

Temas estratégicos 41

primera
quincena
marzo 2017

➤ Fuero, inmunidad parlamentaria y juicio político en México

En este reporte se examinan los orígenes históricos de la inmunidad judicial, también conocida como fuero en México y otros países. Se exponen las recientes iniciativas de reforma presentadas en el Congreso de la Unión y en las legislaturas locales que buscan eliminar o modificar esta figura jurídica. Igualmente se mencionan las iniciativas de modificación de otras dos figuras: la inmunidad parlamentaria y el juicio político. Finalmente se hacen recomendaciones sobre la importancia de mantener, en caso de reforma, la inmunidad parlamentaria y judicial pero bajo un conjunto de atributos y modalidades que permitan preservar los equilibrios de poder y proteger de intereses particulares el desempeño y ejercicio de la función pública.

➤ 1. INTRODUCCIÓN

En tiempos recientes, a raíz de diversos casos de corrupción de gobernadores y de sospechas de vínculos con organizaciones criminales de algunos legisladores, ha resurgido el debate sobre la figura jurídica del fuero en la legislación federal y local. De hecho, en entidades como Jalisco, Querétaro, Campeche, Guanajuato, Ciudad de México y Baja California ya fue eliminada, mientras que ha sido acotada en Morelos y Chiapas; aunque en todos estos casos solo aplica para delitos o procesos judiciales del ámbito local, no del federal.

El tema comenzó a cobrar una especial relevancia a nivel nacional a principios de 2016, cuando se difundió el caso de la diputada local de Sinaloa, Lucero Sánchez, quien fue acusada de ingresar con documentos apócrifos al centro penitenciario de “El Altiplano” para visitar al narcotraficante Joaquín Guzmán Loera, “El Chapo”. Posteriormente, la eliminación del fuero en Jalisco y

la entrada en vigor de las leyes secundarias de la reforma anticorrupción a mediados de julio de 2016, provocaron una ola de iniciativas para acotar o eliminar el fuero a nivel local: a finales de 2016 y principios de 2017, se han presentado al menos 34 iniciativas en la materia, que actualmente están siendo discutidas en veinte congresos estatales (véase tabla 3).

Aunque en el mundo se considera al fuero (o inmunidad parlamentaria) como una garantía de independencia de los parlamentarios y otros servidores públicos ante el acoso judicial, en años recientes ha sido caracterizada y percibida como un mecanismo de impunidad. Estudios de opinión pública ilustran esta percepción. Un sondeo de Parametría (2010) concluyó que siete de cada diez mexicanos no estaban de acuerdo con que se otorgara fuero a los legisladores; ocho de cada diez consideraban que era un privilegio usado “para abusar de su cargo y cometer actos

ilícitos sin poder ser juzgados”, y únicamente uno de cada diez creía que se utilizaba como “una garantía constitucional para la libre expresión de las ideas”. Cinco años después, en noviembre de 2015, una encuesta en vivienda aplicada por Consulta Mitofsky reportó que 64% de los mexicanos están a favor de la eliminación del fuero y sólo 24% lo respaldan (CESOP, 2016).

Por la relevancia de este tema en la discusión pública y con el fin de informar las deliberaciones legislativas sobre el tema, en particular en el contexto de la discusión y eventual aprobación de iniciativas de reforma que ya existen

en el Senado, en este reporte se examinan los orígenes históricos de la inmunidad judicial y parlamentaria (también conocida como fuero) en México y otros países. Posteriormente, se exponen las iniciativas que buscan eliminar, acotar o modificar esta figura jurídica en el Congreso de la Unión y en las legislaturas locales. Finalmente se hacen algunas recomendaciones sobre la importancia de mantener, en una eventual reforma a la inmunidad parlamentaria y judicial, la idea subyacente de preservar los equilibrios de poder y proteger de intereses particulares el desempeño y ejercicio de la función pública.

➤ 2. LA INMUNIDAD JUDICIAL (PARLAMENTARIA O DE GOBIERNO) EN EL MUNDO

La figura conocida como fuero en México, conocida a nivel internacional como *inmunidad judicial*, tiene su origen en el Reino Unido, con la formación del gobierno parlamentario. A raíz de la creación de la Carta de Derechos de 1689, los parlamentarios británicos han gozado de lo que ellos han conocido como *privilegio parlamentario*, el cual los protege de la persecución política por expresar sus opiniones mientras son miembros del Parlamento. Aunque los parlamentarios británicos carecen de lo que se hoy se entendería como inmunidad judicial, es decir, están exentos de ser perseguidos judicialmente, la protección que tienen se refiere a la imposibilidad de ser perseguidos por expresar su opinión en el ejercicio de su función en el pleno parlamentario (Bradley y Pinelli, 2012).

Cada país regula de forma diferente la inmunidad judicial, pero en general, hay dos atributos que la caracterizan: la inacatabilidad y la inviolabilidad. El primer rasgo establece que los legisladores no pueden ser reconvenidos, ni sancionados por las opiniones que expresen como parte del ejercicio de su función. El segundo rasgo, se refiere a que el legislador no puede ser privado de su libertad mientras ejerza el cargo. Las diferentes regulaciones nacionales limitan, por ejemplo, los delitos por los cuales un legislador puede ser perseguido o detenido, o solo permitir una detención si se comete un delito en flagrancia. En cualquier caso, es un privilegio de los parlamentos del mundo (*parliamentary privilege*, según la literatura británica especializada

en el tema) decidir si a uno de sus miembros se le debe remover dicha inmunidad (Bradley y Pinelli, 2012).

La inmunidad judicial también se ha extendido a otros funcionarios gubernamentales, más allá de los legisladores, entre ellos oficiales electos y funcionarios con un nivel de responsabilidades tal que, en caso de ser perseguidos por delitos comunes, no podrían cumplir con su mandato. La inmunidad judicial de los funcionarios es considerada parte crucial de la capacidad de los funcionarios para cumplir con tareas complejas y políticamente relevantes. Por ejemplo, en Estados Unidos, la ley sobre derechos civiles de 1871 permite a los oficiales del gobierno actuar por encima de algunas leyes civiles con la finalidad de combatir al Ku Klux Klan (KKK), la conocida organización que defiende y promueve la supremacía blanca. En casos como *Bivens vs. Six Unknown Named Agents* de 1971 y el caso *Harlow vs. Fitzgerald* de 1982, la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos determinó que era necesaria la inmunidad judicial para proteger a los funcionarios de las acciones legales del KKK, con excepción de que dichos que violaran las libertades fundamentales que provee la constitución.

Al igual que en el caso de la inmunidad parlamentaria, a los funcionarios que tengan inmunidad judicial se les puede retirar dicha protección jurídica por medio de un procedimiento que conduce el parlamento o a través de una

remoción directa. Los funcionarios electos, presidentes o gobernadores son quienes gozan de esta protección. Asimismo, es costumbre en el derecho internacional que haya inmunidad judicial para los diplomáticos y oficiales de gobierno que estén cumpliendo tareas diplomáticas.

En suma, la inmunidad judicial tiene como fin proteger a legisladores y funcionarios de la persecución judicial que podría derivarse del cumplimiento de sus funciones públicas. El argumento más sólido a favor de la inmunidad parlamentaria es que ésta puede contribuir a fortalecer la autonomía del Poder Legislativo ante intentos de acoso por parte del Poder Ejecutivo o de intereses que se ven afectados por la labor que realice el parlamento. (Chafetz, 2007). En el caso de los funcionarios del Poder Ejecutivo, dicha inmunidad evita o limita la posibilidad de que se inicien actos de persecución contra ellos mientras cumplen con las funciones y responsabilidades que la ley les mandata.

No obstante, en años recientes se ha argumentado que la inmunidad judicial de legisladores y funcionarios ha sido utilizada de manera abusiva para cometer delitos o escapar de la persecución judicial. En especial, se ha afirmado que la inmunidad judicial puede ser un mecanismo que facilite las condiciones para la prevalencia de hechos de corrupción. Este puede ser en particular el caso para los parlamentarios que tienen posibilidad de reelegirse, de extender temporalmente su fuero y por tanto su inmunidad. Ante ello, Wigley (2003) afirma que la solución es reducir la protección de la inmunidad y que los comités parlamentarios encargados de revisar los casos de corrupción sean mucho más efectivos en su atención.

Los procesos de remoción de la inmunidad parlamentaria también varían de un país a otro. Usualmente, el procedimiento inicia con una solicitud de la autoridad judicial competente dirigida al Parlamento y éste, mediante un comité de ética o responsabilidad, decide si procede la remoción

del privilegio al parlamentario. Sin embargo, como argumenta Pérez-Liñan (2007), esto no es garantía de que las fiscalías puedan iniciar procesos de forma discrecional contra parlamentarios cuando estos son de la oposición o incluso que se utilicen dichos procesos de remoción de inmunidad para provocar inestabilidad política, como ha sucedido en América Latina con la remoción de diversos presidentes y gobernadores. El mismo Pérez-Liñan afirma que éste suele ser el caso en sistemas judiciales corruptos o poco eficientes (2007: 68-86).

Existen un buen número de casos, a nivel internacional, en los que no se inició un proceso de remoción de inmunidad judicial, a pesar de la evidencia de actos de corrupción o de violaciones a la ley, porque los oficiales y legisladores acusados renunciaron a su cargo antes de que hubiera iniciado el proceso. Un caso ejemplar de ello fue la renuncia de Richard Nixon a la presidencia de Estados Unidos por el caso de espionaje político conocido como *Watergate*, justo antes de que la Cámara de Representantes concluyera el juicio para removerlo del cargo.

Como ha documentado Pérez-Liñan (2007), los casos de remoción de la inmunidad judicial en América Latina, vinculados con juicios políticos a funcionarios del Poder Ejecutivo, parecen estar más relacionados con intentos de persecución política. Un ejemplo reciente y destacado es la remoción de la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, cuyo proceso fue considerado como irregular, arbitrario y sin garantías procesales para la expresidenta por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA, 2016). Por otro lado, respecto de la declaración de procedencia en el ámbito parlamentario, un caso ilustrativo es el de Turquía, donde en abril de 1998 seis parlamentarios quedaron sin inmunidad, acusados por el gobierno por ser parte del Partido Democrático, de filiación kurda (partido nacionalista en rebelión contra el gobierno turco), en oposición al gobierno nacional.

3. LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y JUDICIAL EN MÉXICO

3.1 Antecedentes históricos

La figura jurídica de la inmunidad parlamentaria y judicial tiene una larga trayectoria histórica en las democracias constitucionales y en México. Surgido en el siglo XVI en Reino Unido, esta figura fue contemplada por primera vez en la Constitución de Cádiz de 1812 y desde entonces mantiene vigencia (González Oropeza, 2004). Históricamente, el fuero en el ámbito legislativo se ha justificado, en el texto constitucional, a partir de la necesidad de proteger la función pública que desempeñan los legisladores, es decir, evitar que, con una acusación sin fundamentos, se impida el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de un diputado o senador, o se altere el funcionamiento normal de los órganos parlamentarios.

Una de las razones por las que se ha mantenido el fuero en las distintas constituciones de México es que los congresos nacionales estuvieron por

mucho tiempo sujetos a las amenazas y presiones del Poder Ejecutivo y su gabinete, sobre todo en épocas de inestabilidad política como la etapa que siguió a la consumación de la Independencia nacional y el periodo posterior a la Revolución de 1910. Dos de los casos más sobresalientes de esta confrontación entre poderes y que sentó las bases de la figura jurídica de la inmunidad o fuero son los siguientes: 1) el encarcelamiento de los diputados Carlos María de Bustamante, Fray Servando Teresa de Mier, Juan Bautista Morales y José María Luis Mora, el 31 de octubre de 1822, a manos del sargento Pío Marcha, quien disolvió al Congreso por instrucciones de Agustín de Iturbide; y, 2) el encarcelamiento de 84 diputados, el 10 de octubre de 1913, por instrucciones de Victoriano Huerta, poco después del asesinato del senador Belisario Domínguez, para consumir un golpe de Estado (González Oropeza, 2004).

Tabla 1. Evolución histórica del fuero en el ámbito Legislativo.

| Ordenamiento | Texto íntegro |
|--|--|
| Constitución de Cádiz. (1812) Artículo 128° | “Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ninguna autoridad podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales, que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el tribunal de Cortes, en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas”. |
| Constitución de Apatzingán. (1814) Artículo 59° | “Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá 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 de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos”. |
| Constitución de 1824. Artículos. 43° y 44° | “En las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquellos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni éstos sino ante la de senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en gran jurado, para declarar si hay o no lugar a la formación de causa. Si la Cámara que haga de gran jurado [...], declarar, por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente”. |

Fuente: Elaboración propia con base en: Gamboa y Gutiérrez (2011).

Tabla 1. Evolución histórica del fuero en el ámbito Legislativo (continuación).

| Ordenamiento | Texto íntegro |
|--------------------------------------|--|
| Constitución de 1836 Artículo 47° | “En los delitos comunes, no se podrá intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la marcial, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado fuere diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado”. |
| Constitución de 1857. Art. 59° | “Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”. |
| Constitución de 1917. Art. 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”. |

Fuente: Elaboración propia con base en: Gamboa y Gutiérrez (2011).

Durante el siglo XX, el procedimiento de desafuero o declaración de procedencia no fue usado de manera frecuente por la Cámara de Diputados. Además de que no todos los casos se consumaron en juicios penales que llevarán a sentencias condenatorias. En específico, existen

casos de representantes populares electos cuyos procedimientos judiciales aún siguen abiertos, y no han dado con su paradero, y otros en que los funcionarios fueron absueltos. En la tabla 2 se incluye una lista con casos recientes de declaraciones de procedencia.

Tabla 2. Casos consumados de desafuero o declaración de procedencia en México.

| Servidor público | Año del proceso de “desafuero” | Cargo | Motivo(s) que sustentaron la declaración de procedencia |
|------------------------|--------------------------------|------------------|--|
| Carlos Madrazo Becerra | 1944 | Diputado federal | Fue acusado de traficar con tarjetas para la contratación de braceros en Estados Unidos. Años más tarde fue presidente del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a nivel nacional y fue gobernador de Tabasco. |
| Sacramento Joffre | 1945 | Diputado federal | Fue acusado junto con Carlos Madrazo por el mismo delito que a aquel. |
| Pedro Téllez Vargas | 1945 | Diputado federal | Fue acusado por el mismo delito y junto con Carlos Madrazo y Sacramento Joffre. Además de diputado federal, Pedro Téllez era dirigente del Sindicato de Trabajadores Cinematografistas. Años después defendió su inocencia y la de los otros dos inculcados. |

Nota: el desafuero es también conocido como “declaración de procedencia”, que es el término oficial.
Fuente: Elaboración propia con base en: CESOP (2016).

Tabla 2. Casos consumados de desafuero o declaración de procedencia en México (continuación).

| Servidor público | Año del proceso de "desafuero" | Cargo | Motivo(s) que sustentaron la declaración de procedencia |
|-----------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|--|
| Jorge Díaz Serrano | 1983 | Senador | Fue señalado por cometer ilícitos en la adquisición con sobreprecio de dos barcos (buque-tanque) cuando era director general de Petróleos Mexicanos (Pemex). |
| René Bejarano Martínez | 2004 | Diputado local (Distrito Federal) | Enfrentó cargos por delitos electorales y operaciones con recursos de procedencia ilícita. Fue aprehendido por ocho meses y absuelto de todos los cargos. |
| Andrés Manuel López Obrador | 2005 | Jefe de Gobierno del Distrito Federal | Promovido por el entonces presidente Vicente Fox, fue desaforado por su presunta responsabilidad en el delito de abuso de autoridad al no cumplir una orden de suspensión de un juez (desacato). |
| Julio César Godoy | 2010 | Diputado federal | Fue desaforado por supuestos vínculos con la delincuencia organizada. Hasta la fecha se desconoce su ubicación. |
| Lucero Sánchez López | 2016 | Diputada local | Fue acusada de ingresar con documentos falsos al centro penitenciario de "El Altiplano", para reunirse con el narcotraficante Joaquín Guzmán Loera. |

Nota: el desafuero es también conocido como "declaración de procedencia", que es el término oficial. Fuente: Elaboración propia con base en: CESOP (2016).

Respecto a los casos de desafuero o declaración de procedencia que se incluyen en la tabla 2, se observa que hay diferencias considerables entre los casos. En promedio, hay un caso de desafuero federal cada 14 años. De estos casos, cinco de ellos (Madrado, Joffre, Téllez, Bejarano y López Obrador) fueron absueltos, otro más fue condenado (Díaz Serrano) y dos siguen prófugos.

3.2 Marco jurídico vigente

En México, en la actualidad, tanto la inmunidad parlamentaria como la inmunidad judicial para funcionarios del Poder Ejecutivo se entiende como fuero constitucional, el cual comprende tres tipos de protección o de prerrogativas:

1) *inmunidad judicial* dirigida a altos funcionarios (secretarios de estado, gobernadores,

presidentes municipales, magistrados y titulares de órganos constitucionales autónomos), quienes no pueden ser procesados penalmente hasta que la Cámara de Diputados otorgue su aprobación para hacerlo, mediante la figura de declaración de procedencia –coloquialmente conocida como "desafuero" –;

2) *fuero parlamentario*, que es la protección con la que cuentan los diputados y senadores federales y locales para evitar que sean perseguidos o sancionados por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus funciones; y,

3) *fuero presidencial*, que se trata de una inmunidad otorgada al presidente de la República, quien sólo podrá ser acusado penalmente por traición a la patria y delitos graves del orden común (Valls, 2013).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala lo siguiente en relación con la inmunidad o fuero:

“Art. 61º: 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.

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

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

En la jurisprudencia mexicana, el fuero constitucional es definido como “una inmunidad del servidor público oponible al Poder Judicial, por la consignación del Ministerio Público de algún delito común” (González Oropeza, 2004). El mismo autor menciona que las particularidades del caso mexicano con respecto a la remoción de esta inmunidad judicial son las siguientes:

- Sólo la Cámara de Diputados puede conocer la declaración de procedencia (un senador tendría que atenerse también a la resolución de dicho órgano legislativo). No obstante, en el caso del presidente de la República el procedimiento recae en el Senado.
- Resulta un acto jurisdiccional de la Cámara de Diputados y no administrativo, es decir, cuenta con la formalidad de un procedimiento jurisdiccional donde se valoran pruebas y argumentos para definir la procedencia sobre sí someter a un servidor público a una causa penal, suspendiéndolo de su cargo para esos efectos.
- La denegación de la declaración de procedencia produce solo efectos suspensivos sobre la acción penal, no prejuzga sobre el fondo.
- La resolución es inatacable por otros medios de defensa.
- La resolución implica, constitucionalmente, separación inmediata del cargo ante la sujeción a proceso penal.
- La mayoría absoluta es obligatoria para la declaración de procedencia.
- La Constitución solo establece lineamientos procesales generales, quedando a los reglamentos y a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos la delimitación del proceso interno de la declaración de procedencia.

4. PROPUESTAS FEDERALES Y LOCALES DE MODIFICACIÓN DEL FUERO

En años recientes se han presentado diversas iniciativas para eliminar o modificar el fuero en la Carta Magna y también en algunas de las constituciones de los estados. En este apartado se presentan las iniciativas locales y federales que buscan eliminar o acotar los alcances de esta figura jurídica. En la tabla 3, al final de la sección, se sintetizan los contenidos de las iniciativas analizadas, tanto las que ya han sido aprobadas como las que se encuentran aún en trámite.

4.1 Iniciativas para acotar el fuero

Desde el inicio del gobierno del presidente Peña Nieto se incluyó en el Pacto por México el compromiso de hacer una “revisión global de los fueros” y reordenar “el marco de fueros para que nadie tenga privilegios”¹ (Presidencia de la República, 2012). Posteriormente, el 28 de febrero de 2013, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados retomó y aprobó un proyecto de modificación de la Constitución sobre temas de fuero y juicio político que le había sido enviado del Senado en 2011. Este proyecto se fundamentaba en diversas iniciativas presentadas desde 2007 y 2011 por el entonces senador del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Pablo Gómez Álvarez y los entonces legisladores del Partido Acción Nacional (PAN), los senadores Guillermo Tamborel Suárez y Sebastián Calderón Centeno y el diputado Javier Corral Jurado (Cámara de Diputados, 2013). Las principales disposiciones de esta iniciativa son:

- Sustituir el término “fuero constitucional” por “inmunidad constitucional”, para que sea entendido como un instrumento jurídico que la Constitución otorga a los legisladores en función de su ejercicio, para consolidar sus funciones.

- El proyecto marca, para el artículo 61, que “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten o hayan expresado durante el tiempo en el que desempeñen sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos, procesados ni juzgados por ellas.”
- Permitir que los servidores públicos puedan ser sujetos de proceso penal, sin ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejerzan su cargo. Dichos funcionarios son: diputados y senadores; ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial; consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho; diputados de la Asamblea del Distrito Federal;² jefe de gobierno del Distrito Federal; procurador general de la República, y procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como los consejeros del Instituto Nacional Electoral.
- Si se dicta sentencia en contra del servidor público, y ésta es incompatible con el ejercicio de su cargo, se le separará de sus funciones y quedará a disposición de las autoridades.
- En el caso de los gobernadores, 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, las constituciones de las entidades federativas preverán lo conducente, cuando alguno de ellos sea sometido a un proceso penal por la comisión de delitos del orden común.
- Cuando un servidor público sea sometido a proceso penal durante el tiempo en que se encuentre separado de su cargo, y una vez dictado el auto de vinculación a proceso penal, no gozará de inmunidad.

¹ Compromiso 92 de los Acuerdos para la gobernabilidad democrática, que formaron parte del Pacto por México, suscrito por la Presidencia de la República y todos los partidos políticos en 2012.

² La reforma política de la Ciudad de México, del 21 de enero de 2016, eliminó de esta lista a las autoridades de la Ciudad de México y la nueva Constitución Política de la Ciudad de México, en su artículo 66 fracción 1 establece la prohibición de los fueros.

- 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.
- Aplicar al presidente de la República la misma norma y procedimiento que a los demás servidores públicos, con la salvedad de que la Cámara de Diputados obrará como acusador ante la Cámara de Senadores, la cual resolverá en definitiva dentro de los 10 días hábiles a partir de que hubiera recibido la acusación.

El 5 de marzo de 2013, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen en lo general con 376 votos a favor y 56 en contra y lo devolvió con modificaciones el 12 de marzo al Senado de la República. Entre las modificaciones aprobadas, una de las más importantes y polémicas fue que, en la votación particular, los diputados excluyeron del dictamen (con 212 votos a favor y 215 en contra), el quinto párrafo del artículo 111^o que proponía que al presidente de la República “se aplicará la misma norma y el mismo procedimiento”, por lo que se mantuvo el texto vigente. Cuando el dictamen regresó al Senado excluyendo esta disposición, diversos senadores expresaron su desacuerdo porque se mantenía el fuero al Ejecutivo, e incluso algunos grupos parlamentarios lo consideraron una “maniobra política” del PRI, el PVEM y Nueva Alianza para eliminar de la Constitución el supuesto de que el Ejecutivo federal sea susceptible de rendir cuentas por la comisión de actos ilícitos durante el ejercicio de su mandato (Fuentes, 2015). Desde entonces, el Senado no ha discutido ni aprobado un nuevo dictamen para su envío a la Cámara de Diputados, y tampoco ha avalado los cambios que los diputados incorporaron a la minuta. En suma, esta iniciativa lleva más de 3 años y medio sin dictamen.

Algunas legislaturas locales han planteado exhortos y puntos de acuerdo para que las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales

y Estudios Legislativos del Senado dictaminen y voten, a la brevedad, la reforma mencionada, con la intención de hacer cambios en lo local. Esto se debe a que el artículo 108 de la Constitución define a los servidores públicos que son sujetos de responsabilidad y establece la obligación de que en el ámbito local se expidan leyes de responsabilidades en concordancia con la legislación federal.

En las legislaturas locales hay iniciativas en curso y otras han concluido con resultados favorables al establecimiento de restricciones al fuero. En Chiapas, en diciembre de 2015, se aprobó acotar el fuero y se removió la inmunidad para los funcionarios públicos estatales y los secretarios de despacho (Congreso de Chiapas, 2015). En el caso de Guanajuato, hay una iniciativa en el congreso local, del Partido Encuentro Social (PES), para definir una lista de funcionarios que deben tener o no fuero (Congreso de Guanajuato, 2016). En Michoacán, el PAN presentó una iniciativa para que los legisladores y funcionarios enfrenten en libertad los procesos que se sigan en su contra (Congreso de Michoacán, 2016). Como es notorio, las acotaciones o restricciones al fuero aprobadas en los congresos locales buscan retirar la inmunidad judicial a funcionarios, en la mayoría del Poder Ejecutivo, que no se considera que deban tenerla; por el contrario, en la mayoría de estos casos de acotación del fuero, los legisladores conservan la inmunidad.

4.2 Iniciativas para eliminar el fuero

En el ámbito federal, el 13 de septiembre de 2016, se presentó una iniciativa, promovida por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el Senado, para eliminar el fuero y modificar el instrumento de juicio político del presidente de la República (que implica cambiar el mecanismo de remoción de dicho funcionario) (Senado, 2016).³ En su iniciativa, los legisladores del PRD afirman

³ Se puede argumentar que, en sentido estricto, el juicio político es un instrumento de naturaleza distinta a la inmunidad judicial y especialmente a la inviolabilidad parlamentaria. El juicio político es fundamentalmente aplicable a funcionarios de la rama ejecutiva en un sistema de división de poderes, en tanto que la inviolabilidad parlamentaria se aplica exclusivamente al Poder Legislativo. En México, la legislación considera aplicable a una diversidad de funcionarios la inmunidad judicial. Otra distinción es que, cuando es adecuadamente diseñado, el juicio político opera como instrumento de control en manos del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo y los órganos autónomos; este mecanismo se diseña y aplica sobre todo en sistemas presidenciales.

que el nuevo sistema penal acusatorio evitaría la posibilidad de persecución política por parte de las autoridades judiciales, ya que sólo los casos meritorios procederían. Por tanto, su propuesta consiste en que se elimine por completo cualquier mención del fuero en la Constitución y elimina la posibilidad de que los congresos locales puedan establecer inmunidad judicial para funcionarios y legisladores del ámbito estatal. Además, la iniciativa propone eliminar el indulto de aquellos que han sido sentenciados cuando ejercían un cargo público.

En cuanto al juicio político, el PRD propuso, en la iniciativa que presentó en septiembre de 2016 en el Senado, modificar la regulación vigente de este instrumento, de manera que no sólo incluyera delitos graves de servidores públicos electos –incluyendo al presidente–, sino también a los titulares de órganos y poderes autónomos (es decir, diputados, senadores, magistrados, el presidente de la CNDH, entre otros). En este nuevo esquema, la Cámara de Diputados y el Senado, bajo iniciativa de cualquier ciudadano, podrá remover a dichos servidores en el entendido de que las “acciones u omisiones directas o indirectas” de los funcionarios públicos “dañen la investidura del encargo conferido, le resten legitimidad, redunden en la pérdida de confianza a la persona que lo detenta, cuando esta fuera conferida mediante un nombramiento con participación del Congreso o cualquiera de sus Cámaras, o afecten la institucionalidad democrática del Estado” (Senado, 2016).

Por otro lado, en el ámbito de las entidades federativas se ha comenzado a eliminar la figura del fuero en diferentes modalidades. Los estados en que la eliminación del fuero ha sido aprobada por los congresos locales son: Jalisco, Querétaro, Campeche, Morelos, Guanajuato, Ciudad de México y Baja California. En el caso de Jalisco, por iniciativa del diputado local independiente Pedro Kumamoto, se eliminó el fuero constitucional el pasado 14 de julio de 2016 (Congreso de Jalisco, 2016). Dicha iniciativa no sólo elimina el fuero, sino que mandata, por ejemplo, la creación de leyes especiales para que, en caso de que un servidor público haya cometido delitos relacionados con el enriquecimiento ilícito, se puedan decomisar bienes al imputado para compensar por aquello que haya sido sustraído. Más recientemente, en septiembre de 2016, en el estado de Querétaro, se eliminó el fuero para

todos los funcionarios (Congreso de Querétaro, 2016). Respecto del estado de Campeche, el 29 de septiembre de 2016, el gobernador de aquella entidad, Alejandro Moreno, presentó una iniciativa para eliminar el fuero de funcionarios públicos de la entidad, la cual fue aprobada el 6 de octubre del mismo año (Congreso de Campeche, 2016). Por su parte, en Morelos, el Congreso local aprobó retirar el fuero a presidentes municipales, regidores, consejeros electorales, magistrados y comisionados de organismos autónomos (Constitución de Morelos, 2016).

En la Ciudad de México, en la nueva Constitución local, se prohibieron los fueros para todos los funcionarios públicos locales, incluido el jefe de Gobierno, los diputados y los magistrados; la Constitución entrará en vigor a partir del 17 de septiembre de 2018 (Gaceta de la Ciudad de México, 2016). En Guanajuato, el 16 de diciembre de 2016, con el voto unánime del Pleno del congreso local, se aprobaron las reformas a la Constitución del Estado con las que se eliminó el fuero, se delimitó la inmunidad parlamentaria y se redefinieron y agilizaron los procesos para iniciar un juicio político, con la finalidad de que la ley se aplique a todos por igual, buscando preservar el equilibrio entre poderes (Congreso de Guanajuato, 2016b). Finalmente, el caso más reciente de eliminación del fuero ocurrió en Baja California, en donde el congreso local aprobó, por unanimidad, el pasado 9 de marzo, una iniciativa de reforma a la Constitución local. En la reforma se establece que para proceder penalmente contra funcionarios de elección popular (gobernador, diputados locales, presidentes municipales, regidores) y otros servidores públicos (magistrados del Poder Judicial, secretario General de Gobierno, procurador General de Justicia, entre otros) será suficiente con que se dicte auto de vinculación penal, en los términos de la legislación local aplicable. Para que la reforma entre en vigor, debe ser aprobada por al menos tres de los cinco cabildos de los correspondientes ayuntamientos del estado (Tijuana informativo, 2017; Animal Político, 2017).

Hay un segundo grupo de estados en los que aún no se aprueba la desaparición del fuero pero que cuentan con iniciativas (más de una iniciativa en algunos estados) que, en diferentes modalidades, van en ese sentido y que están en proceso de discusión en los congresos locales. En esta situación se encuentran los Congresos

de 20 estados de: Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

El caso de Veracruz requiere mención aparte y no se incluye entre ninguno de los dos grupos de estados considerados: los que han eliminado el fuero y los que tienen iniciativas en proceso. El 30 de noviembre de 2015, el entonces gobernador de Veracruz, Javier Duarte, presentó una iniciativa para establecer la legislación que creaba el Sistema Estatal Anticorrupción; en la propuesta se incluyó la eliminación del fuero

(Congreso de Veracruz, 2015). La iniciativa fue aprobada en el Congreso estatal pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación anuló la reforma porque fue discutida, aprobada y entró en vigor antes de que el Congreso de la Unión expidiera las leyes reglamentarias de la reforma constitucional anticorrupción, que darían la pauta para las reformas correspondientes en el ámbito de los estados.

Del análisis y sistematización de las iniciativas, aprobadas y en proceso, para eliminar o acotar el fuero legislativo y de funcionarios del Poder Ejecutivo en los estados del país, se identifican los siguientes resultados generales:

- 33 iniciativas en discusión en 19 Congresos estatales: Aguascalientes (2); Baja California Sur (1); Chihuahua (1); Coahuila (1); Colima (4); Durango (1); Guerrero (1); Michoacán (1); Nayarit (1); Nuevo León (2); Oaxaca (3); Puebla (2); Quintana Roo (1); San Luis Potosí (1); Sinaloa (3); Sonora (2); Tabasco (2); Yucatán (2); y, Zacatecas (2).
- 7 entidades federativas donde ya fue eliminado el fuero: Jalisco, Querétaro, Campeche, Guanajuato, Morelos, Baja California y Ciudad de México, aunque en este último caso la normativa constitucional entrará en vigor hasta septiembre de 2018.
- 2 estados donde el fuero no se eliminó por completo, pero sí fue acotado: Morelos y Chiapas.
- 1 estado donde la reforma fue invalidada por la SCJN: Veracruz
- 4 estados sin iniciativas en discusión: Estado de México, Hidalgo, Tamaulipas y Tlaxcala. No obstante, en todos los casos, algunos grupos parlamentarios en los congresos locales, o el titular del Ejecutivo estatal han anunciado su intención de presentar una iniciativa en el corto plazo.
- En Aguascalientes el Congreso rechazó una iniciativa para eliminar el fuero pero después de presentaron dos nuevas iniciativas. En Veracruz no hay iniciativas en discusión por el momento, pues a finales de enero de 2017 se votó en contra de una propuesta del diputado local Bingen Rementería Molina (PAN).

Tabla 3: Resumen del estatus actual de las iniciativas en materia de fuero por entidad federativa.

| Estado | Núm. de iniciativas | Promovente(s) | Argumentos / motivación de la iniciativa | Alcance del fuero | Excepciones | Status |
|---------------------|---|--|---|--|---|--|
| Aguascalientes | 1 que fue no fue aprobada y 2 en discusión. | Alberto Álvarez Michaus (PAN), PRI-PVEM y MC. | Derecho humano a la igualdad. Falta de credibilidad en la clase política y en las instituciones. | Todos los funcionarios a nivel estatal y municipal. | Ninguna | 1 rechazada el 28/07/2016; 2 más en discusión. |
| Baja California | 1 aprobada el 09/03/2017 | El Partido de Baja California (PBC), MC, PRI y PRD | Respuesta a exigencias ciudadanas. Figura jurídica inefectiva. Contravención de los principios de igualdad ante la ley e imparcialidad de la justicia. Diferenciación entre gobernantes y gobernados. | Gobernador, diputados locales, presidentes municipales, regidores, magistrados del Poder Judicial, secretario General de Gobierno y fiscal del Estado, entre otros funcionarios. | Ninguna. Solo se señala que en los casos de funcionarios de elección popular, el juez debe informar al Congreso del Estado para que éste declare la separación del cargo del funcionario. | Aprobada el 09/03/2017 |
| Baja California Sur | 1 presentada el 15/02/2017 | Grupo parlamentario del PRI | Acabar con la impunidad de los funcionarios públicos. Desnaturalización del fuero. Indignación ciudadana. Falta de seguimiento a denuncias de juicio político. | Todos los funcionarios a nivel estatal y municipal. | Ninguna | En discusión |
| Campeche | 1 presentada el 29/09/2016. | Ejecutivo estatal (Alejandro Moreno, PRI) | Igualdad jurídica. Combate a la corrupción. Hartazgo de la sociedad. | Todos los funcionarios a nivel estatal y municipal. | Ninguna. | Aprobada el 06/10/2016. |
| Chiapas | 1 para acotar el fuero. | PVEM | Algunos funcionarios del Ejecutivo estatal no necesitan del fuero para el correcto desempeño de sus funciones. | Ejecutivo estatal, Fiscalía Electoral y Procuraduría. | Legislativo, Judicial, y municipales. | Aprobada en diciembre, 2015. |
| Chihuahua | 1 presentada el 16/08/2016 | Daniela Álvarez y Paloma Serna (PAN). | Figura jurídica obsoleta que cubre ilícitos. Nada abona a la transparencia. No sirve para ala rendición de cuentas. | Todos los funcionarios a nivel estatal y municipal. | Ninguna | En discusión. |
| Coahuila | 1 presentada el 01/09/2016. | Primero Coahuila (PPC) y Unidad Democrática de Coahuila (UDC). | La redacción del artículo 39º hace suponer que los legisladores tienen una "licencia" para cometer actos ilícitos. Falta de credibilidad en las instituciones. | Todos los funcionarios a nivel estatal y municipal. | Ninguna | En discusión. |

Fuente: Elaboración propia con base en las iniciativas de ley y portales web de los congresos estatales respectivos.

Tabla 3: Resumen del estatus actual de las iniciativas en materia de fuero por entidad federativa (continuación).

| Estado | Núm. de iniciativas | Promoviente(s) | Argumentos / motivación de la iniciativa | Alcance del fuero | Excepciones | Status |
|------------------|--|--|--|---|---|--|
| Colima | 4 iniciativas presentadas entre julio y agosto de 2016. | PRI, PAN, MC, PVEM, PT y Nueva Alianza. | El fuero ha provocado desigualdad jurídica. Sustituir "fuero" por "inmunidad parlamentaria". Barrera entre ciudadanos y representantes. El desafuero es una decisión política. | Todos los funcionarios a nivel estatal y municipal. | Ninguna | En discusión. |
| Ciudad de México | 1 (anteproyecto de Constitución) presentado el 15/09/2016. | Asamblea Constituyente de la Ciudad de México | Igualdad ante la ley. Buena administración a través de un gobierno profesional, honesto y efectivo. Combate a la corrupción e impunidad. Recuperar la confianza ciudadana. | Todos los funcionarios públicos a nivel local, incluido el Congreso local | Ninguna | Aprobada; entrará en vigor en septiembre de 2018 |
| Durango | 1 presentada el 17/08/2016. | Iván Gurrola (PRI). | El fuero se ha transformado en impunidad. Es una demanda ciudadana. | Todos los funcionarios a nivel estatal y municipal. | Ninguna | En discusión. |
| Estado de México | No existen por el momento iniciativas en discusión, aunque los grupos parlamentarios del PRD y MC han manifestado su intención de presentar iniciativas en la materia durante el actual periodo ordinario de sesiones. | | | | | |
| Guanajuato | 3 iniciativas presentadas entre junio y julio de 2016. | PAN, PRD y el ayuntamiento de León. | El fuero genera una percepción ciudadana de desigualdad ante la ley. Es un reclamo social. | Todos los funcionarios a nivel estatal y municipal. | Ninguna | Aprobada el 16/12/2016 |
| Guerrero | 1 presentada el 28/07/2016. | MC | Múltiples casos de abuso en Guerrero. Herramienta de impunidad para cometer actos de corrupción. | Todos los funcionarios a nivel estatal y municipal. | Ninguna | En discusión. |
| Hidalgo | Ninguna iniciativa presentada, aunque el gobernador, Omar Fayad anunció en enero de 2017 que propondrá al Congreso estatal una iniciativa para eliminar el fuero a todos los servidores públicos locales, como parte de las leyes para establecer el Sistema Estatal Anticorrupción. | | | | | |
| Jalisco | 8 propuestas en la anterior y actual Legislatura. | PRI, PAN, MC y el diputado independiente Pedro Kumamoto. | Abuso de la clase política. Demanda ciudadana. Símbolo de corrupción. | Todos los funcionarios a nivel estatal y municipal. | Ninguna | Aprobada y en vigor desde el 16/08/2016. |
| Michoacán | 1 iniciativa presentada el 23/02/2016. | PAN | Combatir y erradicar la impunidad. Recuperar la confianza ciudadana. Fortalecer las instituciones. Restaurar la credibilidad en las instituciones. | Todos los funcionarios a nivel estatal y municipal. | 2/3 de votos para proceder vs. Ejecutivo, mayoría vs. el resto. | En discusión. |

Fuente: Elaboración propia con base en las iniciativas de ley y portales web de los congresos estatales respectivos.

Tabla 3: Resumen del estatus actual de las iniciativas en materia de fuero por entidad federativa (continuación).

| Estado | Núm. de iniciativas | Promoviente(s) | Argumentos / motivación de la iniciativa | Alcance del fuero | Excepciones | Status |
|--------------|---|---|--|--|--------------------------------|----------------------------|
| Morelos | 1 aprobada en 2013 | Javier Bolaños Aguilar (PAN) | Los ayuntamientos arrastraban laudos laborales que no eran atendidos y se presentaban situaciones de quiebre financiero y los alcaldes no podían ser removidos. | Ámbito municipal y algunos funcionarios del Ejecutivo estatal. | Poderes Legislativo y Judicial | Aprobada en enero de 2013. |
| Nayarit | 1 presentada el 18/08/2016. | PAN | Es una figura jurídica que causa confusión. Múltiples casos de abuso que quedan impunes. Se entiende como sinónimo de impunidad. | Todos los funcionarios a nivel estatal y municipal. | Ninguna | En discusión. |
| Nuevo León | 2 presentadas a fin de julio de 2016. | Ejecutivo estatal (Jaime Rodríguez) y PAN. | Figura jurídica que se ha distorsionado. Exigencia ciudadana. Declaración de procedencia inservible. | Todos los funcionarios a nivel estatal y municipal. | Ninguna | En discusión. |
| Oaxaca | 3 presentadas entre julio de 2016 y enero de 2017. | Sergio Bello Guerra (PAN), grupos parlamentarios del PAN y Morena | Combatir la impunidad de conductas ilícitas. Quitar privilegios a la clase política. Hacer cumplir la ley a todo funcionario público. | Todos los funcionarios a nivel estatal y municipal. | Ninguna | En discusión. |
| Puebla | 2 presentadas entre julio de 2016 y febrero de 2017. | Julián Peña Hidalgo (MC) y Juan Natale (PVEM) | Responder al contexto actual. Igualdad ante la ley entre gobernados y gobernantes. | Todos los funcionarios a nivel estatal y municipal. | Ninguna | En discusión. |
| Querétaro | 2 propuestas presentadas entre junio y julio de 2016. | Eric Salas (PAN, a favor de acotar el fuero) y Héctor Magaña (PRI, a favor de eliminar el fuero). | Declaración de procedencia ineficiente Viola el derecho a la igualdad. La reforma político-electoral de 2014 permite la reelección en el ámbito local. Es una disposición discriminatoria. | Todos los funcionarios a nivel estatal y municipal. | Ninguna | Aprobada el 29/09/2016 |
| Quintana Roo | 1 presentada el 07/10/2016. | Emiliano Ramos (PRD). | Simplificar el camino legal para el inicio de un juicio político Permitir que cualquier ciudadano denuncie a un funcionario por corrupción. | Todos los funcionarios a nivel estatal y municipal. | Ninguna | En discusión. |

Fuente: Elaboración propia con base en las iniciativas de ley y portales web de los congresos estatales respectivos.

Tabla 3: Resumen del estatus actual de las iniciativas en materia de fuero por entidad federativa (continuación).

| Estado | Núm. de iniciativas | Promoviente(s) | Argumentos / motivación de la iniciativa | Alcance del fuero | Excepciones | Status |
|-----------------|---|--|---|--|---|---|
| San Luis Potosí | 1 presentada el 09/03/2016. | PRI, PAN y PVEM. | Congruencia de los diputados locales con las personas a quienes representan. Impulsar la cultura de la legalidad. | Sólo diputados locales. | Ejecutivo y Judicial estatal y municipios. | En discusión. |
| Sinaloa | 3 iniciativas presentadas a finales de julio de 2016. | PAN, PRD y Partido Sinaloense (PAS). | El fuero se ha degenerado y es obsoleto. Igualdad plena ante la ley. | Todos los funcionarios a nivel estatal y municipal. | Ninguna | En discusión. |
| Sonora | 2 presentadas a principios de agosto de 2016. | David Palafox (PRI) Y Carlos León (MC). | Responder a una exigencia ciudadana. Abusos por parte de la clase política. Buscar la igualdad jurídica. | Todos los funcionarios a nivel estatal y municipal. | Ninguna | En discusión. |
| Tabasco | 2 presentadas entre junio de 2016 y febrero de 2017 | Federico Madrazo (PVEM) y grupo parlamentario de MORENA | Eliminar privilegios a los legisladores es el primer paso para abatir la impunidad. Igualdad de condiciones con los ciudadanos. | Sólo diputados locales (PVEM) y todos los funcionarios locales (MORENA) | Ejecutivo y Judicial estatal y municipios (PVEM) y Ninguna (MORENA) | En discusión. |
| Tamaulipas | Aunque no se han presentado iniciativas, algunas asociaciones civiles se encuentran recabando firmas para presentar una propuesta en el Congreso, mientras que el PAN y el PRI han expresado su rechazo a la eliminación del fuero. | | | | | |
| Tlaxcala | No existen iniciativas en discusión actualmente y únicamente el Partido Encuentro Social ha manifestado su intención de incluir el tema en la agenda legislativa. | | | | | |
| Veracruz | 1 presentada el 30/11/2015 y aprobada el 20/05/2016. | Ejecutivo estatal (Javier Duarte, PRI). | Crear el Sistema Estatal Anticorrupción. Responder a un reclamo social. Transparentar el ejercicio público. Castigar la corrupción. | Gobernador, alcaldes, y titulares de dependencias y organismos públicos. | Fiscal general, diputados locales, y titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos | Declarada inconstitucional por la SCJN el 05/09/2016. |
| Yucatán | 2 presentadas entre agosto y septiembre de 2016. | Ejecutivo estatal (Rolando Zapata, PRI) y PAN. | Es el primer paso para establecer nuevas instituciones y disposiciones legales. Combate a la corrupción y rendición de cuentas. | Todos los funcionarios a nivel estatal y municipal. | Poder Judicial en la iniciativa del Ejecutivo. | En discusión. |
| Zacatecas | 2 presentadas entre septiembre y diciembre de 2016. | Iris Aguirre Borrego (PES) y José Luis Medina Lizalde (MORENA) | Igualdad ante la ley. Eliminar privilegios a los políticos. Exigencia ciudadana. | Todos los funcionarios a nivel estatal y municipal | Ninguna. | En discusión. |

Fuente: Elaboración propia con base en las iniciativas de ley y portales web de los congresos estatales respectivos.

5. ARGUMENTOS POR LA ELIMINACIÓN O MODIFICACIÓN DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA, LA INMUNIDAD JUDICIAL Y LOS MECANISMOS DE JUICIO POLÍTICO

Sin olvidar el reclamo ciudadano legítimo para eliminar el fuero, basado en evidencia y experiencias concretas de abuso y perjuicio a la población, la hacienda pública y en general el ejercicio de la función pública, es importante ir más allá de la impopularidad de esta figura para ordenar y analizar los argumentos a favor de su modificación o desaparición. Para ello, es menester dividir la discusión en tres figuras o instrumentos: inmunidad judicial, inmunidad parlamentaria y juicio político.

En las iniciativas de las que se da cuenta en las secciones previas de este reporte, se proponen y aprueban modificaciones a alguna de estas tres figuras. Pero si bien las tres están íntimamente relacionadas, cada una tiene su propia lógica, tal como se discutió en la primera sección del reporte. A continuación, se discute cada uno de estos instrumentos por separado.

5.1 Inmunidad parlamentaria

La inmunidad parlamentaria, entendida como la protección a los legisladores para expresar sus opiniones sin ser reconvenidos o sancionados por ello, no es el objeto principal de las iniciativas presentadas hasta el momento y en prácticamente todas ellas se conserva esta figura. No obstante, en algunas de las iniciativas se acota la inmunidad a los debates que tienen lugar en la sede parlamentaria y no a cualquier declaración que haga el legislador mientras mantenga el encargo. Esta forma de limitación implica que sólo se protegen declaraciones, expresiones u opiniones que se realizan como parte de la función legislativa, es decir, aquella que se hace en el ámbito parlamentario. En esta lógica, las leyes civiles en materia de difamación y calumnia serían vigentes para aquellas declaraciones hechas fuera del recinto parlamentario. Esta limitación presume que el legislador ya no ejerce sus funciones de legislador fuera del recinto y por lo tanto sus actos son los de un ciudadano ordinario.

Dos casos recientes de utilización de la inmunidad parlamentaria pueden dar luz sobre las implicaciones de mantenerla dentro o más allá del recinto parlamentario. El primer caso ocurrió en el año 2011, cuando en tabloides de Reino Unido se revelaron los nombres de algunas celebridades de la farándula y otros ámbitos que habían hecho declaraciones con sus identidades personales reservadas a la prensa. Entre esas declaraciones se encontraban las de John Hemming, miembro del Parlamento Británico. Hemming invocó la inmunidad parlamentaria para evitar que se conocieran las declaraciones que había hecho sobre un caso de violaciones de gobierno corporativo y servicios financieros (Swinford, 2011).

El segundo caso ilustrativo se remonta a 1971, cuando el senador Mike Gravel, de Alaska, Estados Unidos, quiso revelar en el pleno del Senado documentos secretos del Departamento de Defensa que obtuvieron sus ayudantes, no obstante, no se registró su participación sobre dichos documentos dado que no había quórum en la sesión del Senado para considerarlo un discurso oficial que pudiera ser protegido por la Constitución de ese país (Rosenbaum, 1971). Después de diversos diferendos legales alrededor de si revelar la información implicaba que el senador debía sufrir cargos por divulgar secretos del gobierno federal, la Suprema Corte decidió, en el caso *Gravel vs. United States*, que el senador recibiría la protección judicial pero que no exentaba a sus ayudantes de ser acusados judicialmente, además de que estaba obligado a declarar a las autoridades sobre la obtención de dichos documentos.

Estos dos casos ilustran que la inmunidad parlamentaria no debe ser un instrumento que facilite, permita o incentive prácticas que atenten contra el marco jurídico y la vida pública. Es un instrumento para proteger la función legislativa, especial y específicamente aquella que se realiza en el recinto donde se manifiesta dicha función, el parlamento. Es claro que, aunque necesaria para evitar persecución política, la inmunidad parla-

mentaria, más allá del lugar de su aplicación, amerita ser revisada a la luz, por ejemplo, de delitos específicos o de su comisión en flagrancia.

Conviene recordar que el Comité sobre los Derechos Humanos de los Parlamentarios de la Unión Internacional Parlamentaria ha documentado hasta 2015 más de 320 casos en 32 países de violaciones de derechos humanos de los parlamentarios en el mundo, entre ellos, falta de debido proceso en casos judiciales, detenciones arbitrarias, restricciones a la libertad de expresión, desaparición forzada, amenazas de muerte, secuestro, tortura e incapacidad de aplicar inmunidad parlamentaria (IPU, 2015). Esto quiere decir que cualquier regulación sobre la inmunidad parlamentaria debe considerar que hay situaciones de riesgo a las que pueden estar expuestos los legisladores al cumplir su función de representación, la cual puede afectar intereses específicos que lo pongan en condiciones potenciales de vulnerabilidad.

5.2 Juicio político

En el caso de la iniciativa del PRD en el Senado, que busca regular el juicio político (procedimiento contemplado para remover funcionarios que hayan cometido faltas graves), los legisladores proponentes de la iniciativa afirman que los mecanismos para aplicar este instrumento son insuficientes y que por lo tanto no es útil como mecanismo de control para el ejercicio de la autoridad (Senado, 2016). Los legisladores del PRD afirman, en particular, que la forma de iniciar el procedimiento es sumamente restrictiva, razón por la cual proponen que se inicie con cualquier denuncia fundada de un ciudadano. Igualmente, creen que el catálogo de conductas que se establece en la constitución para iniciar el juicio político es limitado. Finalmente, argumentan que el Congreso no tiene facultades suficientes para acreditar conductas ilícitas para determinar una presunta culpabilidad. En ese sentido, la propuesta del PRD no sólo hace un procedimiento más expedito, también lo saca de la esfera de los delitos penales y lo vuelve un mecanismo de control del ejercicio de la autoridad.

En un régimen democrático los parlamentos tienen entre sus funciones la de controlar los actos de otros poderes, entre ellos evitar y sancionar posibles abusos del Poder Ejecutivo (Bradley y Pinelli, 2012). No obstante, aunque en los sistemas parlamentarios hay mecanismos más consolidados para ejercer control sobre la rama ejecutiva del gobierno, en los sistemas presidenciales, por su naturaleza, los parlamentos suelen tener facultades y atribuciones más acotadas para someter al Poder Ejecutivo a su vigilancia.⁴

En ese contexto, es importante recordar el papel que algunos parlamentos de América Latina han tenido en juicios políticos que no han tenido, necesariamente, finalidades de control o de persecución criminal, sino objetivos sobre todo de disputa política y que han redundado en la remoción de gobiernos y la elección de nuevos liderazgos que no se ajustan necesariamente a una mayoría parlamentaria o incluso electoral. Pérez-Liñan (2012) ha documentado que esto ha sucedido en Brasil en 1992 (se podría argumentar que también fue el caso en 2016, con la destitución de presidenta Dilma Rousseff), y que estuvo cerca de ocurrir también en Venezuela en 1993, en Paraguay en 1999 y 2002, en Colombia en 1996 y en Ecuador en 1997. Estos casos de juicios políticos han provocado críticas al extremo de declararlos como golpes de Estado por parte de los poderes legislativos (Clacso, 2016). De hecho, en la literatura sobre golpes de Estado se ha considerado que los parlamentos pueden llevar a cabo golpes de Estado (Belkin y Schofer, 2003). En ese sentido, la claridad y precisión en la regulación del juicio político es crucial al momento de balancear los poderes en una democracia.

5.3 Inmunidad judicial

Como se ha mencionado en líneas previas, en algunos países la inmunidad judicial, tanto a parlamentarios como a funcionarios, sirve para proteger a las personas que ejercen dichas responsabilidades de la persecución judicial por razones políticas o para obstaculizar en ejercicio de sus funciones. Asimismo, se ha advertido que la inmunidad judicial puede tomar diferentes

⁴ Como dato histórico relevante, la IV República Francesa fue descontinuada por la actual República por tener un esquema poco balanceado que favorecía al parlamento, es decir, la Asamblea Nacional tenía tantas facultades que impedía el funcionamiento del Poder Ejecutivo; este caso es revisado a detalle por Lijphart (1999).

modalidades. Puede ser el caso de que sólo se proteja a los servidores públicos de la persecución de delitos menores, de todos los delitos, o que haya excepciones como la flagrancia o la violación de derechos humanos.

En México, la legislación actual no suspende el fuero en casos de flagrancia, ni cuando se cometen delitos graves o, como lo señalan algunas de las iniciativas que se han presentado, cuando los servidores públicos que gocen de dicha figura puedan ser procesados en libertad y sólo ser removidos de su cargo ya que haya una sentencia condenatoria.

En la mayor parte de las iniciativas presentadas a nivel federal y local se han argumentado cuatro factores a favor de acotar o eliminar el fuero. El primero es que se busca responder a la pérdida de confianza ciudadana hacia los congresos, los gobiernos y la clase política en su conjunto. El segundo argumento es que la restricción o desaparición del fuero tiene sustento en el principio de igualdad ante la ley, es decir, se busca eliminar un atributo de la función pública que se percibe y, en muchos casos se usa, como privilegio. En tercer lugar, se argumenta que la inmunidad judicial o fuero genera un incentivo para el abuso por parte de quien lo ostenta, facilitando o incluso induciendo a cometer delitos y actos de corrupción en el ejercicio de la función pública. Finalmente, se afirma que el fuero obstruye la justicia, sobre todo si el procedimiento para eliminar el fuero de un servidor público sujeto a proceso judicial es complejo y largo, lo cual permitiría a los acusados evadir la justicia.

Cada uno de los argumentos expuestos a favor de la acotación o eliminación del fuero, así como los antecedentes —históricos y recientes— de usos y abusos del fuero, suponen retos importantes para el legislador al momento de evaluar las rutas necesarias para una nueva reglamentación de la inmunidad judicial de parlamentarios y funcionarios de gobierno. Dado que ha habido pocos casos de desafuero en México, se podría interpretar que o bien los legisladores deciden no procesar los casos que llegan a las comisiones instructoras o bien los ministerios públicos no dan inicio a los procedimientos correspondientes dada la expectativa de que no procederían. No obstante, hay que advertir que ninguno de los procesos de desafuero que han tenido lugar en México hasta el momento han sido denegados.

Dado que la inmunidad expira terminado la vigencia del cargo del funcionario, la ausencia de reelección consecutiva ilimitada para los cargos electivos (como es el caso en México, hasta ahora) podría estar generando un desincentivo para iniciar un proceso de desafuero que podría ser largo e intensamente disputado en términos políticos y partidistas. Por ello y tomando en cuenta que a partir del 2018 los legisladores federales y presidentes municipales podrán ser reelectos (hasta por un número limitado de periodos), sería pertinente no solo revisar la posible acotación o eliminación del fuero, sino también, en caso de que éste instrumento persista, revisar el procedimiento que se sigue para quitar el desafuero de un servidor público que, por ejemplo, haya sido encontrado culpable de una falta grave — como un acto de corrupción o violación de derechos humanos—, o haya sido descubierto en flagrancia.

Un caso reciente en México da pie a reflexionar sobre la importancia del fuero en el contexto nacional. En primer lugar, el caso de la asignación de recursos para fines particulares para obra pública de los legisladores del Partido Acción Nacional en 2013, conocidos popularmente como “moches”, pone de relieve que la Cámara de Diputados debería atender los casos de conflictos de interés durante el proceso de discusión del presupuesto anual. En segundo lugar, el entonces diputado Luis Alberto Villareal, involucrado en el caso mencionado, fue exonerado en 2015 de haber cometido delito alguno. Esto igualmente señala que quizás el problema no reside en el fuero sino en el funcionamiento del sistema de justicia. Es decir, es posible que se atribuya al fuero problemas que no son propios del fuero, sino de los conflictos de interés inherentes durante el proceso presupuestal o al mal funcionamiento del sistema de justicia en México.

En México y en el mundo se han hecho esfuerzos recientes por establecer mecanismos de ética parlamentaria. El 10 de mayo de 2016, la Cámara de Diputados expidió su Código de Ética, que establece principios de comportamiento ético, un comité de ética, y procesos de resolución de quejas y conductas contra la ética parlamentaria (Cámara de Diputados, 2016). En el caso del Senado, éste órgano legislativo expidió un “Código de Ética y Conducta de las y los Servidores Públicos Administrativos del Senado de la República”, pero este no aplica a los Senadores,

solo a los trabajadores administrativos (Senado, 2016a). Los parlamentos del mundo suelen reglamentar las actividades de sus legisladores y funcionarios a partir de comités, reglamentos y códigos de ética; por ejemplo, el Senado de Estados Unidos tiene un Comité Selecto de Ética que puede recomendar sanciones si encuentra violaciones éticas graves. En otro caso, el parlamento británico cuenta con un comité de privilegios, que revisa la inmunidad parlamentaria de sus miembros, y un comité de estándares, que atiende las recomendaciones del comisionado de estándares del parlamento, mismo que regula el comportamiento de los parlamentarios y hace recomendaciones para actuar en contra de prácticas parlamentarias no éticas.

Vale la pena ahondar sobre la relación del sistema de justicia y su relación con el fuero. La reforma del sistema penal de justicia del año 2008 atiende el problema de la impunidad mientras establece

un marco de cumplimiento de derechos procesales para aquellos que sean acusados de un delito. No obstante, muchos elementos de esta reforma siguen pendientes de implementación (Galindo, et al. 2016). Esto, sumado a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (Castellanos, et al, 2015), da un marco para mejorar la eficiencia y la eficacia que permitiría tanto enfrentar el problema de los delitos de corrupción como darle garantías procesales a aquellos que están siendo acusados de un delito de esta naturaleza. En ese sentido, si se mantiene el fuero como está, pero se mejora la eficiencia y eficacia del sistema de justicia, ¿debería mantenerse el fuero sin cambios? Incluso, valdría la pena preguntarse, dada los niveles de impunidad que aún subsisten en el sistema de justicia, ¿qué efecto real tiene eliminar el fuero, en términos de evitar abuso y/o impunidad, si el sistema de justicia no tiene la capacidad de procesar al sospechoso o inculpado (por ejemplo, gobernadores)?

CONSIDERACIONES FINALES

Las iniciativas y reformas aprobadas sobre fuero, inmunidad parlamentaria y juicio político presentadas hasta ahora en el Senado, los congresos locales y en la Constitución de la Ciudad de México, responden a un entorno de desprestigio del servicio público ante los recurrentes casos de corrupción que se han registrado en años recientes y a un contexto de exigencia sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas del país. Las iniciativas y reformas buscan no solo eliminar el fuero sino en algunos casos darles claridad a procesos y acotar los alcances de estas figuras jurídicas.

Además de responder y enfrentar el contexto de exigencia ciudadano, también es necesario valorar los objetivos originales de estas figuras jurídicas para el funcionamiento de una democracia: evitar la persecución judicial con inten-

ciones de acoso políticamente interesado (inmunidad judicial) y, permitir la libertad de expresión de los representantes legislativos (fuero parlamentario) y contar con un instrumento de control mínimo necesario del Poder Ejecutivo (juicio político). El diseño de estos instrumentos también debe atender los conflictos potenciales que pueden surgir de la corrupción, la obstrucción de la justicia, la revelación de información clasificada y el abuso de poder.

La eliminación de una de estas figuras o la transformación de su propósito original puede provocar desbalance entre poderes. En el caso del fuero, si este es eliminado podría facilitar la persecución política. Aunque hay un esfuerzo social e institucional por establecer fiscalías independientes en el país, a raíz de las reformas de justicia y de anticorrupción, este proceso no ha

5 Se puede argumentar que este riesgo aún existe con fiscalías independientes o con autonomía constitucional, dado que se trata de cargos políticos y no solo técnicos, y sus titulares son nombrados o ratificados por el Congreso, sujeto a la correlación de fuerzas políticas del momento. Si bien esto es cierto, también ocurre que la autonomía podría reducir, aunque no desaparecer, los márgenes e incentivos de uso de la justicia con fines de persecución política. El punto es, en todo caso, que las prerrogativas de inviolabilidad parlamentaria son necesarias independientemente de que las fiscalías sean o no autónomas, aunque se vuelven especialmente importantes en contextos políticos e institucionales donde los órganos encargados de la procuración de justicia carecen de independencia.

concluido por lo que el riesgo de la persecución política no desaparece por completo.⁵ En lo que se refiere a la inmunidad parlamentaria, aunque sólo se ha propuesto acotar su funcionamiento a las sesiones de los congresos, los legisladores tienen funciones de representación también fuera de las sesiones, pero la discusión pública no sólo reside en el parlamento, también en los medios de comunicación y en las plazas públicas. Respecto del juicio político, si este deja de ser por causas graves y se substituye por criterios políticos interpretables por el legislador, es posible que se abran escenarios para golpes de Estado desde el Poder Legislativo. La precisión y acotamiento de estas figuras es recomendable incluso por lo que pueda contribuir a facilitar la aplicación de la justicia.

Parece prudente atender algunas observaciones y críticas razonables a la eliminación del fuero, por ejemplo, se podría reglamentar que el fuero opere de forma expedita en circunstancias de flagrancia y que en casos de delitos del orden común proceda un juicio con el legislador o funcionario en libertad, mientras que, en casos de delitos graves, de corrupción y de violaciones de derechos humanos, se lleve a cabo un procedimiento de destitución más ágil. El establecimiento de comités de ética, independientes, de raíz ciudadana, que vigilen potenciales casos de conflictos de interés de legisladores, especialmente, pero no de forma exclusiva, en los procesos de aprobación del presupuesto. En el caso de la inmunidad parlamentaria, podría reglamentarse qué tipo de información debería dejar de usarse —o usarse con restricciones— en declaraciones públicas (por ejemplo, documentos clasificados de seguridad) y establecer que todos los legisladores, en un juicio de carácter penal, deban declarar bajo juramento y pena de ser perseguido por el delito que corresponda, no importando su condición de parlamentario. Por último, parece igualmente relevante revisar el actual mecanismo de inicio del juicio político en dos aspectos: en primer lugar, si son suficientes los delitos graves del orden común para iniciar un juicio político, y en segundo lugar, revisar la funcionalidad y operabilidad del mecanismo que existe actualmente.

También es importante reconocer que ambas cámaras del Congreso de la Unión hayan creado códigos y comités de ética, aunque en el caso del Senado solo se aplica a los servidores públicos administrativos. Estos instrumentos, comunes en todo el mundo, ayudan a mantener una vigilancia del comportamiento ético de los parlamentarios, sobre todo en casos de conflictos de interés. Sería recomendable fortalecer estos mecanismos y replicarlos en las legislaturas locales. En particular, sería deseable que el Senado expidiera un reglamento y creara un comité de ética para los senadores, tal como lo hizo la Cámara de Diputados.

Finalmente, incluso si el Poder Legislativo decidiera desaparecer el fuero legislativo y la inmunidad judicial o si se acuerdan cambios que acoten y hagan más útiles estas figuras, no se podrá esperar mucho en cuanto a combate a la corrupción, freno al delito o incluso una mejor relación entre representantes y representados si no se tiene un sistema de justicia funcional, que persiga y sancione a quienes han cometido ilícitos comprobados, especialmente a servidores públicos. Una de las mejores formas de control de la corrupción y de la impunidad en el poder político es que existan leyes justas ejecutadas por instancias autónomas y profesionales. Pero el reto principal es mantener las protecciones parlamentarias y diseñar un mecanismo que sea de utilidad para proteger la institucionalidad democrática del país garantizando al mismo tiempo que no se abuse de estas protecciones de tal forma que provoque impunidad.

John Rawls (1995) argumentaba que todo privilegio explícitamente otorgado en una democracia debía ser socialmente útil para estar justificado. El fuero parlamentario y la inmunidad judicial tienen sentido en un contexto democrático solo en la medida en que estén claros los parámetros de su aplicación, incluyendo sus excepciones, y se justifique su existencia como recurso para permitir e incluso fortalecer el propio funcionamiento de la democracia. Si ninguna de estas condiciones se presenta, el fuero y la inmunidad deben pasar entonces por una seria reforma que reoriente su propósito a favor de un Estado democrático de derecho.



REFERENCIAS

- Animal Político (2017) “Congreso de Baja California elimina el fuero para diputados, gobernador, alcaldes y jueces”, *Animal Político*, 10 de marzo, disponible en: <http://bit.ly/2lOJqXw> (consultado el 10 de marzo de 2017).
- Belkin, Aaron y Schofer, Evan (2003), “Toward Structural Understanding of Coup Risk”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 47, núm. 6, pp. 594-620.
- Bradley, Athony W. y Pinelli, Cesare (2012), “Parliamentarism”, en *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford.
- Cámara de Diputados (2013). “Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan 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”. Disponible en: <http://goo.gl/aRNDeo>.
- Cámara de Diputados (2016), “Decreto por el que se adiciona el artículo 8 del Reglamento de la Cámara de Diputados y se expide el Código de Ética de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión”, Disponible en: <https://goo.gl/OkYUCZ>
- Castellanos, Roberto; Vidal Correa, Fernanda; Galindo López, Carlos; Espinosa Luna, y Ramírez, Susana (2015), “Referentes para el debate anticorrupción: antecedentes, propuestas y compromisos internacionales”, núm. 17, *Temas Estratégicos*, Instituto Belisario Domínguez, Disponible en: <https://goo.gl/kVQ26O>
- CESOP (2016). ““Por mis fueros” Las implicaciones del fuero y desafuero (declaración de procedencia) constitucional en México.” *Cámara de Diputados*. Disponible en: <http://goo.gl/jOFgiW>.
- Chafetz, Josh (2007), *Democracy’s Privileged Few: Legislative Privilege and Democratic Norms in the British and American Constitutions*, Yale University Press, New Haven.
- Congreso de Aguascalientes (2016). “Iniciativa No al Fuero.” Disponible en: <http://goo.gl/nnzRS8>.
- Congreso de Baja California (2011). “Iniciativa de reforma constitucional.” Disponible en: <http://goo.gl/lSrztP>.
- Congreso de Campeche (2016), “Decreto N° 87,” 11 de octubre: Disponible en: <https://goo.gl/5LWu1W>
- Congreso de Chiapas (2015). “Diputados aprueban Ley para el Proceso de Entrega-Recepción de la Administración Pública del Estado.” Disponible en: <http://goo.gl/n4eh2f>.
- Congreso de Chihuahua (2016). “Iniciativa con carácter de decreto a la cual proponen reformar y derogar diversos preceptos constitucionales, a efecto de suprimir el fuero constitucional en el estado.” Disponible en: <http://goo.gl/9gq9HQ>.
- Congreso de Coahuila (2016). “Documentos registrados para la Segunda Sesión del día 01 de septiembre.” Disponible en: <http://goo.gl/EjSSf7>.
- Congreso de Colima (2016). “Iniciativa de decreto por la cual se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.” Disponible en: <http://goo.gl/LrbAeP>.
- Congreso de Durango (2016). “Propone Iván Gurrola eliminar fuero constitucional.” Disponible en: <http://goo.gl/M0NkLR>.
- Congreso de Guanajuato (2016a). “Iniciativa del PRD en materia de fuero.” Disponible en: <http://goo.gl/vtG1zy>.
- Congreso de Guanajuato (2016b). *Eliminan el fuero para servidores públicos*. Disponible en: <https://goo.gl/Ariwjn>
- Congreso de Guerrero (2016). “Presenta De la Rosa Peláez Iniciativa de Ley de Desarrollo Social.” Disponible en: <http://goo.gl/UocNQ1>.

- Congreso de Jalisco (2016). "Aprobada la desaparición del fuero para los funcionarios públicos de Jalisco". Disponible en: <http://goo.gl/Qe5yuY>.
- Congreso de Michoacán (2016). "Iniciativa del PAN para acotar el fuero constitucional." Disponible en: <http://goo.gl/IL863p>.
- Congreso de Nayarit (2016). "Iniciativa del Diputado Javier Hiram Mercado Zamora sobre fuero", 18 de agosto. Disponible en: <http://189.194.63.106/sisparlamentario/iniciativas/1472213890.pdf>
- Congreso de Nuevo León (2016). "Renuncian al fuero diputados del PAN." Disponible en: <http://goo.gl/HJWBtW>.
- Congreso de Oaxaca (2016). "Iniciativa del Diputado Sergio Andrés Bello Guerra.", 21 de julio. Disponible en: <https://goo.gl/7v0Rnf>
- Congreso de Puebla (2016). "Iniciativa sobre el fuero." Disponible en: <http://goo.gl/e3BWBk>.
- Congreso de Querétaro (2016). "LVIII Legislatura aprueba Eliminación del fuero para funcionarios en Querétaro." Disponible en: <https://goo.gl/UKX9If>.
- Congreso de Quintana Roo (2016). "Iniciativa de reforma de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo," 7 de septiembre. Disponible en: <https://goo.gl/1GkBmY>
- Congreso de San Luis Potosí (2016). "Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 127." Disponible en: <http://goo.gl/9tu34m>.
- Congreso de Sinaloa (2016). "Iniciativa de la Diputada Laura Galván Uzeta." 26 de julio. Disponible en: <https://goo.gl/GxQSI0>
- Congreso de Sonora (2016). "Reforma al primer párrafo del artículo 146 de la Constitución Política del Estado de Sonora." Disponible en: <https://goo.gl/JVHfTH>
- Congreso de Tabasco (2016). "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 18, y 69 de la Constitución de Tabasco." Disponible en: <http://goo.gl/zq4gkW>.
- Congreso de Veracruz (2015). "Gaceta legislativa del 3 de diciembre." Disponible en: <http://goo.gl/moJNRU>.
- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) (2016), "Comunicado sobre la destitución de Dilma", 31 de agosto, disponible en: <https://goo.gl/OOYN3V>
- Constitución de Morelos (2016). "Reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos." Disponible en: <http://goo.gl/F77zCk>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2016). Disponible en: <http://goo.gl/IFg5yX>.
- Fuentes, Guadalupe (2015). "Los gobernadores hacen uso excesivo e ilegal del fuero en México, coinciden analistas." *Sin Embargo*. Disponible en: <http://goo.gl/M6jNml>.
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2017), "Constitución Política de la Ciudad de México", Disponible en: <https://goo.gl/MZIsNc>
- Galindo, Carlos; Ramírez, Susana; Buenrostro, Enrique y Córdoba, Lupita (2016, marzo), "Pendientes de la justicia penal: a 100 días de vencer el plazo constitucional", núm. 30, *Temas Estratégicos*, Instituto Belisario Domínguez, Disponible en: <https://goo.gl/uRd7du>
- Gamboa, Claudia y Gutiérrez, Miriam (2011). "Inmunidad parlamentaria y/o fuero constitucional de los legisladores. Cámara de Diputados." Disponible en: <http://goo.gl/Lq2lgr>.
- González Oropeza, Manuel (2004). "El fuero constitucional frente a la nueva realidad política del país." *Revista Lex*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <http://goo.gl/UiqjF>.
- International Parliamentary Union (IPU) (2015), "Violaciones de los derechos humanos de los parlamentarios-2015", Disponible en: <https://goo.gl/jEfIM4>
- Lijphart, Arend (2012), *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*, España, Ariel.

- Pérez-Liñan, Anibal (2007), *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Presidencia de la República (2012). “Pacto por México.” Disponible en: <http://goo.gl/Gk5v0F>.
- Rawls, John (1995), *Teoría de la Justicia*, FCE, México.
- Rosenbaum, David E. (1971, 30 de junio), “Gravel Speaks 3 Hours”, *The New York Times*: Disponible en: <https://goo.gl/I9unly>
- Senado (2016). “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la eliminación del fuero constitucional y la renovación del juicio político”. Disponible en: <https://goo.gl/zxzt12>.
- Senado (2016a), “Código de Ética y Conducta de las y los Servidores Públicos Administrativos del Senado de la República”, Disponible en: <https://goo.gl/MrMo7z>
- Swinford, Steven (2011, marzo 11), “Sir Fred Goodwin, RBS chief, takes out gagging order”, *The Telegraph*, Disponible en: <https://goo.gl/iAvAdj>
- Tijuana Informativo (2017) “Elimina Congreso de B.C. el fuero contemplado en la Constitución Estatal y Federal”, *Tijuana Informativo*, 9 de marzo de 2017, disponible en: <http://bit.ly/2myn0bN> (consultado el 10 de marzo de 2017).
- Valls Hernández, Sergio (2013). *El fuero constitucional y la imparcialidad de las autoridades penales*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://goo.gl/EdF6x7>.
- Wigley, Simon (2003), “Parliamentary Immunity: Protecting Democracy or Protecting Corruption?”, *The Journal of Political Philosophy*, volumen 11, número 1, pp. 23-40.

TEMAS ESTRATÉGICOS NO. 41
Fuero, inmunidad parlamentaria y juicio político en México

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México

Distribución gratuita. Impreso en México.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Números anteriores de Temas Estratégicos:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>

TEMAS ESTRATÉGICOS es un reporte quincenal de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, elaborado por la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

Elaboración de este reporte: Roberto Castellanos, Raúl Zepeda Gil y Ernesto David Orozco.
Diseño y formación: Lizbeth Saraí Orozco N.

Los autores agradecen los valiosos comentarios y observaciones de Khemvirg Puente y Fernando Dworak a una versión preliminar de este reporte; la responsabilidad final del contenido del reporte recae solo en sus autores.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Cómo citar este reporte:

Castellanos, R., R. Zepeda Gil y E.D. Orozco (2017) *Fuero, inmunidad parlamentaria y juicio político en México*, Reporte de Temas Estratégicos, número 42, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

COMITÉ DIRECTIVO

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Presidente

Sen. Roberto Albores Gleason
Secretario

Sen. Daniel Ávila Ruiz
Secretario

Sen. Benjamín Robles Montoya
Secretario

Gerardo Esquivel Hernández
Coordinación Ejecutiva de Investigación

Alejandro Encinas Nájera
Dirección General
de Investigación Estratégica

Roberto Castellanos Cereceda
Área de Sistema Político y Federalismo

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.