jueces Fiscales de Distrito y Fiscales de Sección del MP; Agentes Fiscales del Ministerio Público	y diputados electos; Director General, Director General Adjunto y Subdirectores Generales de la Policía Nacional Civil
India	Presidente Vicepresidentes	Integrantes del Consejo de Estados (Cámara alta) y la Casa de la Gente (Cámara baja)	Gobernadores locales y Rajpramukh
Irán	Presidente	Asamblea Consultiva Islámica	
Italia	Presidente	Miembros del Parlamento	
México	Presidente	Senadores y Diputados	Ministros de la Suprema Corte de Justicia; Consejeros de la Jefatura Federal; Fiscal General de la República
			Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral; Consejeros del Consejo General del Instituto Nacional Electoral
			Secretarios de Estado
			Gobernadores; Diputados locales; Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales; Consejos de Juzgaduras

CUADRO 4. Lista de funcionarios que son sujetos de fuero (continuación)

País	Jefe de Estado o de gobierno	Legisladores	Autoridades de la procuración e impartición de justicia	Autoridades electorales	Gabinete y otros funcionarios	Autoridades locales	Otros
Nicaragua	Presidente Vicepresidente	Senadores y Diputados	Magistrados de la Corte Suprema; Magistrados de los Tribunales de Apelaciones	Magistrados del Consejo Supremo Electoral	Gabinete; Contralor General de la República	Locales y titulares de los organismos a los que las constituciones estatales les otorguen autonomía	Comandante en Jefe del Ejército; Jefe del Estado Mayor General; Presidentes de entes centrales; Ex presidentes; Ex vicepresidentes; Ex representantes de la Asamblea Nacional
Noruega	Rey				Representantes del Storting (Gran Asamblea)	Jueces	
Nueva Zelanda	Primer ministro				Miembros del Parlamento		Gabinete
Reino Unido	Primer ministro				Miembros de la Cámara Alta (lores) y Cámara Baja (comunes)		

República Dominicana	Presidente Vicepresidente	Senadores y Diputados		
Serbia	Presidente Primer ministro	Diputados	Jueces; procurador público; miembros de la corte constitucional	Gabinete
Singapur	Presidente	Legisladores	Gabinete; viceministros	
Sudáfrica	Presidente	Delegados del Consejo Nacional de Provincias (Cámara alta) y miembros de la Asamblea Nacional (Cámara baja).		
Túnez	Presidente	Miembros de la Asamblea de Representantes	Jueces	Legisladores locales
Uruguay	Presidente (régimen especial)	Senadores y Diputados		
Venezuela	Presidente Vicepresidente	Senadores y Diputados	Tribunal Supremo de Justicia; Procurador General; Fiscal General	Gabinete; Contralor General
				Gobernadores; legisladores locales
				Defensor del pueblo; fuerzas armadas nacionales; misiones diplomáticas de la república

Fuente: Elaboración propia con base en información del portal *Constitute Project*.

Sobre el procedimiento para retirar la inmunidad procesal

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

Otras variables

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

Conclusiones: rumbo a una reforma para acotar el fuero federal en México

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

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

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

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

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

Finalmente, aunque en esta nota de investigación no se hace un estudio comparado sobre los delitos que cubre la inmunidad por los que un funcio-

nario o legislador no puede ser perseguido, sería conveniente hacer una revisión del catálogo de éstos para determinar si debe o no reducirse la cobertura actual.

El planteamiento es acotar el alcance, cobertura y funcionamiento de la inmunidad procesal, mediante una reforma que incluya a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que regulan el juicio de procedencia con, al menos, los siguientes objetivos: *a)* Recuperar el sentido original del fuero como una protección al cargo y no a la persona, permitiendo que se juzgue al funcionario señalado y que, en caso de que haya una sentencia en su contra, la Cámara de Diputados determine si la pena de prisión se comienza a compurgar de inmediato o una vez terminado el cargo.¹⁶ *b)* Establecer criterios para identificar con claridad aquellos cargos que, por su naturaleza, enfrentan un riesgo real de ser vulnerados por razones políticas y retirar la protección a los que no cumplan con dichos criterios. *c)* Revisar la protección otorgada a funcionarios estatales contra procedimientos por delitos federales, que actualmente incluye a los miembros de los consejos de las judicaturas locales y de todos los organismos estatales a los que sus constituciones otorgan autonomía. *d)* Fortalecer la autonomía concedida a órganos constitucionales autónomos, otorgando inmunidad a los miembros de sus cuerpos de gobierno colegiados. *e)* Modificar el procedimiento para retirar la inmunidad procesal, obligando a la Cámara de Diputados a pronunciarse sobre cada uno de los casos que le son presentados y a fundar y motivar su resolución, especialmente cuando decide mantener la inmunidad de un funcionario. Es decir, evitar que un funcionario mantenga su fuero por la inacción de los diputados o sin que éstos presenten una justificación adecuada. *f)* Garantizar a los funcionarios inculpados la protección de todos sus derechos, eliminando de la Ley de Amparo la causal de improcedencia que les impide defenderse ante una acción del Estado que atente contra sus garantías durante la declaración de procedencia. (Art. 61, Fracc. VII). 

¹⁶ Retomar elementos del dictamen aprobado en 2011 que proponía que la Cámara de Diputados determinaría si el funcionario público puede ser detenido o no una vez que sea encontrado culpable. Este dictamen también es compatible con la iniciativa de Movimiento Ciudadano que propone que los funcionarios que gozan de inmunidad procesal no puedan ser detenidos ni privados de su libertad hasta que se dicte sentencia condenatoria.

Referencias bibliográficas

- Alcántara, S. (2016), “Desafuero: Arma política vigente”, *El Universal*, 9 de mayo, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/05/9/desafuero-arma-politica-vigente> [fecha de consulta: 2 de agosto de 2016].
- AlJazeera* (2016), “Turkey Passes Bill to Strip Politicians of Immunity”, *Al Jazeera*, 20 de mayo, disponible en: <http://www.aljazeera.com/news/2016/05/turkey-passes-bill-strip-lawmakers-immunity-160520103841992.html> [fecha de consulta: 8 de agosto de 2016].
- Annan, K. (2004), *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, informe del secretario general S/2004/616, Nueva York: ONU.
- Balboa, Juan (2004), “Bastaron 32 días para quitar el fuero a Díaz Serrano por fraude contra Pemex”, *La Jornada*, 3 de noviembre, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2004/11/03/016n1pol.php?printver=1&fly=> [fecha de consulta: 1 de agosto de 2016].
- Balboa, Juan (2005), “El desafuero, doce meses que marcaron la cronología del caos”, *La Jornada*, 5 de mayo, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2005/05/05/index.php?section=politica&article=006n1pol> [fecha de consulta: 1 de agosto de 2016].
- Batista Polo, F. (2014), “La inmunidad parlamentaria en Latinoamérica y República Dominicana”, *Observatorio Político Dominicano*, 12 de septiembre, disponible en: <http://www.opd.org.do/index.php/analisis-poder-legislativo/1669-la-inmunidad-parlamentaria-en-latinoamerica-y-republica-dominicana> [fecha de consulta: 2 de julio de 2016].
- BBC (2016), “Parliament in Turkey Backs Lifting Immunity from Prosecution”, *BBC*, 20 de mayo, disponible en: <http://www.bbc.com/news/world-europe-36344314> [fecha de consulta: 8 de agosto de 2016].
- Berlin, F. (1998), *Diccionario de términos parlamentarios*, s.v. “declaración de procedencia”, Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrera Martínez, Javier (2016), “‘Chapodiputada’ obtiene amparo contra detención”, *El Universal*, 21 de junio, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2016/06/21/chapodiputada-obtiene-amparo-contra-detencion> [fecha de consulta: 2 de agosto de 2016].
- Cámara de Diputados (1931), *Diario n.º 34*, 15 de diciembre, Diario de los Debates, XXXIV Legislatura, segundo año de ejercicio, primer periodo

- ordinario, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/34/2do/Ord/19311215.html> [fecha de consulta: 28 de julio de 2016].
- Cámara de Diputados (1935a), *Diario núm. 6*, 12 de septiembre, Diario de los Debates, XXXVI Legislatura, segundo año de ejercicio, primer periodo ordinario.
- Cámara de Diputados (1935b), *Diario núm. 22*, 20 de diciembre. Diario de los Debates, XXXVI Legislatura, segundo año de ejercicio, primer periodo ordinario.
- Cámara de Diputados (1945a), *Diario núm. 1*, 1 de febrero, Diario de los Debates, XXXIX Legislatura, segundo año de ejercicio, primer periodo extraordinario, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/39/2do/Extra/19450201.html> [fecha de consulta: 28 de julio de 2016].
- Cámara de Diputados (1945b), *Diario núm. 2*, 2 de febrero, Diario de los Debates, XXXIX Legislatura, segundo año de ejercicio, primer periodo extraordinario, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/39/2do/Extra/19450202.html> [fecha de consulta: 28 de julio de 2016].
- Cámara de Diputados (1947a), *Diario núm. 15*, 21 de octubre, Diario de los Debates, XL Legislatura, segundo año de ejercicio, primer periodo ordinario, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/40/2do/Ord/19471021.html> [fecha de consulta: 1 de agosto de 2016].
- Cámara de Diputados (1947b), *Diario núm. 16*, 22 de octubre, Diario de los Debates, XL Legislatura, segundo año de ejercicio, primer periodo ordinario, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/40/2do/Ord/19471022.html> [fecha de consulta: 1 de agosto de 2016].
- Cámara de Diputados (1983a), *Diario núm. 1*, 29 de julio, Diario de los debates, LII Legislatura, primer año de ejercicio, primer periodo extraordinario, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/52/1er/Extra/19830729.html> [fecha de consulta: 1 de agosto de 2016].
- Cámara de Diputados (1983b), *Diario núm. 2*, 30 de julio, Diario de los debates, LII Legislatura, primer año de ejercicio, primer periodo extraordinario, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/52/1er/Extra/19830730.html> [fecha de consulta: 1 de agosto de 2016].
- Cámara de Diputados (2004), *Diario núm. 19*, 4 de noviembre, Diario de los debates, LIX Legislatura, segundo año de ejercicio, primer periodo ordinario, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/59/2do/1P/Ord/nov/00L59A2P119.html> [fecha de consulta: 1 de agosto de 2016].

- Cámara de Diputados (2005), *Diario núm. 21*, 7 de abril, Diario de los Debates, LIX Legislatura, segundo año de ejercicio, segundo periodo ordinario, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/59/2do/2P/Ord/abr/00L59A2P221.html> [fecha de consulta: 1 de agosto de 2016].
- Cámara de Diputados (2010), *Diario núm. 39*, 14 de diciembre, Diario de los Debates, LXI Legislatura, segundo año de ejercicio, primer periodo ordinario, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/61/2do/1P/Ord/dic/00L61A2P139.html> [fecha de consulta: 1 de agosto de 2016].
- Cámara de Diputados (2016a), *Diario Oficial de la Federación* (primera sección), 14 de junio, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441123&fecha=14/06/2016 [fecha de consulta: 2 de agosto de 2016].
- Cámara de Diputados (2016b), Oficio SG/2.- 2050/2016, Unidad de Transparencia.
- CESOP (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública) (2018), “Transparencia y Rendición de Cuentas”, Encuesta Telefónica Nacional, disponible en: <https://bit.ly/2EJFewX> [fecha de consulta: 13 de abril de 2018].
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), Querétaro: Congreso Constituyente.
- Consulta Mitofsky (2015), “México: Segunda vuelta electoral: Fuero, reelección y otros temas relevantes”, Encuesta Nacional en Viviendas 2015, disponible en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/elecciones-mexico/item/750-mexico-segunda-vuelta-electoral-fuero-reeleccion-y-otros-temas-relevantes> [fecha de consulta: 5 de agosto de 2016].
- Cordero, S. (2009), “¿Inmunidad o impunidad parlamentaria?” *Ius Doctrina*, 2(3), disponible en <https://bit.ly/2HyTnON> [fecha de consulta: 8 de junio de 2018].
- Corporación Latinobarómetro (2016), *Informe Latinobarómetro 2016*, Buenos Aires, disponible en: <http://www.latinobarometro.org> [fecha de consulta: 8 de junio de 2018].
- Dahl, R.A. (s.f.), “Democracy”, *Encyclopædia Britannica*, disponible en: <https://global.britannica.com/topic/democracy> [fecha de consulta: 21 de julio de 2016].
- Diamond, L. y L. Morlino (2005), *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Dworak, F. (2016), ¿Realmente desapareció el “fuero” en Jalisco?, 16 de julio,

- disponible en el Blog de Análisis Político de Fernando Dworak: <http://fernandodworak.com/wordpress/realmente-desaparecio-el-fuero-en-jalisco/> [fecha de consulta: 8 de junio de 2018].
- El Universal* (2009), “Cronología del caso Ahumada”, 8 de mayo, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/596609.html> [fecha de consulta: 1 de agosto de 2016].
- English Bill of Rights (1689).
- European Parliament (1993), *Parliamentary Immunity in the Member States of the European Community and in the European Parliament*, Luxemburgo: Directorate General for Research.
- Flores, J. (2016), “El desafuero en México, sólo 8 en su historia”, *La Razón*, 10 de junio, disponible en: <http://www.razon.com.mx/spip.php?article310585> [fecha de consulta: 15 de junio de 2016].
- Gamboa, C. y M. Gutiérrez (2011), *Inmunidad parlamentaria y/o fuero constitucional de los legisladores: Estudio teórico conceptual, antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentadas en la LIX y LXI Legislaturas (primera parte)*, Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- García, Imelda (2013), “Los usos (y abusos) que funcionaron dieron al fuero: Julio César Godoy Toscano, el fuero lo salvó de la prisión”, *ADN Político*, 22 de febrero, disponible en: <http://www.adnpolitico.com/congreso/2013/02/20/julio-cesar-godoy-toscano-el-fuero-lo-salvo-de-la-prision> [fecha de consulta: 1 de agosto de 2016].
- Garduño, Roberto y Enrique Méndez (2016), “Cefereso borró video de visita de Lucero Sánchez a ‘El Chapo’”, *La Jornada*, 7 de abril, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/04/07/cefereso-borro-video-de-visita-de-lucero-sanchez-a-el-chapo> [fecha de consulta: 2 de agosto de 2016].
- González Oropeza, Manuel (1992), “Artículo 74”, en *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Ciudad de México: PGJDF/IIJ-UNAM, disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1788> [fecha de consulta: 8 de junio de 2018].
- González Oropeza, Manuel (2004), “El fuero constitucional frente a la nueva realidad política del país”, *Revista Lex*, disponible en: <http://goo.gl/UiqijF> [fecha de consulta: 13 de abril de 2018].
- Herzenhorn, D. (2015), “Lawmakers Take Step to Remove Putin Critic”, *The New York Times*, 7 de abril, disponible en: http://mobile.nytimes.com/2015/04/08/world/europe/russian-lawmakers-take-step-to-remove-putin-critic.html?_r=0 [fecha de consulta: 8 de agosto de 2016].

- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015a), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/metadatos/encuestas/ENCIG.asp?s=est&c=17679> [fecha de consulta: 8 de junio de 2018].
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015b), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/ regulares/envipe/envipe2015/default.aspx> [fecha de consulta: 8 de junio de 2018].
- Instituto Belisario Domínguez (2017), *Fuero, inmunidad parlamentaria y juicio político en México*, Ciudad de México: Senado de la República.
- Le Clerq, J.A. y E. Gerardo Rodríguez (2015), *Índice global de impunidad 2015*, Puebla: Fundación Universidad de las Américas Puebla, disponible en: http://www.udlap.mx/cesij/files/igi2015_ESP.pdf [fecha de consulta: 8 de junio de 2018].
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (s.f.).
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (s.f.).
- Mac Gregor, Josefina (2009), “José López Portillo y Rojas”, en P. Galeana (coord.), *Cancilleres de México, Tomo II: 1910-1988*, Ciudad de México: SRE, pp. 109-111.
- Medin, T. (1982), *El minimato presidencial: Historia política del maximato (1928-1935)*, Ciudad de México: Ediciones Era.
- Menchaca, I. (2012), “En México se ha abusado del fuero: José Trinidad Lanz”, *Zacatecas Online*, 20 de junio, disponible en: <http://www.zacatecasonline.com.mx/noticias/local/23657-mexico-abuso-fuero.html> [fecha de consulta: 15 de junio de 2016].
- O'Donell, G. (2004), “The Quality of Democracy: Why the Rule of Law Matters?”, *Journal of Democracy*, 15(4), pp. 32-46.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2015), *Government at a Glance 2015*, disponible en: [101.1787/gov_glan- ce-2015-en](http://www.oecd-ilibrary.org/gov_glance-2015-en) [fecha de consulta: 8 de junio de 2018].
- Orentlicher, D. (2005), *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, Nueva York: ONU-Consejo Económico y Social, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/03/PDF/G0510903.pdf?OpenElement> [fecha de consulta: 8 de junio de 2018].
- Politicomx (2017), “15 estados eliminan el fuero, los otros se resisten”, *Polí-*

- ticomx*, 24 de julio, disponible en: <https://bit.ly/2GVnfJP> [fecha de consulta: 13 de abril de 2018].
- Proceso* (1978), “El rompimiento Calles-Cárdenas”, 18 de noviembre, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/124772/el-rompimiento-calles-cardenas> [fecha de consulta: 28 de julio de 2016].
- Real Academia Española (2016), “Fuero”, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=IYqmDg8> [fecha de consulta: 24 de julio de 2016].
- Reglamento de la Cámara de Diputados (s.f.).
- Reglamento del Senado de la República (s.f.).
- Robles de la Rosa, L. y D. Vicenteño (de 2013). “Narcopolítica abre debate sobre fuero: Envían a diputado electo a cárcel de Hermosillo”, *Excélsior*, 10 de octubre, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/10/10/922944#view-1> [fecha de consulta: 5 de agosto de 2016].
- Salinas, C. (2016), “Daniel Ortega asesta otro golpe al Parlamento y se hace con todo el poder en Nicaragua”, *El País*, 30 de julio, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/07/29/america/1469811779_708844.html [fecha de consulta: 8 de agosto de 2016].
- SJF (*Semanario Judicial de la Federación*) (2009), “Tesis I.7º.C.121 C”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, XXIX*, 2707.
- SJF (*Semanario Judicial de la Federación*) (2017), “Tesis: I.1o.P.41 P (10a.)”, 24 de febrero, disponible en: <https://bit.ly/2H1CHjv> [fecha de consulta: 13 de abril de 2018].
- Sénat (Senado de la República de Francia) (2014), *Note sur L'immunité parlementaire*. Disponible en <https://bit.ly/2sD3FsP> [fecha de consulta: 8 de junio de 2018].
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (1946), “Amparo penal revisión 4287/1945”, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXXVIII, p. 327. Disponible en: <https://bit.ly/2JClmT3> [fecha de consulta: 8 de junio de 2018].
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (2017), “Queja 157/2016”, *Semanario Judicial de la Federación*, Libro 39, febrero de 2017, Tomo III. Disponible en <https://bit.ly/2sQdGSE> [fecha de consulta: 8 de junio de 2018].
- The Economist* (2015), “Democracy Index 2015: Democracy in an Age of Anxiety”, The Economist Intelligence Unit, disponible en: http://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2015 [fecha de consulta: 8 de junio de 2018].
- The Economist* (2016), “Why Politicians are Granted Immunity from Prose-

- cution”, *The Economist*, disponible en: <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2016/05/economist-explains-21> [fecha de consulta: 26 de mayo].
- The Guardian* (2016), “Turkish Parliament Votes to Lift MP’s Immunity from Prosecution”, *The Guardian*, 20 de mayo, disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2016/may/20/turkish-mps-vote-lifting-immunity-from-prosecution> [fecha de consulta: 8 de agosto de 2016].
- Ugalde, L.C. (2015), “¿Por qué más democracia significa más corrupción?”, *Nexos*, 1 de febrero, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=24049> [fecha de consulta: 8 de junio de 2018].
- Venice Commission (2013), *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities*, Estrasburgo: Consejo de Europa, disponible en: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e) [fecha de consulta: 8 de junio de 2018].
- Wigley, S. (2003), “Parliamentary Immunity: Protecting Democracy or Protecting Corruption?” *The Journal of Political Philosophy*, 11(1), pp. 23-40.
- World Justice Project (2015), *Rule of Law Index*, Washington, D.C.: wjp, disponible en: <http://worldjusticeproject.org> [fecha de consulta: 8 de junio de 2018].