

El fuero constitucional. ¿Quién debería ser el beneficiario?*

Guillermo A. Gatt Corona

*If more of us valued food and cheer
and song above hoarded gold,
it would be a merrier world.*

J. R. R. Tolkien

A Blanca y Jorge, ejemplos de amistad.

Introducción

La palabra *fuero* parece imbuida de un carácter negativo en la historia de México. Resuenan ecos ancestrales de inequidad, abuso e impunidad cuando nos referimos a aquellos que se beneficiaban de él en diferentes ámbitos y momentos.

Por eso, cuando un político se coloca frente a un micrófono y anuncia que promoverá la supresión del fuero constitucional, ya sea en el ámbito estatal o federal, es casi unánime el aplauso de quienes lo escuchan. Resulta políticamente incorrecto criticar (aunque sea con ánimo constructivo) tan generosa propuesta, de la misma manera en que era inadecuado oponerse a una declaración de culpable a una bruja en Salem, Massachusetts, en 1693 o a una acusación de traición comunista de Joseph McCarthy en 1950.

Hoy lo habitual es sugerir la supresión del fuero en todas las ocasiones, la inacción de los diputados¹ —causada probablemente, a veces,

* Agradezco la colaboración de Alejandro Casillas, como asistente de investigación en este trabajo, así como a Samuel Méndez Fernández y Marcos del Rosario Rodríguez, por su revisión e interesantes comentarios a este texto.

¹ La inactividad no es solo de diputados locales y federales, principales artífices en las declaraciones de procedencia, sino también de otros actores que, conforme a las legislaciones estatales, pueden tener a su cargo la determinación de esta clase de asuntos, como es el caso del Consejo de la Judicatura local en Jalisco, en lo que se refiere a jueces locales.

por mezquinos intereses partidistas o por cobardía o pereza— y los casos coyunturales parecen exigirlo. La prudencia jurídica demanda que reflexionemos acerca del tema con un planteamiento a largo plazo y teniendo en mente su propósito, problemas, historia, ventajas y desventajas (Gatt 2007).

En este texto me referiré brevemente a los siguientes aspectos:

- 1) La distinción del fuero constitucional de otras instituciones afines.
- 2) La reforma de 2016 a la Constitución del Estado de Jalisco, que suprimía el fuero en dicha entidad.
- 3) El análisis realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la controversia constitucional 99/2016, en el que determinó que ciertas reformas a la Constitución local jalisciense eran inconstitucionales, cuando menos en lo que respecta al fuero de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado y de los jueces locales.
- 4) Las distintas maneras en las que puede analizarse la posibilidad de eliminar el fuero constitucional en las entidades federativas.
- 5) Buscaré proponer algunas alternativas teleológicas a la problemática del fuero y de la declaración de procedencia.

La Real Academia Española nos recuerda que la primera acepción de *fuero* no es justamente la “competencia jurisdiccional especial que corresponde a ciertas personas por razón de su cargo” (RAE 2019b), sino ‘jurisdicción, poder’ o incluso ‘compilación de leyes.’²

Desde que se estableció el derecho indiano en la Nueva España, se reconoció la presencia de una justicia extraordinaria, que era

² Quizá los fueros (en el sentido de compilación de leyes) más reconocidos por quienes vivimos en México sean el Fuero Juzgo y el Fuero Real. En el caso del primero, “el *Liber Iudiciorum* había sido previamente traducido al gallego y durante el reinado de Fernando III se tradujo al castellano, con el nombre de *Fuero Juzgo*, a fin de que encajara en el sistema jurídico de Castilla [...] Seguía la tradición romanista que servía para apuntalar la autoridad real y menoscabar los derechos locales, pues se trataba de un texto producto de la actividad legislativa de los reyes. [En cambio, el] Fuero Real [...] fue elaborado por Alfonso X el sabio entre 1252 y 1255 para concederlo, o mejor dicho imponerlo, ya sea como fuero primario o supletorio, en aquellos lugares donde supuestamente no había fueros locales, aunque esta situación era poco probable en ese momento” (Cruz 2017, 82-3).

la correspondiente a los fueros personales y de grupo. Su conocimiento en primera instancia estaba reservado a los tribunales de justicia extraordinaria como el Consulado, el Protomedicato, la Inquisición, la Mesta, la Acordada, el Fuero Universitario, el Tribunal de Minería, el Fuero Eclesiástico, los Fueros Militar y de Marina y el Juzgado General de Indios (Cruz 2017, 371).

El fuero constitucional ha existido como protección a distintas clases y grupos de personas en las diversas normas de carácter constitucional que han regido a México desde su independencia y hasta la actualidad.³

A partir de la Constitución de 1857 no solo se enumeraban los personajes que estarían dotados de fuero, sino que se buscaban mecanismos para que incluso el presidente de la república pudiera, en su caso, ser procesado.⁴

El artículo 13 —uno de los pocos numerales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que no han sido modificados desde su entrada en vigor, el 1 de mayo de 1917— expresamente señala:

Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públi-

³ Incluidas las tres de corte federal (1824, 1857 y 1917), las reformas de 1847, las dos centralistas (1836 y 1843), así como durante los dos imperios (de Agustín I y de Maximiliano). Por ejemplo, en la Constitución de 1824 se establecía lo siguiente: “ART.43. En las causas criminales que se intentaren en contra de 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 estos, ni estos sino ante la de senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa.

ART.44. Sí la Cámara que haga de gran jurado en los casos del artículo anterior, declare 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” (Tena 2002, 173).

⁴ La Constitución mexicana de 1857, en su artículo 103, señalaba que “Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por la infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición á la patria, violación expresa de la Constitución, ataque á la libertad electoral y delitos graves del orden común” (Tena 2002, 624).

cos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda (CPEUM, artículo 13, 2020).

La aprobación del texto constitucional tras los debates de Querétaro no fue sencilla; ya eran muchas las voces que se preguntaban si incluir esa clase de prerrogativas no sería sinónimo de impunidad. Algunos, como Palavicini,⁵ lo cuestionaban, en tanto que otros, como Truchuelo,⁶ buscaban su supresión de manera íntegra, excepto para el fuero militar, que, por su parte, también era criticado por una facción del Congreso Constituyente.⁷

⁵ Véase, por ejemplo, lo que señalaba Palavicini: “No se ha detenido aquí el Poder Legislativo; numerosos de sus miembros militan en las filas de la revolución; y muchos otros, amparados por el fuero, conspiran en la ciudad, a ciencia y paciencia del gobierno, que se ha encontrado maniatado frente a tales funcionarios, para quienes el fuero ha sido patente de inmunidad penal. Últimamente la actitud de las Cámaras ha rebasado, no ya en los límites constitucionales de la armonía de los poderes, sino hasta las fórmulas de simple cortesía y decencia” (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917. Honorable Congreso Constituyente*, 148).

⁶ El diputado Truchuelo señalaba: “Señores, no debemos absolutamente reconocer ningún fuero y mucho menos cuando se trata de establecer una Constitución que será honra para todo este Congreso; si examinamos todos los demás artículos relativos del proyecto, vemos que la tendencia es suprimir toda clase de fueros [...] Ven ustedes, pues, que el único fuero indispensable que hay para sostener la soberanía de una nación, como es la creación del ejército, sin embargo, el fuero está perfectamente limitado, a tal grado que no tiene absolutamente aplicación, más que en asuntos de disciplina y esto es importantísimo, más si recordamos las palabras de Federico el Grande que decía: ‘sin disciplina no hay buenos soldados;’ ‘sin ordenanza no hay ejército.’ Es el único fuero precisamente constituido para sostener el prestigio del ejército, la vida de nuestras instituciones y para sostener la soberanía nacional. Tratándose de ese fuero que más bien es demasiado riguroso para los soldados y eso con el fin de mantenerlos en disciplina” (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917. Honorable Congreso Constituyente*, 565-6).

⁷ Al respecto, Francisco José Múgica señalaba que “el fuero de guerra, que se trata de conservar en nuestra constitución actual, no es más que un resquicio histórico del militarismo que ha prevaletido en todas las épocas de nuestra vida, tanto colonial como de la nación independiente, y que no producirá más efecto que el de hacer creer al futuro Ejército nacional y a los civiles todos de la República, que la clase militar es una clase privilegiada y distinta ante nuestras leyes del resto de los habitantes de este suelo [...] Y por último, considero peligrosa la conservación del fuero militar, porque la justicia militar, en la forma en que actualmente se administra, depende esencialmente en su funcionamiento del superior jerárquico en su primera instancia, y el Poder Ejecutivo en el tribunal de apelación, pues los jueces instructores están sujetos a sus funciones al criterio del comandante militar general en jefe” (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917. Honorable Congreso Constituyente*, 164-6).

Incluso, el fuero militar⁸ ha ido acotándose de manera constante tanto por reformas legislativas como por interpretaciones jurisdiccionales, lo que ha evitado que personas civiles se involucren en este de manera innecesaria.⁹ Aunque algunas de las resoluciones de la Suprema Corte respecto al tema han sido polémicas, en general, los estudiosos en la materia tienden a estar conformes con ellas, al reducir los casos y situaciones en que un civil puede estar involucrado en un asunto tramitado ante tribunales castrenses.

El fundamento del fuero constitucional se encuentra en el artículo 111 de la carta magna, un precepto que ha sido constantemente cuestionado por su falta de eficacia y modificado en múltiples ocasiones.¹⁰

⁸ Véase, por ejemplo, la tesis de rubro “FUERO MILITAR EL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, INCISO A), DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR CONTRAVIENE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, con base en los artículos 2 y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, determinó que las conductas cometidas por militares que puedan vulnerar derechos humanos de civiles no pueden ser competencia de la jurisdicción militar, porque en ese supuesto los tribunales militares ejercen jurisdicción no solamente respecto del imputado, sino también sobre la víctima civil, quien tiene derecho a participar en el proceso penal tanto para efectos de la reparación del daño, como para hacer efectivos sus derechos a la verdad y a la justicia. En este contexto, el artículo 57, fracción II, inciso a), del Código de Justicia Militar al dar lugar a que la jurisdicción militar conozca de las causas penales seguidas contra militares respecto de delitos del orden común o federal que, cometidos por aquéllos al estar en servicio o con motivo de éste, puedan afectar los derechos humanos de personas civiles, contraviene la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la sentencia emitida por la Corte Interamericana en el caso citado, máxime que de lo previsto en el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se colige que la jurisdicción militar deba conocer de los juicios seguidos contra militares por delitos que puedan implicar violación de derechos humanos de víctimas civiles, como lo determinó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente varios 912/2010”.

⁹ Véase, por ejemplo, la tesis de rubro RESTRICCIÓN INTERPRETATIVA DEL FUERO MILITAR. SI EN EL DELITO DE HOMICIDIO LOS SUJETOS ACTIVO Y PASIVO SON MIEMBROS ACTIVOS DE LAS FUERZAS ARMADAS Y SE COMETIÓ ESTANDO LOS DOS EN SERVICIO, A LA LUZ DE LOS DERECHOS HUMANOS QUE POSEE LA VÍCTIMA INDIRECTA U OFENDIDO DEL ILÍCITO (FAMILIARES DEL OCCISO), LOS TRIBUNALES CASTRENSES SON INCOMPETENTES, POR RAZÓN DE FUERO, PARA CONOCER DE LOS PROCESOS PENALES QUE SE INSTRUYEN POR LA COMISIÓN DE DICHO ILÍCITO [INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, INCISO A), DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR, VIGENTE A PARTIR DEL 14 DE JUNIO DE 2014].

¹⁰ Hasta la fecha de elaboración de este trabajo, dicho numeral había sido reformado en 11 ocasiones: 20 de agosto de 1928, 21 de septiembre de 1944, 8 de octubre de 1974, 28 de diciembre de 1982, 10 de agosto de 1987, 31 de diciembre de 1994, 22 de agosto de 1996, 2 de agosto de 2007, 7 de febrero de 2014, 10 de febrero de 2014 y 29 de enero de 2016. Las reformas han

La responsabilidad para determinar la declaración de procedencia o desaforar (como se dice coloquialmente) a las personas dotadas de fuero recaía inicialmente en el Senado. Con el tiempo, las reformas han sustituido esta responsabilidad en el ámbito federal para que sea la Cámara de Diputados por mayoría absoluta la que determine si ha lugar o no a eliminar el fuero constitucional a alguno de los funcionarios.¹¹

tenido múltiples matices: obligar a la expedición de la legislación que regula la responsabilidad de los servidores públicos (1928), obligar al presidente de la república a recibir en privado al funcionario para “poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud” (1974), otorgar las facultades en este tema a la Cámara de Diputados y denominar al proceso como declaración de procedencia (1982) (www.diputados.gob.mx).

¹¹ El texto original de la Constitución de 1917 señalaba lo siguiente: “ART.111. De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado, pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que este es culpable., quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley.

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

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

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la federación, y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno, para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictivos. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular en los términos que para los delitos de imprenta establezca el artículo 20” (Tena 2002, 866).

Aunque en el artículo 111 de la carta magna¹² —que es el fundamento del fuero constitucional— no se utiliza en ningún momento la palabra *fuero*,¹³ el término sí se usa en el segundo párrafo del artículo 61, de manera peculiar, como colofón a la garantía de irresponsabilidad de la que gozan los diputados y senadores del Congreso de la Unión: “El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del

¹² “Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el 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.

Las declaraciones y resoluciones de la (sic DOF 28-12-1982) Cámaras de Diputados (sic DOF 28-12-1982) Senadores son inatacables.

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

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

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

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados” (CPEUM, artículo 111, 2020).

¹³ En otros apartados, la Constitución se refiere al término fuero para distinguir lo federal de lo común o que corresponde a las entidades federativas.

recinto donde se reúnan para sesionar” (CPEUM, artículo 61, párrafo segundo, 2020).

Si la idea del fuero es dar un privilegio que propicie la impunidad para cierta clase de personas, para su beneficio personal, sin duda debe desaparecer; su abuso a lo largo del tiempo es notorio. No obstante, trataré de argüir cómo, en mi opinión, el fuero constitucional debe permanecer tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas, aunque con reformas sustanciales, pensado no en un privilegio de personas, sino del ejercicio cabal de sus funciones y a fin de lograr el bien común.

Para determinar si vale la pena reformar o eliminar una institución jurídica, es necesario analizar el tema de manera objetiva y con un enfoque que busque siempre lo mejor para la sociedad. Hay que hablar del fuero para cuestionar si vale la pena reformar su andamiaje constitucional en los ámbitos nacional y estatal. Hay que tener en mente que las normas jurídicas “no son sino ordenamientos o preceptos racionales, imperativos y directivos de la acción humana libre hacia el bien común, en el marco de la comunidad completa o política” (Masini 2012, 75).

Distinción del fuero constitucional de otras instituciones afines

No podemos hablar de la inmunidad procesal aisladamente, sino que es necesario hacerlo en el marco de la teoría general de las responsabilidades que regulan los artículos 108 y siguientes de la CPEUM. Como señalaba el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo,

es un principio generalmente aceptado por el derecho constitucional que los servidores públicos, esto es, aquellas personas que ejercen o desempeñan cargos, comisiones o empleos en las instituciones gubernamentales, están sujetos a un sistema de responsabilidades a través del cual deban responder ante la colectividad por sus conductas. Esta obligación de responder tiene sus motivos, no es arbitraria (controversia constitucional 26/97, voto particular del ministro José de Jesús Gudiño Pelayo).

Entre dichas responsabilidades, la Constitución federal distingue como sanciones para los distintos servidores públicos las que se refieren al juicio político; la declaración de procedencia como antecedente para un proceso penal, así como las responsabilidades administrativa, civil y del Sistema Nacional Anticorrupción.

De esa manera, cuando consideramos los principios¹⁴ que las constituciones federal y estatales desean proteger, al fomentar la libertad de legisladores y otros funcionarios públicos en el ejercicio de sus responsabilidades y, por otra parte, la necesaria punibilidad de conductas delictivas y la demanda democrática de responsabilidad y de reducción de la impunidad, varios temas se cruzan, entre los que destacan 1) la inmunidad, 2) la irresponsabilidad, 3) el Sistema Nacional (y los locales) Anticorrupción y 4) la suspensión del ejercicio de derechos ciudadanos.¹⁵

14 “I call a ‘principle’ a standard that is to be observed, not because it will advance or secure an economic, political, or social situation deemed desirable, but because it is a requirement of justice or fairness or some other dimension of morality” (Dworkin 1978, 22).

15 Al explicar la reforma de 1982 al artículo 111 de la Constitución, el entonces senador Palacios Alcocer señalaba la precisión que esta buscaba generar en aquel momento: “-El C. Senador Palacios Alcocer: [...] A eso obedece que el Ejecutivo de la Unión haya enviado, como Cámara de origen al Senado de la República, la Iniciativa de Reformas al Título IV de la Constitución y demás artículos referentes al tema. Es importante destacar, en primer término, que se modifica la enunciación del Título IV variando de la vieja concepción de funcionarios a la más amplia cobertura de servidores públicos, a efecto de que se pueda propiciar el principio de igualdad de quienes tenemos alguna responsabilidad de carácter público ante la aplicación de las leyes generales.

A eso se debe que se establezca por primera vez, de manera precisa y clara, cuatro factibles vías de responsabilidad de los servidores públicos. La responsabilidad de naturaleza política, penal, civil y administrativa. Pero esto en sí que ya constituye un avance, se viene a reforzar con las valiosas aportaciones que las Comisiones Dictaminadoras hicieron a efecto de mejorar enmendando y ampliando el contenido de la iniciativa del Presidente de la República.

Y estas ampliaciones y enmiendas de las Comisiones Dictaminadoras que hoy se presentan a la consideración de ustedes, señores Senadores, pueden ser consideradas en dos rubros fundamentales: por una parte, las tendientes a la defensa, vigorización y actualización del federalismo, y por otra a preservar la renovación moral de la sociedad sacando de los renglones de la impunidad algunos funcionarios que escapaban a la hipótesis normativa.

Por eso, cuando se amplíe por parte del Senado de la República la posibilidad del juicio político, a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a los Congresos locales, y a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se está con esto incorporando al sistema federal la responsabilidad en que pueden incluir, en materia política, los funcionarios de las entidades federativas.

Al mismo tiempo, en materia penal, se trata de borrar la impunidad de los funcionarios locales a que hemos hecho referencia, pero siempre y cuando se entienda en las dos hipótesis enunciadas que se debe respetar la soberanía de los Estados; que las declaraciones de

La inmunidad corresponde a los funcionarios dotados de fuero en los términos de la CPEUM. Por su parte, la irresponsabilidad es solo característica de los legisladores y busca proteger su libertad de expresión en el ejercicio de su cargo (CPEUM, artículo 61, 2020).

La irresponsabilidad se encuentra prevista en la Constitución jalisciense, cuando señala en su artículo 23 que “los diputados son inviolables por la manifestación de sus ideas en el ejercicio de sus funciones y nunca podrán ser reconvenidos por ellas”.

Finalmente, la norma fundamental distingue entre sanciones de carácter político y de naturaleza penal.¹⁶ El desafuero o declaración

sentencia en el Senado en materia de juicio político y las declaraciones de procedencia de la Colegisladora en materia de responsabilidad penal no tendrán más que un carácter eminentemente declarativo y se dé así abierta la posibilidad de que sean las legislaturas de los Estados, fieles representantes del pueblo y la soberanía de los mismos, quienes actúen de conformidad con las disposiciones conducentes.

Y hay algo más. Es importante también que se pueda precisar que en los delitos que se cometan por estos funcionarios que en las faltas de carácter administrativo en que pudieran incurrir, y en las faltas de carácter civil, se preserven principios inmovibles de nuestra teoría constitucional; que la responsabilidad civil no puede ser alegada en ejercicio de fuero. Todos los servidores tenemos la obligación del cumplimiento de nuestras obligaciones civiles, y que se preserven también las obligaciones administrativas incluyendo en el texto constitucional algunos principios de valor que hoy quedan objetivamente reconocidos como la juridicidad o legalidad de los actos de los administradores la imparcialidad, como la lealtad, como la honradez, como la eficacia” (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917. Honorable Congreso Constituyente*).

¹⁶ “Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

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

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la

de procedencia atañe justamente a este último parámetro de responsabilidad. No son, en absoluto, iguales la naturaleza ni las sanciones potenciales en un juicio político y en una declaración de procedencia. Mientras que la declaración de procedencia debería tener como propósito inicial suprimir la inmunidad relativa de la que gozan ciertos funcionarios a los que se acusa de haber cometido un delito (inmerso, así, en el ámbito del derecho penal), el juicio político no requiere de la acción criminal de quienes están sujetos a este, sino que exista la comisión de violaciones graves a la Constitución, las leyes federales que de ella emanen o “el manejo indebido de fondos y recursos” (CPEUM, artículo 110, 2020), aunque dicha conducta no constituya necesariamente un delito. A quienes no tenemos anhelo de ostentar cargos públicos no nos afectaría en absoluto la sanción de un juicio político (destitución e inhabilitación), pero sí los efectos penales que trae consigo una declaración de procedencia.

De los orígenes históricos de la inmunidad en el constitucionalismo mexicano, y de la propia regulación que la actual Constitución de 1917 establece, podemos percatarnos de que la inmunidad (fuero constitucional) en México [...] tiene las siguientes características: i) no existe constitucionalmente una mención del *fumus persecutionis* o directrices similares de los criterios para la concesión o negación de la declaración de procedencia; ii) solo la Cámara de Diputados puede conocer de la declaración de procedencia [...]; iii) la denegación de la declaración de procedencia produce solo efectos suspensivos sobre la acción penal, no prejuzga sobre el fondo; iv) la resolución es inatacable por otros medios de defensa; v) la resolución implica, constitucionalmente, separación inmediata (Rivera 2012, 243).

No es aquí el espacio para analizar detenidamente la irresponsabilidad de la que están dotados constitucionalmente los legisladores. Diré, en cambio, que en tal materia vale más la pena conservar ese atributo

mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables” (CPEUM, artículo 110, 2020).

(a pesar de los abusos que cometen algunos legisladores en este tema —muchos y muy frecuentes, todos lo sabemos—) que establecer límites a la pluralidad en el Legislativo y su capacidad de expresión, interlocución y diálogo. Coincido con Raúl González Schmal, quien sostiene que

la condición más importante de la función parlamentaria es la de la independencia de los legisladores, por lo que debe de preservárseles de cualquier intento de coacción en su libertad de expresión por parte de otros órganos de poder (González 2007, 295).

Tampoco me referiré aquí al tema del juicio político en el que, desafortunadamente, la historia ha demostrado que los legisladores se han guiado frecuentemente por los intereses del partido al que pertenecen para no sancionar a sus correligionarios. ¿De qué instituto político? No seamos ilusos: de todos. Los legisladores a lo largo de la historia no han sabido, en este tema, estar a la altura de la encomienda democrática que la ciudadanía les ha otorgado.

La discusión no solo se da en nuestro país, sino en todas las latitudes donde ciertos funcionarios tienen esta protección en contra de algunos procesos penales, donde estos mecanismos se han usado para reestablecer la justicia en algunos casos o como linchamiento de carácter político en otros, como en el interesante caso del gobernador Sulzer, de Nueva York, en 1913.¹⁷

En cambio, en el tema del fuero, que, como señala Felipe Tena Ramírez, es “la protección contra toda acción penal de que gozan los representantes populares durante el tiempo de su representación” (Tena 1975, 279), la discusión suele plantearse en torno a la interrogante de si vale la pena continuar con él o quitarlo. Las iniciativas tanto locales como federales para modificar o suprimir el fuero han sido múltiples a través del tiempo (Sánchez 2007). A pesar de ello, en el ámbito federal, el fuero sigue vigente conforme lo dispone el artículo 111 de la CPEUM.

¹⁷ “Impeachment plays a unique role in our system of government. It serves as a method by which a government disciplines an errant official so as to maintain public confidence in the political system. Designed to check the gross misuse of authority, the impeachment process must also guarantee due process for the official accused of violating the public trust” (Dunne y Balboni 1986, 567).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha expresado en diversas ocasiones acerca del tema y ha destacado, por ejemplo, cuál es el propósito de la inmunidad que el fuero otorga:

FUERO CONSTITUCIONAL. Los miembros del Poder Legislativo gozan de una inmunidad que se conoce entre nosotros como fuero constitucional, prerrogativa indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, y quienes las disfrutan, tienen la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña sin previa declaración del propio cuerpo o cámara a la que pertenece el quejoso, declaración que debe ser emitida por mayoría de votos del número total de sus miembros. La norma constitucional que esto establece [...] no implica revestir a sus miembros de impunidad, sino que condiciona la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción determinados presupuestos que sólo pueden ser calificados por la cámara relativa.¹⁸

La eliminación del fuero en Jalisco en 2016

El sábado 20 de agosto de 2016, se publicó en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco* la reforma a la Constitución estatal, la cual suprimió el fuero constitucional para los funcionarios previamente referidos en el texto de la carta magna de la entidad.

Semanas previas a la reforma, el Congreso local convocó a foros para la discusión de esos temas. En una de las actividades, los diputados presentes se mostraron muy sorprendidos al ver que diversos académicos consultados no apoyaban la supresión del fuero constitucional local, sino que señalaban lo siguiente:

- 1) El fuero tenía una razón de ser para proteger la integridad de la función realizada.
- 2) Debía reflexionarse para que el listado de funcionarios con fuero constitucional fuese el adecuado sin exceso ni defecto.
- 3) El ejercicio procesal de la declaración de procedencia tenía enormes deficiencias por su fuerte componente político.
- 4) Podían buscarse reformas que hicieran que el fuero subsistiera de tal manera que las declaraciones de procedencia fueran eficaces y

¹⁸ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LXXXVIII, p. 763.

se dictaran en aquellos casos en los que los actos cometidos por los funcionarios lo merecieran.

El cuadro 1 muestra una comparación de la Constitución de Jalisco respecto a los artículos del capítulo III “De la responsabilidad por hechos de corrupción” antes y después de ser reformados y publicados mediante el decreto 25859/LXI/16.

Cuadro 1

Antes de la reforma del 20 de agosto de 2016	Después de la reforma del 20 de agosto de 2016
<p>ARTÍCULO 99.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal. Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito, a los servidores públicos que, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, sin que puedan demostrar su procedencia lícita. La ley sancionará con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, sin que se pueda considerar confiscatoria, además de las otras penas que correspondan.</p>	<p>ARTÍCULO 99.- La comisión de delitos del orden común por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.</p> <p>Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito, a los servidores públicos que, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, sin que puedan demostrar su procedencia lícita. La ley sancionará con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, sin que se pueda considerar confiscatoria, además de las otras penas que correspondan.</p>
<p>ARTÍCULO 100.- Para actuar penalmente contra los diputados al Congreso del Estado; los titulares de las secretarías del Poder Ejecutivo, el Procurador General de Justicia y el Procurador Social; los magistrados del Poder Judicial del Estado; el Presidente y los consejeros ciudadanos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; los consejeros electorales del Consejo Electoral del Estado; el Auditor Superior del Estado; los presidentes municipales, regidores, síndicos y concejales de los ayuntamientos o concejos municipales, se requerirá establecer la procedencia de acuerdo a las siguientes normas: I. El Congreso, excepción hecha de los miembros de la Comisión de Responsabilidades, declarará por mayoría absoluta de los diputados integrantes de la legislatura,</p>	<p>ARTÍCULO 100.- Derogado.</p>

Continuación.

si ha o no lugar a proceder contra el inculpado; II. Si la resolución del Congreso fuere negativa, se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación; III. Si el Congreso declara que ha lugar a proceder, el inculpado quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. En tanto no se determine esta declaración, no procederá el ejercicio de la acción penal ni librar la orden de aprehensión; IV. El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal; si éste culmina con sentencia absolutoria, el servidor público podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su cargo, no se concederá la gracia del indulto; V. Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y, tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido o el daño causado; y VI. Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

ARTÍCULO 101.- El Gobernador del Estado, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado ante el Congreso y exclusivamente por delitos dolosos graves del orden común.

ARTÍCULO 101.- Derogado.

ARTÍCULO 102.- Contra los jueces de primera instancia, menores y de paz, sólo podrá procederse penalmente, previa declaración del Consejo General del Poder Judicial del Estado. Una vez dictada la declaración, quedarán separados del ejercicio y serán sometidos a los tribunales competentes.

ARTÍCULO 102.- Derogado.

ARTÍCULO 103.- El desempeño de alguno de los cargos por cuyo ejercicio se goce de inmunidad penal, de conformidad con lo establecido en la presente Constitución, suspenderá el término para la prescripción.

ARTÍCULO 103.- Derogado.

El fuero constitucional

Continuación.

ARTÍCULO 104.- No se requerirá declaración de procedencia del Congreso, cuando alguno de los servidores públicos que gozan de inmunidad penal, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su cargo o no haya asumido el ejercicio del mismo. Tampoco se requerirá declaración de procedencia en el caso de servidores públicos que tengan el carácter de suplentes, salvo que se encuentren en ejercicio del cargo.

ARTÍCULO 104.- Derogado.

ARTÍCULO 105.- Contra las declaraciones de procedencia penal no procede juicio o recurso alguno.

ARTÍCULO 105.- Derogado.

Como se advierte claramente, con la reforma mencionada fueron derogados los artículos 100, 101, 102, 103, 104 y 105, en los cuales se suprimió el fuero local y todo lo relativo a la declaración de procedencia.

El espíritu de la reforma a la Constitución jalisciense se refleja indubitadamente en el primer párrafo del artículo 99 modificado en 2016: “La comisión de delitos del orden común por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”.

El polémico artículo 99 de dicha norma fundamental fue reformado nuevamente en su primer párrafo el 18 de julio de 2017.¹⁹ Desde ese momento, la reforma jalisciense fue tema de debate y tuvo apoyo en algunos grupos que incluso generaron iniciativas de modificaciones similares en otros estados, aunque también rechazo de otros que consideraron que era inconstitucional.

Una de las voces discrepantes fue justamente la del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, que consideró, en esencia, que la

¹⁹ Este artículo fue modificado nuevamente en julio de 2017 por medio del decreto número 260408/LX/17; su texto vigente señala lo siguiente: “La comisión de delitos del orden común por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable. Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito, a los servidores públicos que, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, sin que puedan demostrar su procedencia lícita. La ley sancionará con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, sin que se pueda considerar confiscatoria, además de las otras penas que correspondan” (www.diputados.gob.mx).

supresión del fuero de los magistrados y jueces del Poder Judicial local ponía en peligro la independencia judicial y la sometía a riesgos innecesarios, lo que, en su opinión, violentaba la Constitución mexicana.

Así, en los términos del artículo 105 de la Constitución, dicho tribunal promovió una controversia constitucional para que fuera la Suprema Corte, en ejercicio de sus funciones en pleno, la que determinara si la reforma que suprimía el fuero en Jalisco era o no congruente con la carta magna federal.²⁰

Controversia constitucional 99/2016

La controversia constitucional 99/2016, promovida por el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, tenía como propósito que la Suprema Corte determinara la inconstitucionalidad de los decretos 25859/LXI/16 y 25861/LXI/2016, publicados el 20 de agosto de 2016 en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, los cuales contenían la supresión del fuero constitucional en la carta magna local de dicha entidad.

La demanda inicial fue interpuesta el 22, turnada al ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento, admitida el 26 de septiembre y ampliada el 17 de octubre del mismo año por el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco (controversia constitucional 99/2016, 1). Dieron contestación a la demanda el Poder Ejecutivo, el fiscal general de Jalisco y el Poder Legislativo estatal.

²⁰ “Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...]

h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; [...]

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia” (CPEUM, artículo 105).

De acuerdo con lo expuesto previamente, la declaración de procedencia relativa a los jueces locales era peculiar (en el sentido de que no era resuelta por el Poder Legislativo) y señalaba que el Consejo de la Judicatura local era el que podría determinar si se debía proceder penalmente o no contra los jueces del Poder Judicial de Jalisco.

Los argumentos que esgrimió el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco para aducir que la supresión del fuero constitucional, en el caso de los magistrados y jueces locales, violenta lo dispuesto por la carta magna fueron esencialmente los siguientes:

- 1) Que la reforma y derogación de dispositivos constitucionales y legales afecta gravemente la independencia judicial (controversia constitucional 99/2016, 2-7), además de que transgrede los artículos 17 y 116 de la Constitución federal.
- 2) Que los decretos impugnados son contrarios a la CPEUM, dado que hacen ineficaz la figura de la declaración de procedencia que prevé para algunos servidores públicos de las entidades federativas. El argumento del Supremo Tribunal de Justicia se sustenta en que los estados no tienen libertad de configuración para suprimir el fuero local, sino solo para regularlo (controversia constitucional 99/2016, 7-9).
- 3) El hecho de que un juez del orden común sustancie sin declaración de procedencia el proceso penal de un magistrado del Poder Judicial de Jalisco es una prueba de debilitamiento de su encargo y, en general, de la cadena de mando de los órganos jurisdiccionales (controversia constitucional 99/2016, 14).

No haremos referencia aquí al escándalo que sucedió en el Poder Judicial de Jalisco, en el que el entonces magistrado presidente fue objeto de múltiples denuncias de juicio político e incluso la apertura de una carpeta de investigación en su contra.²¹

El resultado a mediano plazo consistió en la renuncia del magistrado Vega Pámanes a su cargo, aceptada por el Congreso local, de manera unánime, el 10 de noviembre de 2016, y, por ende, que se sobreseye-

²¹ En lo relativo a la carpeta de investigación, véase la ejecutoria de la controversia constitucional 99/2016 (9-10). De dicho evento resultó una ampliación de demanda en la controversia constitucional, que fue admitida el 28 de septiembre de 2016.

ra la ampliación de demanda en la referida controversia constitucional 99/2016 (37-9) —relativa a una denuncia en contra del magistrado presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco— y, posteriormente, que el Congreso de Jalisco lo sancionara como consecuencia de las demandas de juicio político entabladas en su contra.

Por su parte, el debate que se llevó a cabo en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se concentró en los siguientes temas:

- 1) Si existía o no libertad por parte de los congresos locales para establecer un fuero local a sus funcionarios en los términos previstos por la Constitución federal, en particular en su artículo 111. No todos los ministros respondían de la misma manera.²²
- 2) Si el fuero para los magistrados locales era necesario para garantizar su inamovilidad judicial, que forma parte del principio de independencia judicial.
- 3) Si el fuero, en caso de ser necesario, funcionaría solo para los magistrados o también para los jueces del fuero común.²³
- 4) En caso de que pudiera suprimirse dicho fuero, tendrían que establecerse o no lineamientos distintos para quienes llegaran a ocupar dichos cargos en el futuro, en oposición a quienes ya lo tenían (es decir, un *statu quo* transitorio).
- 5) Si se declaraba inconstitucional algún artículo de la Constitución jalisciense, debería ser solamente en tanto afectara la independencia judicial, es decir, beneficiando solo a magistrados y jueces locales o a todos los funcionarios referidos en la disposición constitucional previa.

La sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 24 de septiembre de 2019 en la controversia constitucional 99/2016, logra-

²² Por ejemplo, el ministro Eduardo Medina Mora I. no consideraba que existiera una libertad configurativa absoluta para suprimir el fuero: “El artículo 111 de la Constitución Federal no confiere a las legislaturas locales una libertad configurativa plena que le permita sobrepasar el mandato constitucional de prever esta declaratoria de procedencia. El fuero constitucional constituye una protección específica de orden público para la salvaguarda de la función e institución que representa [...] y no un derecho subjetivo disponible para la persona que ocupa el cargo” (SCJN 2019, 15).

²³ El ministro Jorge Pardo Rebolledo señaló: “El problema que encontré en el artículo 111, párrafo quinto, de la Constitución Federal es que no abarca a los jueces, solamente señala a los magistrados locales y a los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales” (SCJN 2019, 24).

da por una mayoría de nueve ministros, con el voto en contra de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Yasmín Esquivel Mossa, determinó en sus puntos medulares²⁴ lo siguiente (controversia constitucional 99/2016, 127-31):

- 1) El procedimiento de la declaración de procedencia es autónomo al proceso penal, y concluye con un acto materialmente administrativo (controversia constitucional 99/2016, 49).
- 2) Es inconstitucional la reforma que el Congreso de Jalisco realizó a su carta magna local en los artículos 91, fracción II; 100; 102; 103; 104 y 105 al suprimir el fuero en el ámbito local (controversia constitucional 99/2016, 58 y ss. y 123-5).
- 3) Los estados gozan de libertad configurativa absoluta²⁵ para decidir si establecen o no en su Constitución local el fuero²⁶ para efectos de delitos estatales.²⁷ Esto, dado que la carta magna no regula el fuero relativo a las entidades federativas para delitos locales y, por ende, la declaración de procedencia para funcionarios estatales por delitos estatales (pero la CPEUM sí regula lo relativo a los

²⁴ No se analiza aquí el razonamiento por el que se sobreescribió parcialmente, en cuanto a la cesación de efectos de algunos artículos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, y se declaró la validez del artículo 99, párrafo primero, de la Constitución local reformada. Entre otros argumentos, véase la ejecutoria de la controversia constitucional 99/2016 (121-3).

²⁵ En esa ocasión, la mayoría lograda en la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue menor: 7 a favor y 4 en contra; por ello, en este tema, conforme a lo previsto por la Ley de Amparo, el criterio no podría servir para sustentar jurisprudencia con el paso del tiempo, dada la mayoría lograda (SCJN 2019, 40).

²⁶ “Las autoridades del Estado de Jalisco, si bien tienen libertad configurativa para regular la declaración de procedencia o figuras afines de los servidores públicos locales por delitos diferentes al fuero federal (en términos del artículo 111 de la Constitución Federal), ello no implica que puedan suprimir, sin más, las garantías de protección reconocidas estatalmente a los diferentes miembros del Poder Judicial jalisciense, sin haber dado mayores explicaciones al respecto (más que la mera evolución histórica de la figura genérica de declaración de procedencia) y sin ni siquiera haberse tomado en cuenta las implicaciones que dicha decisión legislativa generaría en la estabilidad en el cargo de los diferentes funcionarios judiciales que desempeñan el puesto de magistrados o jueces locales” (controversia constitucional 99/2016, 57-8).

²⁷ “Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido en diversos precedentes qué principios se vinculan con esta obligación que tiene el Estado de garantizar la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional en el ámbito local” (controversia constitucional 99/2016, voto particular de la ministra Yasmín Esquivel Mossa, 2).

delitos federales) puede suprimirse en algunos casos,²⁸ en tanto no se afecten otros principios constitucionales, como la independencia judicial.²⁹

- 4) La declaratoria de procedencia no significa una concesión o un privilegio para el funcionario, sino una protección a la función que desempeñan ciertas personas.³⁰
- 5) La derogación del artículo 102 de la Constitución jalisciense, relativa a la declaración de procedencia por parte del Consejo de la Judicatura para actuar penalmente en contra de jueces locales, afecta el ámbito competencial del Poder Judicial estatal e incide en la independencia judicial, al atentar contra la permanencia y estabilidad en el encargo.³¹
- 6) Aunque la CPEUM no se refiere expresamente al fuero para jueces estatales, sí exige que se garantice la independencia judicial³² y recalca cómo

²⁸ “Dicho de otra manera, por lo que hace a los aludidos servidores públicos de las entidades federativas, la Constitución Federal no genera un mandato a los Estados de la República para que instauren un modelo similar ante posibles acciones penales de fuero local” (controversia constitucional 99/2016, 73).

²⁹ “Actuando dentro de su margen de libertad configurativa (ya que no se dio ningún mandato sobre la posibilidad o no de establecer declaraciones de procedencia a servidores públicos locales por delitos del fuero estatal), prescindiendo de la distinción entre delitos comunes y faltas y delitos oficiales, el legislador jalisciense implementó las figuras de juicio político y de declaración de procedencia” (controversia constitucional 99/2016, 106).

³⁰ No tener dicho fuero local para los miembros referidos del Poder Judicial local traería como consecuencia, en palabras del ministro Aguilar, “poner al juzgador al garete de los intereses [...] de las partes, para que en cualquier momento se le someta a una acusación penal y pueda ejercer el ministerio público acción en contra de él” (SCJN 2019, 20). Véase, además, la ejecutoria de la controversia constitucional 99/2016 (70).

³¹ “No comparto la opinión de la mayoría de Ministras y Ministros. En mi opinión, la declaratoria de procedencia no es una exigencia del principio de independencia judicial y su derogación no viola el principio de no regresividad. Tampoco comparto que el artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco sea inconstitucional. En mi opinión, si cometer un delito amerita privar de la libertad a una persona, por mayoría de razón, esa conducta es lo suficientemente grave como para poder destituir a un magistrado” (controversia constitucional 99/2016, voto particular del ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 1).

³² “Es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que el deber de garantizar la independencia de jueces y magistrados conlleva no sólo a establecer en la Constitución local y en las leyes ciertas condicionantes para el adecuado desempeño de la función judicial, sino respetar un principio general, que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes bajo una exigencia razonable de no regresividad, a fin de evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía o independencia judicial existente” (controversia constitucional 99/2016, 102).

El fuero constitucional

si una norma o acto impugnado incide en una de las garantías que componen la independencia judicial, se entiende que existe una afectación al ámbito competencial del Poder Judicial al no respetarse justamente la división de poderes (controversia constitucional 99/2016, 76).

- 7) La supresión total del fuero de los jueces y magistrados del fuero común en Jalisco, de manera no razonada, sin régimen de transición entre los que ya tenían el cargo y los futuros y sin aludir a las consecuencias de los procesos penales, es regresiva y atenta contra las garantías de certeza jurídica, independencia judicial y seguridad.
- 8) La derogación de los artículos 100, 103 y 105, que se refieren a otros funcionarios locales, también fue considerada regresiva por los mismos motivos.
- 9) Se determinó la inconstitucionalidad de la reforma al artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco (controversia constitucional 99/2016, 109-19), relativa al proceso penal en contra de magistrados y consejeros de la Judicatura local, y la correlativa reforma al artículo 9 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios (controversia constitucional 99/2016, 119-21).
- 10) Se decretó la reviviscencia del contenido integral de los artículos señalados de la Constitución jalisciense, con el texto que tenían antes de la reforma.³³

La sentencia también declaró la invalidez de la derogación del artículo 9, numeral 1, fracción XIX, inciso b, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.³⁴

³³ El debate versó acerca de si dicha reviviscencia debía referirse solamente a los magistrados del Poder Judicial de Jalisco o a todos los funcionarios ahí mencionados. La conclusión fue que debía ser respecto a todos: "Creo que lo correcto —aunque voté en contra de la invalidez— sería simplemente darle otra vez vigencia a las normas que fueron derogadas y, eventualmente, dejar que el Poder Legislativo local y el Constituyente local puedan actuar en consecuencia (SCJN, 46-7).

³⁴ El artículo 9, numeral 1, fracción XIX, inciso b, antes de la reforma establecía lo siguiente: "El registro de los juicios de procedencia penal, con indicación del número de expediente, fecha de ingreso, nombre y cargo del denunciado, delito por el que se le acusa, y estado procesal" (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco). Dicho inci-

Es importante recalcar cómo la controversia constitucional resuelta fue promovida por el Poder Judicial del Estado de Jalisco y, por ende, lo que se decreta como inconstitucional no es que se haya suprimido el fuero local a los distintos funcionarios indicados en ella, sino que, al hacerlo, se atentaba en contra de la independencia judicial. El argumento esgrimido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se resume en que

las entidades federativas tienen la obligación de garantizar la *independencia* de los magistrados y jueces en sus constituciones y leyes orgánicas, estableciendo las condiciones para el *ingreso, formación y permanencia* de los integrantes del Poder Judicial. A fin de cumplir con dicho mandato, deben satisfacer las exigencias previstas constitucionalmente; en particular, las que se derivan del propio contenido del principio de independencia judicial, como elemento del derecho de acceso a la justicia de todas las personas que se encuentran en el territorio nacional (controversia constitucional 99/2016, 93).

La mayor parte de los ministros estuvieron de acuerdo, aunque con el disenso del presidente de la Corte, quien manifestó lo siguiente en su voto particular:

Sin embargo, *en ningún momento he sostenido que la independencia judicial exige que exista la declaración de procedencia*. La declaratoria de procedencia es una condición suficiente, más (sic) no necesaria, para proteger la independencia judicial. Dicho en otras palabras, no es lo mismo argumentar que *una manera* de proteger la independencia judicial es a través de la declaratoria de procedencia, que decir que *la única manera de protegerla es mediante esa medida* [...]

Nada de lo dicho en esos precedentes *implica que la independencia judicial exija que todos los estados deben establecer la declaratoria de procedencia para magistrados, consejeros y jueces*. Por otra parte, como advierte correctamente la sentencia, esta obligatoriedad tampoco se puede derivar del artículo 111 constitucional. Dicho artículo solo contempla la declaratoria de procedencia para las autoridades locales respecto a delitos federales. De ahí no se deriva una obligación para los Estados de contemplar la declaratoria de procedencia en sus constituciones [...]

so se encuentra derogado actualmente en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Ahora, en mi opinión, *someter a un juez a un proceso penal arbitrario efectivamente podría constituir una presión externa injustificada*. En efecto, si un juez pudiera ser condenado con una simple acusación y no tuviera oportunidad de defenderse, haría todo lo posible por evitar estar sometido a proceso, lo cual implicaría un riesgo en su independencia. Sin embargo, *no existe ningún riesgo a la independencia si el juez teme ser privado de su libertad porque cometió un delito* (controversia constitucional 99/2016, 152-5).

La postura que se decanta en la resolución de la mayoría de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es consistente con el fuero judicial del que gozan los jueces federales en Estados Unidos de América:

The Independence of the judiciary from the other branches is of utmost importance. In addition to careful selection of the forum to try judicial impeachments, the Framers placed protection of judicial Independence in several articles of the Constitution. Article III gives judges life tenure and a promise of undiminished compensation. Article II provides only a limited number of reasons to justify removal of a judge from office by impeachment [...] However, in addition to their considerations of fairness of the accused, the Framers also realized that the authority of the judiciary depends both on the courage and integrity of individual judges and on the public perception of the institution as fair, impartial and efficient (Smith 1995, 644).³⁵

Uno de los debates más interesantes en el Pleno tuvo que ver con si existía o no libertad de configuración absoluta para las entidades federativas con relación a regular o no la declaración de procedencia. La mayoría se decantó por señalar que sí, en tanto que el ministro José Fernando Franco González Salas, en un interesante voto particular, defendió la postura en el sentido de que no existía dicha libertad abso-

³⁵ La traducción al español es la siguiente: “La independencia del Poder Judicial de las otras ramas del gobierno es de la mayor relevancia. En adición a una selección cuidadosa del foro para juzgar las declaraciones de procedencia judiciales, los redactores otorgaron protecciones judiciales a la independencia judicial en distintos artículos de la Constitución. El artículo III otorga a los jueces un cargo vitalicio y una promesa de compensación que no puede ser disminuida. El artículo II establece solo un número limitado de motivos para justificar la remoción de un juez de su cargo en virtud de declaración de procedencia [...] No obstante, en adición a sus consideraciones de justicia con relación a los acusados, los redactores también entendieron que la autoridad del Poder Judicial depende tanto del valor e integridad de jueces individuales como de la percepción pública de una institución que es justa, imparcial y eficiente”. La traducción es mía.

luta y que el fuero sí tenía que estar previsto en las constituciones locales, pero solo en lo que respecta a los magistrados, no a los jueces de fuero común.³⁶

Así, nuestro máximo tribunal ha determinado que las entidades federativas sí pueden suprimir el fuero en el ámbito local, en tanto garanticen la independencia judicial. Además,

se clarificó que los principios de división de poderes y autonomía e independencia judicial previstos en la norma constitucional dirigida para los Estados de la República se encuentran precedidos y entrelazados por principios constitucionales generales como el acceso a la justicia y el de división de poderes como mecanismo de equilibrio entre los mismos (controversia constitucional 99/2016, 80).³⁷

Jalisco, al igual que gran parte de las entidades federativas, tiene mucho por hacer para reformar su Poder Judicial. Los grandes temas de lentitud, impunidad, compadrazgo, corrupción, nepotismo, designación por “dedazo” de funcionarios judiciales y oficialía de partes con un turno aleatorio “a modo” deben ser atacados a fondo para que lo que rija sea la carrera judicial bien remunerada, a la que aspiren y asciendan los mejores, y que se utilicen las herramientas que la tecnología provee para fortalecer la certeza jurídica, en la que prive el Estado de derecho y no los mezquinos intereses personales y de grupo.

³⁶ “Por todo lo anterior, considero necesario aclarar en este voto, que de acuerdo con la Constitución Federal, la declaratoria de procedencia, a lo largo de su historia, sólo ha estado dirigida a los titulares de los órganos cúpula de los Poderes Judiciales mencionados. Por lo que el estudio del caso, a mi parecer, debió partir de esa premisa” (controversia constitucional 99/2016). El ministro Franco añadió en su voto concurrente: “Ello, pues si bien las autoridades del Estado de Jalisco tienen libertad configurativa para regular la declaración de procedencia o figuras afines, ello no implica que puedan suprimir las garantías de protección reconocidas estatalmente a los diferentes miembros del Poder Judicial jalisciense, sin haber dado mayores explicaciones al respecto (más que la mera evolución histórica de la figura genérica de declaración de procedencia) y sin siquiera haberse tomado en cuenta las implicaciones que dicha decisión legislativa generaría en la estabilidad en el cargo de los diferentes funcionarios judiciales que desempeñan el puesto de magistrados o jueces locales” (controversia constitucional 99/2016, 133).

³⁷ Para apoyar estos argumentos sirvió el análisis que realizó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Tribunal Constitucional vs. Perú, así como en los casos Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Quintana Coello vs. Ecuador, López Lone y otros vs. Honduras, Colindres Schonenberg vs. El Salvador y Reverón Trujillo vs. Venezuela. Dichas resoluciones pueden consultarse en el portal de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH s. f.) y en la ejecutoria de la controversia constitucional 99/2016 (84-93).

En síntesis, esta Suprema Corte ha sostenido que el principio de independencia judicial se compone de una serie de garantías que buscan proteger la función judicial, que abarcan desde la etapa de nombramiento hasta el desempeño del encargo (estableciéndose requisitos relativos a la designación, a la carrera judicial, a la inamovilidad, al salario, etcétera). Asimismo, se ha considerado que el principio general de división de poderes, tanto para el ámbito federal como el estatal, se encuentra interrelacionado con los principios sustantivos de autonomía e independencia judicial que conforman a su vez el derecho de acceso a una justicia imparcial. Situación que exige que la legislación que regula a los jueces y tribunales de cada una de las entidades federativas cumpla con los condicionamientos mínimos que aseguren dichos principios; en particular, aquellos aspectos que incidan en su procedimiento de nombramiento, en la duración de su encargo y en la protección contra presiones o injerencias externas. De no ser así, se afectaría gravemente el principio de división de poderes (controversia constitucional 99/2016, 84).

Sin embargo, para que la función de quienes ejercen los más altos cargos judiciales en un Estado se realice adecuadamente, es indispensable, sin duda, que no puedan ser acusados penalmente de manera directa, como herramienta de presión por grupos sociales, económicos o políticos, sino que solo se sigan los procesos penales cuando existan argumentos razonables que puedan implicar su responsabilidad.

Constitucionalidad y razonabilidad

Existen diversas maneras de estudiar una reforma a una disposición legal. Una de ellas, de corte más iuspositivista, solo consiste en preguntarse si es constitucional o no. Ese es justamente el análisis que le corresponde realizar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como lo hizo en la controversia constitucional 99/2016.

La pluralidad de opiniones en el seno de la SCJN y la variedad de aristas desde las que se analizó la constitucionalidad de la reforma a la supresión del fuero en Jalisco resultan muy interesantes para cualquier jurista y seguramente generarán una multiplicidad de opiniones en el tema.

No obstante, me parece mucho más relevante que, en términos de teoría política y de bien común, podemos plantear las siguientes inte-

rrogantes: ¿vale la pena que exista el fuero?, ¿para quiénes y en qué casos?, ¿es lo justo?, ¿cuál sería el mecanismo idóneo para la declaración de procedencia y, en justicia, quién debería tomar dicha resolución?

En la opinión mayoritaria de quienes están a favor de la supresión del fuero, esto reflejará el fin de la impunidad de los altos funcionarios públicos que serán tratados “como cualquier otra persona”. Mucho me temo que esto no sea así y que, en cambio, al suprimir el fuero se establezcan las bases para otra clase de abusos.

Imagínese, por ejemplo, un caso en el que una gobernadora sea adversaria política de una diputada local y que, mediante sus bases de apoyo, interponga varias decenas de denuncias sin sustento alguno contra esta última y dichas acusaciones tengan trámite gracias a una fiscalía relativamente cercana al gobierno local. Seguramente no lograrán sentencias condenatorias, pero, mientras tanto, la diputada (o el funcionario que antes gozaba de fuero constitucional en Jalisco o donde desaparezca el fuero) tendrá que dedicar tiempo y esfuerzo a atender las denuncias y sus correspondientes carpetas, por lo que descuidará, sin duda, la función gubernamental que debería estar realizando.

Prácticamente todos los países (en efecto, no todos) tienen alguna clase de protección para diversos funcionarios en relación con su posible remoción y con procesos penales en su contra. En el caso de Estados Unidos de América, la lista incluye no solo al presidente y al vicepresidente, sino a “todos los funcionarios civiles de Estados Unidos de América que pueden ser removidos de su cargo por medio de *impeachment* y procesados por traición, corrupción y otros delitos [graves]” (McDonnell y Singer-Emery 2019).³⁸ El Senado es el órgano encargado de procesarlo y aprobar por mayoría calificada de dos tercios, y cuando el inculpado es el presidente de aquel país, preside el presidente de la Corte Suprema de Justicia.

El fuero es una inmunidad relativa procesal que puede ser suprimida mediante la declaración de procedencia, tanto por la legislatura local (o el Consejo de la Judicatura local en el caso de los jueces del fuero común) como por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

³⁸ La traducción es mía. Véase también Rotunda (1988, 716).

para delitos federales. Se trata de una decisión que atañe de manera fundamental a este órgano político y sin que las autoridades de naturaleza judicial se involucren prácticamente en absoluto, excepto en el caso local cuando los funcionarios con fuero pertenecen al Poder Judicial.³⁹

Habría que cuestionarse si eso es lo adecuado para el caso de Jalisco o si valiera la pena que fuera otro órgano, judicial (en todos los casos) o ciudadano, el que tomara dicha determinación.⁴⁰

Coincido con la ministra Piña Hernández cuando afirma, citando una resolución de la Primera Sala de la SCJN, que

este mecanismo de inmunidad procesal no se puede transformar en un instrumento de impunidad, sino únicamente en una condicionante para la intervención de otros Poderes cuando se decida [...] proceder penalmente (SCJN 2019, 17).

Eduardo Andrade Sánchez señala que

independientemente de la crítica que pueda merecer esta institución resulta innegable que alude a una situación jurídica específica, consiste en un conjunto de normas aplicables a determinados servidores públicos que en razón de la función que desempeñan quedan sujetos a un régimen propio en cuanto a la exigencia de ciertas responsabilidades en las que puedan incurrir por su conducta (Andrade 2004, 4).

³⁹ Véase, por ejemplo, la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en diciembre de 2004, de rubro CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN REALIZADOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO).

⁴⁰ Hay casos en los que la autoridad judicial sí evalúa que se hayan protegido los derechos de quienes son sometidos a dicha declaración de procedencia; por ejemplo, véase la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en octubre de 2005, de rubro COMPETENCIA POR MATERIA. CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA EN QUE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DECIDIÓ RETIRAR LA INMUNIDAD PROCESAL Y SEPARAR DE SU CARGO A UN SERVIDOR PÚBLICO, DEBE CONOCER DEL AMPARO UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Por otro lado, según el periodista Guillermo Vázquez Handall,

la inmunidad parlamentaria debe servir en estricto sentido, para que exista un verdadero equilibrio entre poderes, de forma que los legisladores que son oposición al gobierno en turno, gocen de completa libertad para debatir (Vázquez 2014).

Como señala Fernández Viagas, muchos de los sistemas constitucionales de los países europeos y latinoamericanos reconocen una excepción a la inmunidad parlamentaria consistente en que se podrá detener a un legislador cuando este sea sorprendido realizando un delito flagrante. En la mayor parte de América Latina y Europa se justifica el fuero para salvaguardar la continuidad de la función constitucional que desempeñan determinados servidores públicos (Fernández 1990, 21).

La inmunidad es siempre parcial, dado que, en el caso de los funcionarios estatales, no gozan de ella fuera de su entidad federativa, y, por otra parte, pueden ser desafueros por la legislatura estatal o, en ciertos casos, por la federación.⁴¹

Habría que tener en mente que la inmunidad procesal no es un capricho del Constituyente, sino que tiene un propósito razonable. Cuando se desafuera a un funcionario, no solo inicia el proceso penal, sino que ordinariamente se separa a dicha persona del cargo.⁴²

⁴¹ Elisur Arteaga Nava ha realizado muy interesantes críticas a las disposiciones constitucionales cuando se refieren al desafuero de servidores públicos locales por la autoridad federal. En su opinión, “la declaración de procedencia que la cámara de diputados está facultada para emitir cuando alguno de los funcionarios locales comete un delito común del orden federal [...] Las disposiciones adolecen de los mismos vicios que afectan tanto al [...] título cuarto de la constitución como a la [...] ley de responsabilidades: imprecisión, precipitación y oscuridad” (Arteaga 2013, 986-94). Entre los problemas que se generan, se pueden mencionar los siguientes: 1) hay incongruencia entre el listado de funcionarios referidos en el artículo 111 constitucional y los que tienen fuero conforme a las constituciones de los estados, y 2) varias entidades federativas han establecido mecanismos de homologación de la resolución de la Cámara de Diputados que parecen ser inconstitucionales (Arteaga 2013, 986-94).

⁴² “Sin embargo, en el extraño procedimiento de desafuero que se siguió contra Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en abril de 2005, la determinación del órgano legislativo, que en ese caso realiza funciones jurisdiccionales, fue contradictoria; en las conclusiones del dictamen señaló que su efecto sería separar al desafuero ‘inmediatamente’ de su cargo —siguiendo los precedentes de los casos de desafuero de René Bejarano en 2004 y de Jorge Díaz Serrano en 1983—, pero en los puntos resolutivos se reprodujo la frase contenida en el art. 111 y al decir que quedaría separado del encargo en tanto estuviera sujeto a pro-

La declaración de procedencia no busca salvaguardar la persona de un servidor público; en estricto derecho, está dirigida a proteger la función del cargo que él desempeña; también tiende a impedir que el servicio que tiene confiado sea descuidado o sufra perjuicio en detrimento del estado y la sociedad; se trata de impedir que la posible falta del titular de una función repercuta en el servicio público (Arteaga 2013, 963).

La pregunta en torno a si la declaración de procedencia debería tener como efecto la separación del cargo del imputado ha sido motivo de muchos debates. La regulación declarada inconstitucional en este asunto, contenida en el artículo 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, establecía que los magistrados pueden ser destituidos cuando se encuentren privados de su libertad con motivo de un proceso penal.

El ministro Zaldívar se manifestaba respecto a cómo interpretar esta disposición para que pudiera ser conforme con el texto de la Constitución federal:

Lo anterior debido a que, según la sentencia, dicha norma puede ser interpretada de dos maneras, pero en cualquier caso es inválida. Si se entiende que la causal de destitución se actualiza cuando el magistrado sea privado de su libertad con motivo de una medida cautelar *sería una medida altamente impositiva para la garantía de inamovilidad*. En cambio, si se entendiera que la privación de la libertad tiene que suceder con motivo de una sentencia firme, la medida sería sumamente *gravosa ya que se aplica por igual sin importar la temporalidad de la sanción privativa de la libertad del magistrado o consejero*.

Contrario a la opinión mayoritaria, yo considero que *la norma es válida*. Me parece que destituir a los magistrados que estén privados de su libertad no viola la independencia judicial.

Como reconoce la sentencia, el artículo admite dos interpretaciones: que la privación de la libertad proviene de una medida cautelar o de una sentencia definitiva. Sin embargo, *interpretar que se puede destituir a un Magistrado cuando sea sometido a una medida cautelar sería inconstitucional*. En efecto, al decretarse la prisión preventiva justificada (que es la única medida que puede privar de

ceso penal, el mencionado Jefe de Gobierno dejó de asistir por unos días a sus oficinas, pero nunca reconoció encontrarse despojado de su puesto, argumentando que no se le había iniciado el proceso, pues la Procuraduría de la República (sic) no ejercitó la acción penal” (Andrade 2008, 539).

la libertad a una persona sometida a un proceso penal local) no se discute la responsabilidad penal del inculpado, sino si no existe otra medida cautelar que sea suficiente para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación y la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad. Por lo tanto, dicha interpretación violaría la presunción de inocencia —principio que es aplicable en el derecho administrativo sancionador— de los Magistrados.

No obstante, *se puede hacer una interpretación conforme y sostener que la medida solo se aplica cuando el juez es condenado, en sentencia firme, a cumplir una pena privativa de libertad* (controversia constitucional 99/2016, 162-3).

Es importante señalar que este último tema ha sido objeto de debate y algunos arguyen que la declaración de procedencia no debería traer consigo como efecto la separación de la persona del cargo. Me parece que, en virtud de la responsabilidad de los funcionarios a los que la Constitución (federal y luego las locales) reconoce esta inmunidad relativa, deberían darse las reformas normativas necesarias para aclarar como *ratio* que la mera declaración de procedencia tendría que traer consigo la separación provisional del cargo, en tanto dura el proceso penal, y la definitiva, si la sentencia es condenatoria firme.

A diferencia de la irresponsabilidad que solo beneficia a los legisladores, la inmunidad se les atribuye a muy diversos servidores públicos.

Alternativas teleológicas a la problemática del fuero y de la declaración de procedencia

La discusión en torno al fuero constitucional es histórica y de diversos matices,⁴³ pero, en general, parece enfrascarse en un debate bipolar de

43 En una original postura, Elisur Arteaga Nava propone otorgar una inmunidad procesal paralela a los particulares que inician una acusación en contra de un funcionario con fuero: “Debido a las características del sistema político mexicano, en el que es bien sabido que cualquier particular que se atreva a acusar a un servidor local y a solicitar la declaración de procedencia se expone a serios peligros, que están muy lejos de ser hipotéticos, no estaría de más que en las leyes, tanto federales como locales, se garantizara al particular, cuando menos durante el tiempo que dure el proceso de declaración, una inmunidad relativa y temporal, respecto de posibles acusaciones de autoridades enderezadas a fin de evitar la acusación o neutralizar

todo o nada. Sin embargo, en el fondo, lo que tendríamos que preguntarnos es para qué se estableció el fuero en la Constitución federal y en las constituciones particulares de los estados. Quizá cuestionarnoslo sirva para determinar si dicha problemática sigue vigente y cuál sería el mejor camino para proteger lo que el fuero busca salvaguardar, sin que persistan los vicios que este conlleva.

El Estado nació en algún momento del siglo XVI y se consolidó en 1648, en la Paz de Westfalia, como Estado absoluto. Con el tiempo, transitó (a raíz del movimiento ilustrado, de la Revolución francesa y de la Independencia de Estados Unidos de América), primero, al Estado de derecho (en el que el monarca estaba ya sujeto al derecho) y, al concluir la Segunda Guerra Mundial, al Estado constitucional de derecho, con sus implicaciones en el derecho interno de los estados y en el derecho internacional público.

Estado constitucional, obviamente, quiere decir algo distinto a Estado en el que está vigente una Constitución [...] en un sentido más estricto, tal y como la expresión suele usarse en la época contemporánea, una Constitución supone dos requisitos más: Una declaración de derechos y una organización inspirada en cierta interpretación del principio de separación de poderes (Atienza 2016, 3-4).

En el marco de esta última etapa (la del Estado constitucional de derecho), se han fortalecido en prácticamente todos los países distintas instituciones y organismos que vivifican el texto constitucional en la práctica jurídica cotidiana para garantizar la efectiva separación de poderes, la presencia real de los derechos humanos en la vida ordinaria de las personas y herramientas eficaces para su protección. Si pensáramos solamente en México, veríamos una lista de instituciones que han surgido o se han consolidado después de 1945, como la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional, la declaratoria general de inconstitucionalidad, los órganos constitucionales autónomos, la interpretación conforme, la *pro personae*, la posible inaplicación de una norma inconstitucional (control difuso real) y la relevancia de las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otras. En

la actuación del acusador. El sistema jurídico debe existir en función de permitir y facilitar las acusaciones” (Arteaga 2013, 989).

la proclamación de estos principios y de la puesta en funcionamiento de sus propios dispositivos, el llamado Estado Constitucional se ha caracterizado, sobre todo, por su determinación a la hora de asegurar la efectividad de dichos elementos y de sus propios dispositivos, con el objeto de evitar así que éstos pudieran convertirse en simple ‘papel mojado’ susceptible de disimular otra realidad diferente (Tusseau 2011, 2).

Si la separación de poderes ha de ser real y los órganos e instituciones que se han implementado para consolidarla son eficaces, el fuero parece un complemento sano y razonable para proteger el desempeño independiente de las funciones en los cargos protegidos por este. Así, el fuero no solamente debe constituirse en una inmunidad relativa, sino como un medio de control constitucional que garantice de mejor manera la funcionalidad y vigencia del orden constitucional.

¿Por qué eliminar la inmunidad procesal? Para reducir la impunidad, porque respondería a un contexto histórico específico de nuestro Estado que ya no está presente, para eliminar la percepción en la mayor parte de la ciudadanía de que los funcionarios pueden delinquir sin que tengan consecuencias, o por otros motivos. ¿Por qué conservarla? Para evitar que los servidores públicos puedan recibir constantemente denuncias en su contra, muchas veces, sin sustento y, en otras ocasiones, derivadas de un ataque o una venganza de sus posiciones políticas.

Muchos promueven suprimir la inmunidad. No es algo nuevo. Desde la década de 1970, juristas como Herrera y Lasso y González Schmal sugerían su supresión. ¿El fuero es realmente una garantía para proteger la función que desempeñan los altos servidores públicos o es un privilegio que ayuda a que estos evadan sus responsabilidades personales?, ¿vale la pena otorgar protección a ciertos funcionarios de posibles denuncias criminales falaces, superficiales o intimidatorias? Con frecuencia, distintos autores alrededor del mundo advierten de los efectos nocivos del uso partidista que pueden darse a esquemas de desafuero, juicio político o *impeachment*.⁴⁴ El mismo Zagrebelsky ha

⁴⁴ “Nor should impeachment be used for largely partisan purposes; hence, some senators refused to convict Associate Justice Samuel Chase or President Andrew Jackson for fear that if either were removed, future presidents or judges from their party would likely be punished in

señalado ya en diversas ocasiones cómo bastaría tener un poder judicial fuerte para que no resultara necesaria la inmunidad (Zagrebelsky 1979, 347).

¿Serán las únicas alternativas? Me parece que no. Un tema de esta naturaleza no debe verse en una lógica de todo o nada, sino de ponderación y proporcionalidad⁴⁵ principialista dworkiana.⁴⁶

Ronald Dworkin, el ilustre iusfilósofo británico, sostenía que a diferencia de las reglas, los principios tienen la enorme ventaja de no tener que eliminarse uno al otro.

El conjunto de los principios constitucionales [...] debería constituir una suerte de “sentido común” del derecho, el ámbito de entendimiento y de recíproca concepción de todo discurso jurídico, la condición para resolver los contrastes por medio de la discusión y no de la imposición (Zagrebelsky 2007, 124).

El principio supone recurrir a un derecho concentrado que no define ni hipótesis ni consecuencias [...] resultan ser “mandatos de optimización” (Alexy) en tanto mandan la mejor conducta posible según las posibilidades fácticas y jurídicas. Los principios son derecho concentrado que puede expresarse y justificar a diferentes “normas” [...]

Los principios ofrecen un campo para la discreción muy superior que el de las normas, pues ellos no se aplican a todo o nada (*all-or-nothing-fashion*) en tanto no definen los supuestos ni tampoco

the impeachment process just by virtue of their party affiliation. Rather, impeachment generally should be deployed against impeachable officials for having engaged in some misconduct that (1) has caused some serious injury to the republic or to the constitutional system and (2) has a nexus with the official's formal duties” (Gerhardt 1999, 930).

⁴⁵ “Los alemanes analizan esta proporcionalidad dividiéndola en el estudio de la adecuación, la necesidad y la proporcionalidad de la norma [...] La tarea consistiría en convertir en una norma hipotética la pretensión y ponerla a prueba del test de razonabilidad. El mismo deberá contemplar los siguientes pasos o tests: 1. Existencia de una finalidad en la medida instrumentada por la norma; 2. Que la finalidad de la medida es constitucional, en términos internos, o legítima, de acuerdo a los tratados internacionales; 3. La adecuación de los medios al fin propuesto, o su eficacia para obtenerlo; 4. La necesidad de la medida optada, o su eficiencia para lograrlo con los menores efectos negativos posibles; 5. La proporcionalidad entre los costos y beneficios” (Toller 2012, 119-20).

⁴⁶ “The difference between legal principles and legal rules is a logical distinction. Both sets of standards point to particular decisions about legal obligation in particular circumstances, but they differ in the character of the direction they give. Rules are applicable in an all-or-nothing fashion. If the facts a rule stipulates are given, then either the rule is valid, in which case the answer it supplies must be accepted” (Dworkin 1978, 24).

las consecuencias de su aplicación, y se limitan a enunciar una razón que discurre en una cierta dirección (Vigo 2003, 4 y 34).

De hecho, como señala Gustavo Zagrebelsky,

solo los principios desempeñan un papel propiamente constitucional, es decir, constitutivo del orden jurídico [...] nos proporcionan criterios para tomar posición ante situaciones concretas pero que *a priori* aparecen indeterminadas (Zagrebelsky 2007, 110).

Conclusiones preliminares

En mi opinión, el fuero debería conservarse tanto en el ámbito federal como en el local, pero estructurado de una manera eficaz, que permita que la declaración de procedencia se lleve a cabo de forma veloz y sujeta a un proceso ágil y transparente.

La SCJN lo ha reconocido cuando, al referirse al fuero, señala lo siguiente:

Lo que la Constitución busca es garantizar la independencia, autonomía y funcionamiento a los puestos de elección popular y los nombramientos efectuados por otros órganos que desarrollan funciones esenciales, pues con ello se disminuye el riesgo de paralizar el funcionamiento de las instituciones del estado por presiones o interferencias mediante la atribución de determinadas responsabilidades penales. Constituye pues una protección específica de orden público para salvaguardar las funciones que tienen encomendadas un poder, ya sea impidiendo que pierda uno o parte de sus miembros que las llevan a cabo, o bien, que desaparezca por completo el cuerpo que lo integra (controversia constitucional 99/2016, 69).

Lo que debería encontrarse es el camino para hacer factible la compatibilidad entre esos dos principios que se buscan; es decir, la existencia de alguna clase de protección procesal para que los funcionarios puedan desempeñar de manera adecuada sus atribuciones de gobierno, a fin de lograr el bien común sin estar constantemente a la espera de ataques de carácter penal injustificados, pero que, al mismo tiempo, inhiba la impunidad y promueva la transparencia y la rendición de cuentas.

Se trata de un caso clásico de derechos en competencia, y la forma de resolverse es por medio de lo que Fernando Toller ha definido como derechos *in concert*, sosteniendo que, en el fondo,

en base a las reglas lógicas [...] los derechos [...] son armónicos [...] Interpretar desde el contenido esencial es buscar modos de compatibilidad que respeten el núcleo fundamental de cada uno de esos derechos, evitando que ninguno se vea realmente frustrado. Ahora bien, esto sólo es posible si se concibe los derechos no como pretensiones abstractas e individualistas, sino como facultades orientadas por un determinado fin que se da en el marco de la convivencia social (Toller 2012, 118-9).

Seguramente no existe una solución perfecta, pero intuyo que sí hay distintas alternativas que permiten con proporcionalidad la convivencia y coexistencia de estos dos principios, haciendo posible, así, la permanencia de una inmunidad procesal inteligente, sensata, proporcional y razonable.

- 1) Tanto en el ámbito federal como en el estatal debería establecerse un mecanismo eficaz, veloz y con tiempos razonables, probablemente que incluya, para el caso de inacción, la afirmativa ficta.
- 2) Una primera alternativa resultaría de trasladar la decisión de una declaración de procedencia a un órgano que no tenga una naturaleza política, sino judicial (en procesos públicos, transparentes y abiertos) o ciudadana, pero eliminando la actual etapa de análisis político por el Legislativo.
- 3) También sería factible ciudadanizar la declaración de procedencia. No es mala la idea de establecer un paso previo para proteger de denuncias infundadas a ciertos servidores públicos, pero sí es imperativo que la decisión sea jurídica y no política.
- 4) Una alternativa (pero no la única) de ciudadanización es realizarlo con miembros de la Comisión de Responsabilidades del Congreso del Estado de Jalisco, participantes designados por las universidades de mayor prestigio de nuestra entidad y por organizaciones de la sociedad civil, o utilizando a los comités de Participación Social de los sistemas estatal y Nacional Anticorrupción.
- 5) Será imperativo establecer un procedimiento ágil que respete, a la vez, el debido proceso y la defensa efectiva de la persona contra la que se inicia.

- 6) La transparencia en el proceso debe ser fundamental. La ciudadanía debe tener mecanismos claros para poder conocer de manera ágil, adecuada y completa:
 - a) Cuántos procedimientos de declaración de procedencia se han iniciado en contra de los distintos funcionarios y la naturaleza de la acusación.
 - b) El procedimiento y los tiempos que ha llevado el órgano decisor para determinar si ha lugar al desafuero en cada caso, con síntesis estadísticas.
 - c) Los resultados que los procesos penales subyacentes hayan tenido en contra de los referidos servidores públicos con datos estadísticos.
 - d) El sentido del voto de cada una de las personas decisoras en cada uno de los procedimientos en que han participado.
- 7) Valdría la pena revisar el listado de servidores públicos a los que se reconoce inmunidad en la Constitución federal y la de las entidades federativas, dado que es factible que no todos la requieran para garantizar el principio subyacente, y podría haber titulares de nuevos órganos constitucionales autónomos que la necesiten.
- 8) En adición, los legisladores podrían ponderar la posibilidad de realizar una propuesta de reforma a la Constitución federal, en su artículo 38,⁴⁷ especialmente en su fracción II, para que el inicio de un proceso penal no pueda ser un arma para deshacerse de un contrincante político en un proceso democrático.

⁴⁷ “Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

III. Durante la extinción de una pena corporal;

IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación” (CPEUM, artículo 38, fracciones I a VI, 2020).

El fuero tiene un propósito claro que vale la pena proteger; no obstante, no debe convertirse (como ha ocurrido hasta ahora de manera predominante) en una herramienta de impunidad y falta de transparencia. En palabras de Zagrebelsky,

las sociedades que quisieran preservar su carácter pluralista deberían afirmar “valores que no tienen precio”, valores entre los que el equilibrio deba alcanzarse mediante la ponderación con otros valores del mismo tipo, sin la participación del *medium* homologador y desnaturizador del dinero (Zagrebelsky, *op. cit.*, 126).

No parece necesaria la eliminación del fuero, sino su redefinición para cumplir de manera adecuada con su propósito. En este país de impunidad, los funcionarios que delincan deben ser castigados adecuadamente, en tanto que los que sirvan con eficacia, honestidad y pasión a la consecución del bien común tienen que ser reconocidos.

El beneficiario del fuero no ha de ser el funcionario, sino la sociedad, toda, para lograr el bien común.

El ideal del Estado constitucional [...] supone el sometimiento completo del poder al derecho, a la razón: la fuerza de la razón frente a la razón de la fuerza.

Manuel Atienza

Fuentes consultadas

- Andrade Sánchez, Eduardo. 2004. *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*. México: UNAM.
- . 2008. *Derecho constitucional*. México: Oxford University Press.
- Arteaga Nava, Elisur. 2013. *Derecho constitucional*. 4.^a ed. México: Oxford University Press.
- Atienza, Manuel. 2016. *Argumentación y Constitución*. En Atienza y Vigo 2016, 3-4.
- y Rodolfo Luis Vigo. 2016. *Argumentación constitucional. Teoría y práctica*. México: Porrúa/IMDPC/TEPJF.

- Cianciardo, Juan, coord. 2012. *Constitución, neoconstitucionalismo y derechos*. México: Porrúa/IMDPC.
- Controversia constitucional 26/97.
- 99/2016. Disponible en <https://franco.scjn.mx/votos/controversia-constitucional-992016> (consultada el 2 de mayo de 2020).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. S. f. Disponible en www.corteidh.or.cr.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en www.diputados.gob.mx (consultada el 21 de abril de 2020).
- Cruz Barney, Óscar. 2017. *Historia del derecho en México*. 2.^a ed. México: Oxford University Press.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917. Honorable Congreso Constituyente*. Disponible en diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_constituynte.pdf (consultada el 4 de marzo de 2020).
- Dunne, John R. y Michael A. L. Balboni. 1986. “New York’s impeachment law and the trial of governor Sulzer: a case for reform”. *Fordham Urban Law Journal*.
- Dworkin, Ronald. 1978. *Taking rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press.
- Fernández Viagas Bartolomé, Plácido. 1990. *La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores. La crisis de los privilegios parlamentarios*. Madrid: Editorial Civitas.
- Gatt Corona, Guillermo Alejandro. 2017. “El fuero constitucional: un tema de ponderación y proporcionalidad”. *Revista Perspectiva Jurídica* 8: 65-78.
- Gerhardt, Michael J. 1999. “Putting the law of impeachment in perspective”. *Saint Louis University Law Journal*: 905.
- González Schmal, Raúl. 2007. *Programa de derecho constitucional*. México: Limusa.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco. Disponible en <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx> (consultada el 4 de junio de 2020).
- Massini Correas, Carlos. 2012. La teoría del derecho natural y la interpretación jurídica. En Cianciardo 2012.
- McDonnell, Patrick y Jacques Singer-Emery. 2019. What do scholars say about the impeachment power? [Entrada de blog]. Disponible en lawfareblog.com (consultada el 30 de mayo de 2020).

- RAE. Real Academia Española. 2019a. *Diccionario de la lengua española. Edición del Tricentenario*.
- . 2019b. “Fuero”. En *Diccionario de la lengua española. Edición del Tricentenario*. Disponible en dle.rae.es/fuero (consultada el 20 de abril de 2020).
- Rivera León, Mauro Arturo. 2012. “Inmunidad parlamentaria en México: un análisis crítico del fuero constitucional”. *Dikaion* 1 (junio).
- Rotunda, Ronald D. 1988. “An essay on the constitutional parameters of federal impeachment”. *Kentucky Law Journal*.
- Sánchez Escobar, Margarita, coord.^a. 2007. *Fuero constitucional*. Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado-lilsen. LX Legislatura (agosto). Disponible en www.senado.gob.mx/ibd/content/lineas/docs/varios/Fuero_Constitucional.pdf (consultada el 3 de marzo de 2017).
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2019. Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 24 de septiembre.
- Smith, Alexa J. 1995. “Federal judicial impeachment: defining process due”. *Hastings Law Journal* (enero).
- Tena Ramírez, Felipe. 2002. *Leyes fundamentales de México*. 23.^a ed. México: Porrúa.
- Tesis COMPETENCIA POR MATERIA. CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA EN QUE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DECIDIÓ RETIRAR LA INMUNIDAD PROCESAL Y SEPARAR DE SU CARGO A UN SERVIDOR PÚBLICO, DEBE CONOCER DEL AMPARO UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.
- CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN REALIZADOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO).
- FUERO MILITAR EL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, INCISO A), DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR CONTRAVIENE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. *Semanario Judicial de la Federación*, libro XVIII, t. 1 (marzo).

- RESTRICCIÓN INTERPRETATIVA DEL FUERO MILITAR. SI EN EL DELITO DE HOMICIDIO LOS SUJETOS ACTIVO Y PASIVO SON MIEMBROS ACTIVOS DE LAS FUERZAS ARMADAS Y SE COMETIÓ ESTANDO LOS DOS EN SERVICIO, A LA LUZ DE LOS DERECHOS HUMANOS QUE POSEE LA VÍCTIMA INDIRECTA U OFENDIDO DEL ILÍCITO (FAMILIARES DEL OCCISO), LOS TRIBUNALES CASTRENSES SON INCOMPETENTES, POR RAZÓN DE FUERO, PARA CONOCER DE LOS PROCESOS PENALES QUE SE INSTRUYEN POR LA COMISIÓN DE DICHO ILÍCITO [INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 57, FRACCIÓN II, INCISO A), DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR, VIGENTE A PARTIR DEL 14 DE JUNIO DE 2014]. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 41, t. II (abril).
- Toller, Fernando M. 2012. Los derechos *in concert*. Metodologías para tomar decisiones armonizadoras en casos entre derechos y bienes constitucionales. En Cianciardo 2012.
- Tusseau, Guillaume. 2011. *Para acabar con los “modelos” de jurisdicción constitucional. Un ensayo de crítica*. México: Porrúa/IMDPC.
- Vázquez Handall, Guillermo. 2014. *La eliminación del fuero, ventajas y desventajas*. Política Nacional. México.
- Vigo, Rodolfo. 2003. *De la ley al derecho*. México: Porrúa.
www.diputados.gob.mx (consultada el 22 de abril de 2020).
- Zagrebelsky, Gustavo. 1979. *La immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*. Torino: Editorial Entada.
- . 2007. *El derecho dúctil*. Madrid: Trotta.