



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

División de Investigación y Posgrado



“ACOTAMIENTO DEL FUERO CONSTITUCIONAL
A LOS LEGISLADORES EN CHIAPAS”

Tesis que para obtener el grado de:

MAESTRO EN DERECHO

Presenta:

Aben Amar Rabanales Guzmán

Director de tesis:

Dr. Carlos F. Nataren Nandayapa.

Co-Director de tesis:

Dr. Daniel Armando Barceló Rojas.

Ocozocoautla de Espinosa, Chiapas; mayo de 2017



Universidad Autónoma de Chiapas

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Ocozocoautla de Espinosa, Chiapas a 8 de diciembre de 2016

Dra. Maria Elisa García López
Coordinadora de Investigación y Posgrado
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Universidad Autónoma de Chiapas
PRESENTE

A través del presente informo a usted que he dirigido, corregido y aprobado la Tesis denominada:

"Acotamiento del fuero constitucional a legisladores"

Correspondiente al **C. Aben Amar Rabanales Guzmán** alumno de la Maestría en Derecho, segunda generación, misma que reúne los requisitos teórico-metodológicos necesarios para una tesis de maestría. Por tal motivo libero y otorgo mi voto aprobatorio para continuar con los trámites respectivos.

Sin otro particular, le saludo cordialmente

Atentamente

Dr. Carlos F. Nataren Nandayapa
Director de Tesis

C.c.p. C. Aben Amar Rabanales Guzmán- Alumno de la Maestría en Derecho, segunda generación.- Para su conocimiento.
Archivo/Minutario
C.c.p. C. Lic. Lucía Elena Fernández Zamora-Encargada de Control Escolar-IJ-UNACH

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1. LA RESPONSABILIDAD DE LOS LEGISLADORES	
I. Concepto de fuero	10
II. Antecedentes históricos del fuero constitucional	14
a. Atenas	15
b. Roma republicana	17
c. Roma imperial	18
d. Inglaterra	21
e. Francia	24
f. España	26
g. Nueva España	28
h. México	29
i. Chiapas	33
CAPÍTULO 2. INTEGRACIÓN DEL FUERO CONSTITUCIONAL: CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES Y DOCTRINALES	40
I. Régimen de responsabilidades de los legisladores	40
a. El fuero constitucional	41
b. La inviolabilidad de opinión	42
c. Inmunidad procesal penal	46
d. Irresponsabilidad jurídica	48
e. El fuero en sentido estricto	50
f. El régimen de responsabilidad de los legisladores en Chiapas tras la reforma de 2016	54
CAPÍTULO 3. PERCEPCIÓN DEL TRABAJO LEGISLATIVO Y EL FUERO CONSTITUCIONAL	56
I. Nivel de confianza en los legisladores	57
II. Percepción de corrupción de los legisladores en Chiapas	61

III. Percepción ciudadana del fuero constitucional	63
IV. Irrupción del principio de igualdad	67
V. La utopía del equilibrio de poderes	72
VI. Supresión del fuero constitucional en las Constituciones locales	74
a. Jalisco	75
b. Veracruz	76
c. Querétaro	76
d. Campeche	80
e. Ciudad de México	82

CAPÍTULO 4. RÉGIMEN DE INMUNIDADES Y RESPONSABILIDADES DE LOS LEGISLADORES EN CHIAPAS. 88

I. Nominación: ¿fuero constitucional, inmunidades o responsabilidades?	88
II. Interpretación restrictiva de la inviolabilidad de opinión.	94
a. Ámbito espacial de validez	95
b. Contenido material de las manifestaciones parlamentarias	99
c. Imposibilidad de la reconvención por ideas de los Parlamentarios	100
d. Confusión nominativa de la inviolabilidad de opinión parlamentaria	101
III. Responsabilidad administrativa	102
a. Responsabilidad administrativa en la legislación chiapaneca	102
b. Sanciones	103
c. Órganos facultados para conocer de la responsabilidad administrativa	103
d. Procedimiento para fincar responsabilidad administrativa	103
e. Responsabilidad patrimonial	105

f. Nuevos conceptos sobre la responsabilidad administrativa	105
IV. Responsabilidad política de los legisladores	111
a. Naturaleza de la responsabilidad política	111
b. El <i>impeachment</i> norteamericano y su comparación en el sistema jurídico mexicano	113
c. Procedimiento del juicio político	114
d. El carácter inacable de las resoluciones en el juicio político	118
e. Antijuridicidad de las conductas susceptibles de responsabilidad política	118
f. Nominación del juicio político	119
V. Inmunidad procesal penal, declaración de procedencia y sujeción a la justicia ordinaria	120
a. Nombramiento: ¿fuero constitucional o inmunidad procesal penal?	120
b. Sujetos	120
c. Naturaleza de la declaración de procedencia	121
d. Flagrancia e imposibilidad del indulto	126
e. Substanciación de la declaración de procedencia	127
CONCLUSIONES	129
BIBLIOGRAFÍA	132

ABREVIATURAS

CCCDMX	Congreso Constituyente de la Ciudad de México
CEQ	Congreso del Estado de Querétaro
CIDH	Corte Interamericana de los Derechos Humanos
CNPP	Código Nacional de Procedimientos Penales
CPECH	Constitución Política del Estado de Chiapas
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CNUCC	Convención de Naciones Unidas contra la corrupción
IMCO	Instituto Mexicano para la competitividad, A.C.
INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
LRSP	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chiapas
LFRSP	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
OCDE	Organización para la cooperación y el desarrollo económicos
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación

INTRODUCCIÓN.

El desarrollo democrático de nuestro país permite identificar la consolidación de importantes avances como son un sistema de partidos plural, la autonomía de del órgano encargado de la organización electoral, elecciones competitivas para acceder a los puestos de representación, así como la exhibición del quehacer gubernativo al lente ciudadano.

Con ello se ha logrado que cada día se siga con mayor cercanía y detenimiento el actuar de los servidores públicos, entre los cuales se encuentran los legisladores, como representantes directos de la soberanía popular atendiendo a su composición plural. Sin embargo, dicha exposición ha permitido ubicar que el desempeño del poder no siempre se da en beneficio social y que en la mayoría de las ocasiones se utiliza el poder para satisfacer intereses particulares que frecuentemente laceran el bien común.

Dentro de la maquinaria constitucional una de las figuras que más polémica ha causado por asociarse con los problemas de corrupción e impunidad que imperan en México es el fuero constitucional. Dicha institución tiene antecedentes muy remotos que han respondido en cada parte de la historia a las diversas formas organización propias de cada época. Las figuras utilizadas en los imperios y republicas que hoy son historia difícilmente responderían a las exigencias actuales de la democracia, la cual se ha visto avasallada por los medios comunicación y la globalización. Motivos por los cuales en cada época y lugar se ha buscado adaptar las condiciones en que el Derecho debe regular las atribuciones y conductas que se dan y exigen a quienes ostentan el poder.

Para que exista autoridad no basta con el poder, es necesario que exista la legitimación y confianza por parte de la ciudadanía hacia sus gobernantes, este es uno de los grandes problemas que enfrenta la crisis de gobernanza no sólo en México sino en diferentes latitudes. Es por ello que resulta necesario hacer un estudio de las disposiciones jurídicas que buscan regular el actuar del servicio público, conocer y analizar cómo han ido apareciendo estas instituciones de control y la forma en que han ido respondiendo a la evolución social para finalmente poder comprender como hemos llegado al estado que guardan en la actualidad y de este

modo desentrañar las amenazas y debilidades que presenta, pero también las oportunidades que se tienen para su perfeccionamiento.

La costumbre legislativa en México nos ha llevado aceptar, durante mucho que tiempo, que para hacer del sistema jurídico uno eficaz y eficiente basta con dejar de observar una práctica y sustituirla abruptamente por otra que corte de raíz la maleza que le acecha. Sin embargo, esta misma experiencia nos permite advertir que en muchas ocasiones no nos hemos dado el tiempo de abonar y podar aquello que en su principio pudo dar buenos frutos pero que se descuidó. Para lo cual, es necesario realizar un examen que permita dilucidar las causas de todo un descontento social, ubicar las fortalezas y en ellas sustentar el buen funcionamiento del andamiaje constitucional, sin que los logros alcanzados puedan ser catalogados como insuficientes.

En esta inercia de soluciones desesperadas y clientelas electorales las entidades federativas de México, en sus congresos, así como el propio Congreso de la Unión ha conocido de iniciativas que buscan suprimir el fuero constitucional ofreciendo con ello abonar a una cultura de legalidad y justicia. Son muchos los argumentos que se han esgrimido para sustentar dicha alternativa, pocas son las que se han atrevido a disentir. Las experiencias recientes demuestran que una vez más se anteponen los intereses de permanencia en el poder que la misma calidad de los debates legislativos para la toma de decisiones.

En esa tesitura, el presente trabajo busca desentrañar la génesis de la responsabilidad jurídica y sus diferentes vertientes, su evolución e involución contemporáneas, la consideración de las externalidades de las alternativas planteadas, así como las formas en que se puede incidir, a través de una reingeniería constitucional, para que las instituciones de poder recobren la confianza y legitimidad que han perdido.

Estas modificaciones a las que se nos hemos referido como acotamiento implican cambios no sólo de forma sino también de fondo. Una de las principales complicaciones que se tiene al abordar el tema del fuero constitucional es precisamente la poca exploración que se ha tenido de la institución, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, que con frecuencia termina en lugares comunes

que poco abonan a la discusión y al encuentro de alternativas que sean integrales para combatir la problemática que se plantea.

A través del capitulo de este trabajo se aborda la concepción del fuero en términos generales, las implicaciones semánticas que tiene el uso de dicha palabra, para proceder a desentrañar la génesis de la responsabilidad de la ciudadanía y sus gobernantes para poder ubicar la integración actual que tiene la institución. Por otro lado, se examina la percepción ciudadana del quehacer legislativo y su posición directa frente a la figura, para luego centrarse en las discusiones actuales que se están dando al seno de los Congresos. Finalmente se hace un análisis de las ventajas y desventajas que se ofrecen así como las propuestas que se estiman pueden ayudar a alcanzar el objetivo de un régimen de inmunidades y responsabilidades de los legisladores debidamente definido.

CAPÍTULO 1 LA RESPONSABILIDAD DE LOS LEGISLADORES.

I. Concepto de Fuero.

El uso de la palabra fuero hace referencia a múltiples acepciones, las cuales es necesario conocer para poder partir hacia la comprensión del objeto de este trabajo. En esa dirección encontraremos que tiene su raíz etimológica en el latín *fórum*, que significa a su vez foro, recinto o plaza pública; esto se comprende porque en Roma, se establecían los tribunales en las plazas de modo que fueran cercanos para vigilar las transacciones mercantiles, y en su caso, sancionarlas. De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, posteriormente los jueces se dedicaron a atender en sus propias instalaciones, pero siguieron conociéndose con el nombre de foros (1992: 93).

El Diccionario de la Lengua Española (2014), contempla nueve acepciones distintas entre las que podemos destacar las de jurisdicción o poder; el lugar o sitio en que se hacía justicia. En España, por la historia de las comunidades autónomas de Navarra y el País Vasco, se entienden como normas o códigos históricos dados a un territorio determinado, entendiéndose así una especie de jurisdicción territorial. Del mismo modo se señala como una compilación de leyes cuando se habla del *Fuero o juzgo real*. Del mismo modo, es posible entender a los privilegios y exenciones que se conceden a una comunidad, a una provincia, a una ciudad o a una persona. Aproximándonos al Derecho, se entiende como una competencia a la que legalmente están sometidas las partes y que por derecho les corresponde, así como, la competencia jurisdiccional que corresponde a las personas en razón de su encargo. Es este último concepto el más afín al fuero constitucional de los parlamentarios.

Moral Padilla, citado por Sánchez y Noyola, apunta que el fuero “es un privilegio investido de soberanía que el pueblo otorga al funcionario en el ejercicio de su encargo” (2007:13). Por su parte, Rivera Estrada, lo define como “un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardar eventuales acusaciones” (ídem) y reconoce además un doble aspecto de esta institución, la inviolabilidad y la inmunidad. Respecto al primero, como una garantía constitucional

que protege la libertad de crítica, en cuanto al segundo como un privilegio y garantía de carácter temporal de conformidad con la duración del cargo y relativa debido a que sí se integra una averiguación previa pero no se llevan a cabo las formalidades en tanto no lo decide el órgano legislativo (ídem).

De esta última definición podemos destacar las siguientes palabras: privilegio, inviolabilidad e inmunidad. El Diccionario de la lengua española detalla que un privilegio es la exención de una obligación o ventaja exclusiva o especial que goza alguien por concesión de un superior o por determinada circunstancia propia. Respecto a la inviolabilidad, indica la cualidad de algo que no puede ser violado, considera una prerrogativa de los monarcas por la cual no está sujeto a responsabilidad, en el caso propio de los parlamentarios, comprende una exención de responsabilidad por las manifestaciones que estos hagan y los votos que emitan en el respectivo cuerpo colegislador. El último elemento, la inmunidad, apunta a la cualidad de inmune, la prerrogativa por la cual se exime a los parlamentarios de ser detenidos, presos o juzgados sin autorización de la cámara a la que pertenecen salvo en los casos determinados por la ley, convirtiéndose así en una consecuencia de la existencia del fuero.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha determinado, a través de una tesis de jurisprudencia, que el fuero constitucional

es un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos ... lo cual no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito (Tesis: P./J. 37/96)

este pronunciamiento se acerca más a lo que conocemos como la consecuencia de la inmunidad procesal penal.

Como es posible advertir no existe uniformidad respecto al uso de la palabra fuero en la doctrina jurídica, sin embargo, existen coincidentes alusiones hacia la inmunidad e inviolabilidad de que son objeto los parlamentarios. Esta imprecisión terminológica parecería no traer consecuencias más que nominales, pero en

realidad se traduce en grandes debates que aún están sin resolver sobre el correcto nombramiento de estas figuras en el sistema jurídico mexicano, pues tanto la legislación vigente como la doctrina presentan diferencias en el alcance del uso del término, y si bien es cierto que su clarificación no resuelve de fondo el sentido de la problemática que implica la institución si abona a poder construir un modelo constitucional que defina con toda claridad y certidumbre la funcionalidad de estas.

Así, hay quienes señalan que el fuero constitucional se integra propiamente por la declaración de procedencia, la cual como veremos más adelante, responde a la inmunidad relativa procesal penal, pues por mucho tiempo al procedimiento se le ha conocido como juicio de desafuero. En tanto que, hay quienes indican que el fuero constitucional responde propiamente al establecimiento de responsabilidad política de los funcionarios públicos lo cual deriva de su encargo, situación que no es común a la ciudadanía sino a quienes han sido elegidos para el desempeño de estos y que en consecuencia les son exigibles conductas propias de la función, constituyéndose así en una forma especial de sometimiento a la ley.

A efecto de tener un punto común de partida, tomando en consideración las definiciones citadas previamente, seguiremos la conceptualización de Jorge Cerdio, quien reconoce dos condiciones primordiales en el análisis de esta figura: la libertad de debate, discusión y producción normativa sin temor a represalias o persecuciones por parte de otros poderes, así como la posibilidad de evitar el abuso del poder de parte de un poder Judicial o Ejecutivo hostil (2006: 7).

Cerdio hace un análisis que abona a la comprensión del fuero, al ubicar en la Constitución Mexicana los supuestos de responsabilidad de los parlamentarios: “no pueden ser reconvenidos por sus opiniones en el desempeño de sus cargos (art. 61), no pueden ser procesados penalmente sin una declaración de procedencia (art.111), son sujetos a juicio político (art. 109), son sujetos a acciones civiles (art. 111)” (ibídem: 11). Ubicadas estas características de tratamiento de los parlamentarios las denomina como *régimen de inmunidades* el cual se integra por el “conjunto de normas que exceptúan o habilitan la aplicación de otras normas del orden jurídico” (ídem) diciendo, además, que estas “regulan la capacidad y la responsabilidad de los legisladores (ídem).

Señala que la capacidad puede ser entendida como “una forma de producir con la conducta propia efectos normativos” (ibídem: 12), al igual que como la posibilidad de ser sujeto pasivo de una sanción o para producir efectos procesales. Continúa indicando que el concepto de capacidad se encuentra ligado con el de competencia y este a su vez con las nociones de órgano y función orgánica (ibídem: 13). Lo anterior porque para la producción de los efectos jurídicos derivados de un acto es necesario que exista un ordenamiento que contemple el supuesto, un ente capaz de reconocerlo y aplicar dicho ordenamiento, con lo cual se entiende que surge la competencia como la habilitación de un órgano específico con determinadas funciones para establecer, en su caso, la responsabilidad; y este a su vez establece “una relación particular en la que se encuentra determinado sujeto frente a un determinado hecho o situación” (ibídem:17). Se entiende así que, para que hay responsabilidad debe existir capacidad.

La relación entre los conceptos anteriores permite comprender a la inmunidad, “un sujeto es inmune respecto de cierta situación, cuando el resto de sujetos son incapaces de modificar su situación normativa” (ibídem: 19), es decir, como analizamos en el párrafo que antecede, al no contar con la capacidad para atender a una situación en particular no es posible fincar responsabilidades al sujeto, esta falta de competencia es en otra palabra, incompetencia. En consecuencia, la inmunidad es la imposibilidad de valorar una situación concreta por encontrarse incompetente para ello, dando lugar a la ausencia de responsabilidad. Valga puntualizar que por eso en los elementos que integran el fuero constitucional dicha inmunidad puede considerarse como absoluta o relativa en la medida que puede ser removida.

Cerdio, hace una distinción entre dos tipos de inmunidades legislativas que atienden a las ausencias de exigibilidad y sancionabilidad. El primer tipo responde a “la falta de exigibilidad u obligación del individuo de rendir cuenta de sus actos frente a ciertas autoridades” (ibídem: 21). Dentro de este tipo encontramos a la inviolabilidad de opinión como un “tipo específico de libertad de expresión” (ídem) lo cual trasciende de la materia penal a civil al no poder ser reconvencidos en ningún

caso. Mientras que, el segundo tipo, se erige sobre el principio de integridad con lo cual se prohíbe el arresto o el inicio de procesos penales.

Hasta aquí, la doctrina señala ausencias, pero en caso específico del Juicio Político se establece una jurisdicción especializada, no se trata como tal de una inmunidad pues en este caso sí existe capacidad y en consecuencia responsabilidad. Dicha capacidad atiende a situaciones concretas que no les son comunes, como ya se ha dicho, a la ciudadanía en general sino a aquéllos en quienes se han depositado funciones públicas de alta responsabilidad.

Con todas estas nociones es posible, antes de entrar al análisis de la integración del Fuero Constitucional como lo conocemos hoy día, hacer un breve estudio histórico sobre las formas en que se ha exigido la responsabilidad de quienes ostentan las funciones públicas a través de la historia.

II. Antecedentes históricos del Fuero Constitucional.

Al hablar del fuero constitucional de los legisladores es necesario ubicar que estos se encuentran comprendidos, de acuerdo al Título Décimo de la Constitución Política del Estado de Chiapas (CPECH), como servidores públicos pues acceden al cargo mediante elección popular, situación similar contempla la Constitución Federal para los diputados del Congreso de la Unión.

El referido título de la CPECH denominado “De las Responsabilidades de los Servidores públicos y del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas” describe, a través de sus dos capítulos, las formas en que estos pueden incurrir en conductas que requieran procedimientos específicos de sanción de los que pudieran ser responsables; siendo esta la parte que interesa al presente trabajo y que responde a las definiciones que previamente se han descrito en este capítulo. Así como el establecimiento del Sistema Anticorrupción, integrado por un Comité y un Consejo, con facultades equivalentes a las que legalmente les son dadas al Sistema Nacional Anticorrupción.

Valga apuntar que el Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas fue incluido en la más reciente reforma a la Constitución local, publicada en el periódico oficial del Estado número 273, de fecha 29 de diciembre de 2016, y tal como se menciona en la exposición de motivos de dicha reforma corresponde a las

disposiciones que se reformaron, adicionaron y derogaron en la Constitución Federal Mexicana el 27 de mayo de 2015 y que busca “garantizar al pueblo chiapaneco el compromiso del Estado para combatir todo tipo de acto de corrupción que vulnera la actividad gubernamental”. Esta misma reforma a la Constitución local no implicó modificaciones en la esencia de las disposiciones existentes en materia de responsabilidad de los servidores públicos más que lo ya señalado en las líneas precedentes.

La responsabilidad de los servidores públicos es señalada por Diez-Picazo como un problema constitucional (2000: 11). Término que él retoma de la obra de D.F. Thompson como criminalidad gubernativa, entendiendo como gobernantes a aquellos que nuestra legislación local refiere bajo la expresión “servidores públicos” sólo que en esta última se incluye no sólo la responsabilidad delictiva sino, como se explicará más adelante, incluye además la responsabilidad administrativa, política y civil de los sujetos a sus disposiciones. De esta última afirmación se desprende que la responsabilidad de los servidores públicos puede darse por cualquiera de estas cuatro vías, que no se incluyen pero que pueden excluirse entre sí.

La responsabilidad de quienes ejercen los cargos públicos tiene antecedentes muy remotos, los cuales se analizarán a continuación a efecto de contar con un panorama para una mejor comprensión del estado que guarda actualmente la Constitución chiapaneca en la materia. El debate actual señala, que “la ideología que determinó históricamente la instauración de inmunidades parlamentarias está lejos de la influencia del Estado constitucional moderno” (Cerdio, *op.cit.*: 7)

a. *Atenas.*

El espíritu de igualdad absoluta que caracterizó a la antigua Grecia, propiamente en Atenas, hacía imposible que existiera algún tipo de distinción de responsabilidad entre la ciudadanía y quienes ejercían cargos públicos; razón por la cual en su devenir histórico podemos encontrar dos instituciones que si bien no atienden de manera directa a los actores gubernamentales si lo hacen para la ciudadanía en general, y al estar los primeros incluidos en esta última eran procedentes al momento de fincar responsabilidades.

La primera de ellas es el ostracismo, el cual sólo podría decretarse una vez al año y una vez que era solicitado se sometía a la decisión de la asamblea popular pero se requería un quorum de seis mil votantes resultando condenado aquel ciudadano cuyo nombre hubiera sido mencionado más veces bastando la mayoría simple. “La condena consistía *sólo* en el destierro durante diez años” (Díez-Picazo, 2000:35). Llama la atención la expresión *sólo* utilizada por Díez-Picazo pues el destierro parecería sanción suficiente para quien fuera sancionado mediante esta institución, sin embargo, se destaca también que pese a la expulsión de la comunidad no se perdía la ciudadanía ni se les privaba de sus bienes.

De acuerdo a Aristóteles citado por Díez-Picazo “durante tres años expulsaron con ostracismo a los amigos de los tiranos” (ibídem: 36), se admite también que este procedimiento respondía en ocasiones a enemistades personales, pero se puntualiza una “inequívoca finalidad política: prevenir el riesgo de instauración de una nueva tiranía” (ídem). Este mismo autor enfatiza que dadas las condiciones de comunicación de la época el simple hecho de alejar a una persona de la comunidad equivalía a neutralizarle políticamente. De este modo la comunidad ateniense buscaba *sanear* cualquier riesgo que le condujera a ejercicios desmedidos de poder que atentaran contra el bien común, personajes que por diversas razones pudieran representar un peligro para la comunidad; aunque como se advierte existía la posibilidad de ser utilizado de manera distinta a lo que inicialmente le dio origen y desvirtuarse, buscando únicamente sacar del juego a quienes pusieran en riesgo la ambición de poder de algunos cuantos. Hoy día una medida de este tipo resultaría, en cierta medida, insuficiente ante la facilidad de medios y vías de comunicación que pueden utilizarse para influir en un determinado bloque de población desde el exterior y que, incluso, permite continuarlo haciendo sin sufrir algún tipo de persecución política de manera directa.

El *ostracismo* cayó en desuso y con ello surgió una nueva figura: el *graphé paranomon*. Esta figura buscaba desactivar una resolución adoptada por la asamblea popular a través de la utilización de un proceso penal ordinario (ibídem, 37). “Tenía lugar cuando se acusaba a quien había presentado una propuesta de resolución a la asamblea popular, imputándole que dicha propuesta era contraria a

la legalidad en vigor” pese a que esta ya hubiera sido aprobada. El sólo inicio de este procedimiento representaba la suspensión de los efectos de dicha resolución, algo similar a lo que ocurre con la suspensión provisional de los actos de autoridad en el juicio de amparo mexicano. Si en la secuela procesal se encontraba culpable al acusado, además de la anulación de la resolución, se le imponía una multa. Y si esta persona era condenada tres veces mediante este procedimiento “era privado de su derecho de sufragio activo y pasivo” (ídem).

A decir de Díez-Picazo la relevante función política del *graphé paranomon* lo constituyó en un “mecanismo de revisión de resoluciones apresuradas” (ídem) usado principalmente para “controlar a los cargos públicos y a los personajes políticamente relevantes” evitando con ello que con su capacidad persuasiva pudieran conducir a la asamblea a la toma de decisiones fuera del marco legal.

b. *Roma republicana.*

En la Roma Republicana se da un caso de diferenciación del trato de la responsabilidad entre quienes ejercían el poder y la ciudadanía en general constituida en una asamblea que si bien, elegía a los magistrados, sólo actuaba por convocatoria de estos sin poder realizar enmiendas de ningún tipo, limitándose a votar a favor o en contra de los proyectos presentados por estos. Las magistraturas romanas tenían las características de ser honorarias, lo cual sólo permitía que accedieran a ellas las personas con mayor solvencia económica, y durar un año, “estaba[n] desdoblada[s] entre dos o más titulares investidos con idénticos poderes de modo que pudieran controlarse recíprocamente” (ibídem: 39) y estaba prohibido presentarse a la reelección inmediata para un mismo cargo. Además, se requería, a modo de regla no escrita, un *cursus honorem*, una especie de carrera en la magistratura que permitiera ir escalando de los encargos menores a los de mayor jerarquía.

“El verdadero eje de la dirección política de la Roma republicana ... [era] el Senado” (ídem), ya que éste se integraba únicamente por ex magistrados, los cuáles al tener cargos de duración vitalicia, aseguraban la continuidad constitucional de la República. Esto dio origen a la diferenciación en el trato de la responsabilidad de los cargos públicos instaurando una inmunidad de tipo penal que tenía una

duración durante el año que ejercían el cargo y, en consecuencia, al término de esta quedaban sometidos a la justicia ordinaria para, en el caso, poder ser sancionados por las conductas ilícitas que pudieren haber cometido durante su encargo.

La referida inmunidad traía consigo un elevado riesgo de abuso del imperio pues los magistrados de rangos superiores contaban con el poder de *coercitio* el cual “se ejercía de plano sin necesidad de procedimiento alguno” (ibídem: 40). La afluencia de estas situaciones dio lugar al surgimiento de la *provocatio ad populum*. Este instituto data de las XII Tablas; “tratándose de delitos graves [...] los ciudadanos podían escapar al ejercicio inmediato de la *coercitio* a través de una simple invocación de su derecho a juicio ante la asamblea popular, que en este supuesto se reunía en forma de *comitia centuriata*” (ídem). Esta institución se consolidó con dos grandes garantías, por un lado las magistraturas de nueva creación no podían estar exentas de la *provocatio*, y por el otro “el magistrado que violara el derecho de *provocatio* podía ser sancionado con la reprobación” (ibídem: 41). Si bien, ambas medidas no impedían la realización de un ejercicio coercitivo injusto en caso de incurrir en la reprobación los magistrados podían que actuaran de manera arbitraria podían ser inhabilitados para el ejercicio de futuros cargos públicos, situación que influía en el ánimo de aquellos interesados en crear una carrera dentro de los diferentes escalones de la jerarquía funcional de la época.

Es posible advertir que la impartición de justicia por parte de la ciudadanía en su conjunto a través de la asamblea popular también representaba un riesgo, pues el uso de la retórica en el interior del ejercicio asambleísta representaba también la posibilidad de orientarlo hacia una decisión equivocada, sin embargo existía al mismo tiempo la posibilidad de ventilar irregularidades en el ejercicio de las magistraturas y la decisión que se tomara correspondería al conjunto de los ciudadanos, lo cual representaba mayor legitimidad de la decisión.

c. *Roma imperial.*

La evolución de la Roma republicana hacia su hegemonía que la convirtió en Imperio tuvo implicaciones en el régimen dado a las sanciones de quienes ejercían los cargos públicos, consecuencia natural de un aumento de poder, las ambiciones personales se acrecentaron y con ello las disputas por ejercer dominación. La

configuración de carrera para acceder a las magistraturas, así como la prohibición de la reelección inmediata fueron desdibujándose en la práctica y se introdujo al sistema el concepto, hasta entonces ajeno a Roma y heredado de las ideas democráticas griegas, “de la soberanía de la voluntad de los ciudadanos reunidos en la asamblea popular” (ibídem: 43). Dicha innovación tornó a al uso y ejercicio de la violencia dentro del régimen de valores.

Otra de las características destacables durante el Imperio Romano, es justamente uno de los problemas que más se acentúan en nuestro Estado y que es relacionado por muchos como consecuencia directa del tratamiento diferenciado de justicia de los servidores públicos, la corrupción. Esta práctica surge en esta etapa de la Historia como un fenómeno político derivado de la gran afluencia de riquezas consecuencia de la expansión del poderío de Roma.

La situación geográfica y las grandes dimensiones que alcanzó el imperio trajo como consecuencia la dificultad de poder controlar el ejercicio de los cargos públicos en las provincias. “[E]n el año 171 a.C., el Senado inauguró la práctica tribunales *ad hoc*, denominados *quaestiones extraordinariae*”(idem), los cuales tenían por objeto regular los malos manejos que se daban en la administración de las provincias por parte de los gobernadores y funcionarios que se encontraban en ellas. Posteriormente, en el año 149 a.C. con la *Lex Calpurnia* surgió un tribunal con carácter de permanente especializado en la atención a este tipo de problemáticas que buscaba dar a los ciudadanos de las provincias certeza jurídica ante los abusos de los agentes del imperio romano al cual se le denominó *quaestio perpetuare repetundarum*. Destaca Díez-Picazo que ambas “innovaciones judiciales no respondían a una lógica penal, sino que tenían la finalidad de otorgar una indemnización civil por los daños ilegalmente ocasionados” (ibídem: 44); de lo anterior es posible resaltar que aún no se habla propiamente de la comisión de delitos oficiales, sino que se busca simplemente restituir al ciudadano romano en las afectaciones que le fueran provocadas y no se castigaba propiamente el actuar funcional.

Otra de las razones por las cuales el sistema de responsabilidades de que eran objeto los magistrados en Roma se desdibujó fue la lucha social motivada por

una distribución equitativa del suelo, lo cual tenía una relación directa con la conquista territorial que el imperio iba consiguiendo y del cual el Senado había tomado ventaja al reservarse gran parte de su uso y disfrute. Hasta este punto es comprensible que la extensión del imperio romano en términos de poder, riquezas y tierras mutara los intereses de sus funcionarios, convirtiéndose en motivación suficiente para realizar actos desmedidos que les colocaran en ventajas frente a los ciudadanos.

Consecuencia del clima social de la supremacía romana fue necesario atender a las realidades que configuraban su cotidianidad, derivado de esto se aprobó, a propuesta de Cayo Graco, la *Lex Sempronia Iudiciaria*, la cual buscaba reformar la organización judicial del imperio. Dicha medida legislativa buscaba dar lugar a quienes se posicionaban como la nueva riqueza mercantil de Roma, ubicando dentro de los tribunales a las llamadas *equites*, los cuales estaban situados inmediatamente por debajo de los Senadores. A través de este nuevo esquema se buscaba atender de manera semejante a lo que hacían las *quaestiones extraordinariae* sólo que de manera permanente, surgiendo así las *quaestiones perpetuae*, que a diferencia de las primeras tenían una naturaleza penal y se ocupaban de sólo cierto tipo de delitos, avocándose a aquéllos que eran más recurrentes en el ejercicio de cargos públicos y con el tiempo dio lugar a la existencia de tribunales especializados para los delitos oficiales más recurrentes.

La evolución desde Atenas hasta el Imperio Romano, pasando por el período republicano de este último, nos permite advertir de qué manera el Derecho ha intentado regular atendiendo a las exigencias de cada período histórico, así como destacar la noción ya existente de un tratamiento igualitario de justicia, que hoy en día se erige como uno de los principales argumentos en contra de la existencia del llamado fuero constitucional de los legisladores. Nos permite percatarnos también de la existencia de dos tipos de responsabilidades, principalmente, la civil y la penal, siendo esta última la única que logra institucionalizarse y mostrarse más concreta. Todas estas garantías buscaban controlar el poder de modo que no se perdiera su objeto y se diera su correcto ejercicio, ya sea procurando la igualdad entre ciudadanos como protegiendo el correcto ejercicio de las funciones de

persecuciones de carácter político o judicial que pudieran condicionar sus decisiones. Tenemos así que este debate resulta mucho más antiguo de lo que se cree.

d. *Inglaterra.*

Este es el referente histórico al que más se hace alusión cuando se habla del fuero constitucional. Díez-Picazo destaca dos principios rectores del constitucionalismo inglés: la soberanía del Parlamento y el *rule of law*. Advirtiendo la complejidad de la traducción de este último término al quererlo comparar con el principio de legalidad o Estado de Derecho, señalando que “está fuera de toda duda que la noción de *rule of law* posee un núcleo duro, que se identifica con la sumisión de todas las personas, gobernantes y gobernados, a unos mismos tribunales; y ello tanto en los litigios civiles como en las causas penales” (ibídem: 51). Dicha configuración en el sistema jurídico británico deviene de las conquistas de derechos respecto a la Corona que luchaban contra la continuación del absolutismo lo que se enfatiza de manera histórica con la Revolución Gloriosa de 1688, a partir de la cual “no sólo los jueces son puestos a reparo del rey mediante la proclamación de su inamovilidad, sino que se afirma el principio de que nadie está exento de la justicia ordinaria” (ibídem: 52). Dicha razón explica el por qué el tratamiento diferenciado, tanto en la ley sustantiva como adjetiva, representa para Inglaterra contravenir uno de los más grandes principios que sustentan su sistema constitucional. Lo cual a decir del mismo Díez-Picazo se traduce en dos consecuencias importantes: “una mayor responsabilización (sic) individual de los agentes públicos [... así como] una mayor sensibilización de la opinión pública frente a la importancia del comportamiento individual de los agentes públicos” (ibídem: 53).

Antes de continuar con el estudio de las antiguas excepciones al *rule of law*, conviene atender a lo que Jorge Cerdio considera como el antecedente en el derecho inglés que incidió en la *Bill of Rights* de 1689, el caso de Tomas Haxey en el año de 1397(*op.cit.*: 25). Haxey, participó en la denuncia y promulgación de una ley en contra de Ricardo II, situación que le valió una sentencia de muerte que si bien no fue ejecutada sentó el precedente y trascendió en la mencionada Carta de Derechos inglesa de 1689, en la cual “se otorga protección a las discusiones y

opiniones de los miembros del parlamento y se prohíbe objeción o reconvención fuera de sus recintos” (ídem), figura mejor conocida como el *freedom from speech* y que es recogida por la mayoría de los ordenamientos constitucionales sin distinción del sistema de que se trate (presidencial o parlamentario), misma que está presente tanto en la Constitución Federal Mexicana como en la local del Estado de Chiapas, al señalar que los legisladores no pueden ser reconvencidos por las ideas que expresen, mejor conocida como inviolabilidad de opinión, y que, como analizaremos más adelante ha sufrido diferentes adecuaciones respondiendo a las necesidades de cada contexto.

Analizando las excepciones al *rule of law* es posible ubicar dos que devienen como consecuencia de la soberanía del Parlamento. Díez Picazo, explica que como consecuencia de dicha soberanía es posible que el Parlamento adopte cualquier tipo de medidas, lo que hace posible que pueda “sustituirse en la función de los tribunales y establecer, así, derogaciones singulares al *rule of law*” (*op.cit.* 54), situación que da origen al *bill of attainder* y al *impeachment*.

El *bill of attainder* comportaba un juicio penal en forma legislativa, siguiendo el procedimiento legislativo ordinario se dictaba una ley de contenido singular que imponía una pena a una determinada persona. Dicha práctica sería impensable en la teoría jurídica romano-germánica la cual establece la generalidad de la ley, lo cual denota su aplicación de oportunidad o conveniencia política al ejercitarla, así como la carencia de garantías procesales del imputado, pues como se ha dicho se seguía el procedimiento legislativo ordinario. Históricamente tuvo aplicación en el siglo XVI por parte de Enrique VIII e Isabel I, quienes lo ejercieron para la depuración de los disidentes. “Resulta sintomático que el *bill of attainder* esté prohibido por el artículo I, sección 10, de la Constitución Norteamericana, pues ello pone de manifiesto que en 1787 aún existía una viva consciencia de lo terrible e inicua que puede llegar a ser la justicia penal administrada en forma legislativa” (ibídem: 55) Se entiende que dicha figura se encontraría prohibida en la Constitución Mexicana en su artículo 13.

En tanto que el *impeachment* “se originó en la Baja Edad Media como consecuencia de la condición de supremo órgano judicial que, aún hoy ostenta la Cámara de los Lores” (ídem). Su característica distintiva consiste en “la facultad de

la Cámara de los Comunes para ejercer la acción penal contra cualquier persona, constituyéndose en acusación ante la Cámara de los Lores, la cual juzgaba en única instancia” (ídem). Este procedimiento guarda semejanzas con la declaración de procedencia para la remoción de la inmunidad relativa procesal penal de los legisladores así como con el juicio político, ambos contemplados, tanto por la Constitución General Mexicana como por la local del Estado de Chiapas.

Es posible encontrar semejanzas y diferencias entre ambas instituciones jurídicas. El *impeachment* es un procedimiento jurisdiccional llevado por un órgano de naturaleza legislativa, en tanto que el *bill of attainder* se trata de un procedimiento legislativo llevado por un órgano de esa misma naturaleza. Así mismo el tipo de resolución de cada uno es diferente en tanto que el primero resuelve luego de analizar un delito probado el segundo se da a través de una ley *sui generis* para sancionar una determinada conducta. El *impeachment* cayó en desuso, pero luego de la imposibilidad práctica de aplicar el *bill of attainder* recobró protagonismo en la búsqueda de combatir el clientelismo regio. Diez-Picazo señala que el *impeachment* dejó de ser utilizado cuando se alcanzó el objetivo de consolidar la soberanía del Parlamento inglés (*ibídem*: 57). Este es uno de los argumentos de los detractores del fuero constitucional en el sistema jurídico mexicano, lo cual nos da pauta a analizar posteriormente la plausibilidad de esta afirmación en la realidad mexicana.

Sobre esto último resulta importante mencionar que al darse la consolidación de la soberanía del Parlamento frente al monarca, la responsabilidad funcional se orientó a reflejar los intereses de la asamblea, dando con ello lugar a una nueva forma de responsabilidad política, así “el Parlamento comenzó a adquirir su función moderna: titular de la representación de la nación y, por tanto, foro de debate y decisión para la acción política” (*ibídem*: 60), con esto también se vislumbró que el mal manejo de la administración gubernamental y el abuso en sus funciones no necesariamente dan lugar a la responsabilidad en materia penal, delineándose desde entonces dos tipos diferentes de compromisos funcionariales.

En suma, la tradición inglesa reconoce tres tipos de privilegios: *freedom from speech*, consistente en la inviolabilidad de opinión; *freedom from arrest*, que comprende la inmunidad de la detención en tres hipótesis: la prohibición de practicar

una detención dentro de la Cámara sin el permiso de su presidente, la costumbre de que este sea informado cuando un miembro de la cámara es detenido; y la facultad de que los miembros del Parlamento citados a juicio puedan testimoniar en una fecha distinta evitando ser distraídos de la responsabilidad que conlleva el cargo parlamentario, sin que tenga alcance a la evasión de la justicia ordinaria; y finalmente, *freedom of access to the queen*, que en una traducción simple se trata de la libertad de acceso a la reina y se trata de una figura asincrónica de poca utilidad hoy día meramente residual a la tradición constitucional inglesa.

De lo anterior es posible concluir que la existencia de estas figuras en el Derecho Inglés se basa principalmente en las conquistas de derechos que el Parlamento hizo sobre la corona en su devenir histórico y que han buscado que la administración del gobierno perpetuara el absolutismo. En este punto habría que enfatizar que, aunque en la mayoría de los países existieron situaciones de dominación amplias estas no se dan con la misma intensidad en todas las naciones y que por ello ha sido necesario adaptarlos a las circunstancias reales, encontrando utilidad en dichas instituciones para hacer más fuertes las asambleas legislativas, limitando así lo que hoy conocemos como el poder ejecutivo.

e. *Francia.*

A decir de Jorge Cerdio, la Revolución Francesa produjo una serie de inmunidades muy similares a las contempladas en el constitucionalismo inglés, “el decreto del 23 de junio de 1789 estableció la no exigibilidad de las opiniones de los representantes electos a la asamblea, expresadas durante el desempeño de sus funciones” (*op.cit.:24*), un año más tarde, el decreto del 26 de junio de 1790 estatuyó la no sancionabilidad de los miembros de la asamblea, sin autorización expresa de esta” (*ídem*). En este sentido, es posible advertir en Francia, la presencia de la inviolabilidad de opinión y la necesidad de una declaración de procedencia para proceder penalmente en contra de los asambleístas, esta última será incorporada de forma íntegra al texto constitucional francés de 1791 en su capítulo I, Título III, sección V (Rivera-León, 2012: 234). Las razones que trasladaron esta concepción en el constitucionalismo francés se deben a la existencia de un “fuerte recelo contra el Poder Judicial contrarrevolucionario, reaccionario y notoriamente dominado por

el *ancien régime*” (*ibídem*: 235) buscando el respeto de la composición original de la Cámara. “La petición de procesamiento de un parlamentario, sería denegada automáticamente si la persecución política era motivadora de la solicitud de proceso y los representantes de la nación no quedarían sometidos a un poder constituido capaz de alterar su conformación volitiva” (*idem*). En esta parte es posible avistar la presencia del *fumus persecutiones* como argumento que da lugar a la necesidad de dicha declaración y que será objeto de análisis más adelante.

Dado el gran impacto que tiene el sistema francés y su revolución histórica en el sistema jurídico mexicano es posible percatarse de su influencia hasta nuestros días, coligiendo su relación con la corriente inglesa, que es incluso recogida por un gran número de países. Cerdio advierte su influencia en al menos dieciséis ordenamientos jurídicos nacionales (*op.cit.*: 24), lo cual apunta el impacto tanto de la conquista de derechos en el constitucionalismo inglés, su traslado al sistema francés y su irrigación a más ordenamientos.

Lo anterior nos lleva a apuntar hacia una de las grandes herencias del constitucionalismo francés: la separación de poderes. Sin dar pie al debate sobre los alcances de este, Díez-Picazo lo define como “el magnífico mecanismo de frenos y contrapesos entre los diferentes poderes públicos que habría de prevenir el despotismo, y por esa vía, salvaguardar la libertad política” (*op.cit.*: 103). Las razones históricas que llevaron a Francia a adoptar a forma rígida de esta figura constitucional se deben a las causas propias de la revolución a la diferencia sistemática con Inglaterra, se fincaba en la desconfianza de tener a diputados que en el ejercicio de los ministerios pudieran ser seducidos por la corona y con ello socavar los grandes esfuerzos de la revolución, sin que ello implique que no existiera entre los constituyentes nociones de “diferencias entre responsabilidad penal y responsabilidad política, que desempeña un papel central en la forma parlamentaria de gobierno” (*ibídem*: 109).

La alternativa ante esta situación llevó al constitucionalismo francés a considerar un “tratamiento diferenciado o régimen especial de los delitos cometidos por los ministros en el ejercicio de sus funciones, también denominados delitos ministeriales” (*ibídem*: 110), que si bien no son propios de los legisladores

representan una noción de los debates históricos de que han sido objeto las funciones públicas. Con ello, la constitución francesa de 1791 se convirtió en el primer texto constitucional en sustraer de la justicia ordinaria los denominados delitos ministeriales, lo cual cobra relevancia pues es el poder legislativo quien ejercía la acusación y quien conformaba el jurado de enjuiciamiento llamado *Haute Cour*. Este procedimiento únicamente procedía en contra de “los delitos contra la seguridad del Estado y la Constitución, atentando a la libertad y la propiedad individuales y dilapidación del dinero público” (ibídem: 112).

Resulta necesario señalar *grosso modo* que dicho tratamiento diferenciado ha sido objeto de diversas transformaciones que la han acercado a la forma del *impeachment* inglés, retornando al origen revolucionario y experimentado variaciones conforme al comportamiento de sus ministros. Ahora bien, es necesario destacar que dicho tratamiento diferenciado se da únicamente por los denominados delitos ministeriales, es decir, aquéllos cometidos en ejercicio de las funciones delegadas sin que exista la posibilidad de que por un acto personal un ministro pueda ser excluido de la justicia ordinaria y se extiende más allá del período de funciones. Dicha situación genera otra problemática, constante en otros países, la dilucidación de quienes ejercen funciones ministeriales, y si bien, ese debate no es materia del presente trabajo nos ayuda a ilustrar la manera en que se consideran los alcances del ejercicio de funciones públicas con un alto sentido de responsabilidad.

f. *España.*

El artículo 71 de la actual Constitución Española establece la inviolabilidad e inmunidad procesal penal instaurando la necesidad del suplicatorio, así como el órgano concededor de las causas que se formen en contra de los diputados y senadores, es decir, el establecimiento de un tratamiento diferenciado para los parlamentarios. Su antecedente data de 1812 en Constitución de Cádiz y del Estatuto Real de 1834. Estos dos últimos ordenamientos sustraían al parlamentario de la jurisdicción ordinaria, pero es hasta la constitución de 1837 en la que se establece propiamente la inmunidad siguiendo la tradición francesa. Dicha

institución sobrevivió a las diferentes Constituciones hasta llegar a la actual “sin prácticamente ningún debate constituyente” (Rivera-León, 2012: 238).

Una de las particularidades que guarda el constitucionalismo español son los efectos del suplicatorio, pues si se concede se entiende que el parlamentario queda sujeto a la justicia, es decir, se trata de un procedimiento que pareciera ser un simple obstáculo procesal, sin embargo, si se analiza con detenimiento “su denegación la convierte en una causa de exclusión de la pena” (Martín, 2010: 144). El problema se acentúa cuando de manera reiterada se niega la procedencia del suplicatorio sin una debida fundamentación que haga alusión “a la finalidad de la institución de la inmunidad parlamentaria” (Rivera-León, *op.cit.*:239). De modo que resulta importante que el Tribunal Constitucional Español define con nitidez:

que la finalidad de la inmunidad es evitar, concretamente la alteración composicional de la Cámara por razones políticas y no por motivos de índole coyuntural. Se sostuvo pues, que la resolución no puede efectuarse ni en atención a la comisión real del hecho delictivo por parte del parlamentario, ni sobre la base de motivos de pura oportunidad política. (Punset, 2001: 262)

Siguiendo la línea argumentativa del Tribunal Constitucional Español sobre mantener incólume la integración de la Cámara habría que advertir que no podría seguirse que la denegación del suplicatorio prejuzgue sobre la existencia del hecho ilícito y la probable responsabilidad del parlamentario y que la causa no pueda ejercitarse cuando esta persona pierda tal carácter. Esta es otra de las peculiaridades de esta institución en el sistema jurídico español. A contra parte, la concesión del suplicatorio no prejuzga sobre la culpabilidad del imputado, y en tanto, el proceso no prevea la posibilidad de pérdida de la libertad el parlamentario no es separado de sus funciones y puede permanecer ejerciendo el cargo.

Llama la atención que en el caso de ser concedido el suplicatorio el parlamentario no es sujeto de la justicia ordinaria, pues conforme lo establece el artículo 71.3 de la Constitución Española, el tribunal competente es la Sala Segunda del Tribunal Supremo, lo cual denota el tratamiento diferenciado que se da a las causas en contra de los miembros del parlamento.

g. *Nueva España.*

Si bien, propiamente en la Nueva España no existían legisladores por la dependencia de la Corona Española vale la pena hacer alusión a los medios de control que existían por parte de esta en el territorio conquistado para poder controlar el ejercicio del poder que se les delegaba. Para ello la corona se valió principalmente de dos medios, los cuales ya eran utilizados en el reino de Castilla. “Estos eran los juicios de residencia para los oficios temporales y el juicio de visita para los vitalicios, que eran los propios funcionarios que integraban los órganos colegiados” (Cruz, 2012: 210). La elección del procedimiento quedaba a discreción de la Corona, pues se trataba esencialmente de eso, una diferencia de procedimientos.

El juicio de residencia, a decir de Sánchez Bella, citado por Cruz Barney “se considera el nervio vital en el sistema de fiscalización y control aplicado por España respecto de sus funcionarios en Indias” (ídem). Su procedimiento consistía en dos partes: una de investigación en la cual se recababa la información sobre la gestión del residenciado; la segunda, consistía en la recepción de las denuncias de aquéllos particulares que se consideraban insatisfechos con la conducta del sujeto del juicio.

En lo que respecta al procedimiento, el plazo establecido para su desarrollo iba de los 60 a los 120 días y “las penas que solían imponerse eran las multas, la inhabilitación temporal o perpetua, el destierro o traslado” (ídem). Es en este punto en el que llama la atención pues a simple vista pareciera que se trata de una especie de responsabilidad política en tanto que lo que se analiza es la gestión del residenciado y no algún delito o acto de naturaleza particular. Respecto a las sanciones es posible advertir que dada la época el destierro guardaba relación con la figura del *ostracismo* que se ha analizado.

Otra de las características que llama la atención del juicio de residencia es que podía ser objeto de una revisión, dependiendo de la naturaleza de provisión, si se trataba de una designación real la apelación se daba ante el Consejo de Indias, en tanto que en el caso de las nominaciones dadas por autoridades indianas eran del conocimiento de las audiencias. En cuanto a los sujetos del juicio de residencia, como se ha apuntado al no existir legisladores como tal, se trataba de aquéllos

funcionarios que eran designados ya bien por la Corona en territorios conquistados o por las propias autoridades indianas.

Este tipo de juicios “constituía un freno a la actuación desmedida y los abusos de las autoridades indianas” (ibídem: 211). De aquí que sea importante considerarlas como un antecedente a la especie de juicio político que comprende actualmente el fuero constitucional, aunque el sistema existente en Nueva España no sea idéntico al que tenemos lo que destaca es la búsqueda de control del poder que ejercían los funcionarios.

En lo que respecta a los llamados juicios de visita, estaban encaminados a lograr una buena administración de justicia, propiamente a los tribunales. Se trataba de “una inspección realizada a un organismo público, la Audiencia, con el fin de revisar la gestión de los funcionarios que la componen” (ídem). En este punto, podríamos encontrar cierta similitud con las visitas que se realizan por parte del Consejo de la Judicatura a los tribunales, con las notables diferencias que implica la actualidad en el desempeño de las tareas jurisdiccionales. Debido a ello no habremos de detenernos en esta figura pues no existe una similitud con ningún órgano encargado de la tarea de supervisión del Congreso de la Unión o del Estado de Chiapas y pertenece propiamente al Poder Judicial en su nivel federal y común.

h. *México.*

En el caso mexicano, propiamente con el surgimiento de la Constitución de 1824 se consideraba en su Título III, sección cuarta, las prerrogativas de sus miembros. Dicha Constitución contemplaba la posibilidad de ambas Cámaras de erigirse en Gran Jurado en los supuestos que contemplaba el artículo 38:

38. Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

I. Del presidente de la federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, ó la forma establecida de gobierno, y por cohecho ó soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.

II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente á impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados ó á que éstos se presenten á servir sus destinos en las épocas

señaladas en esta constitucion, ó á impedir á las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

III. De los individuos de la Corte Suprema de justicia y de los secretarios del despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

IV. De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la constitucion federal, leyes de la Union, ú órdenes del presidente de la federacion, que no sean manifiestamente contrarias á la constitucion y leyes generales de la Union, tambien por la publicacion de leyes y derechos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias á la misma constitucion y leyes.

De la lectura de este artículo de la Constitución de 1824 se advierte que se establecían determinadamente los supuestos bajo los cuales podían las cámaras, tanto de Diputados como de Senadores constituirse en gran jurado, se mencionan delitos específicos, pero también da lugar a la amplitud de los delitos oficiales. Se enuncia también con claridad a los sujetos de dichas acusaciones. Merece mención que en el caso de que la Cámara de Senadores o el Consejo de Gobierno, este último símil de la Comisión Permanente, interviniera en actos en que se acusara al Presidente o sus ministros, así como del Vicepresidente.

En el numeral 42 de la misma Constitución se establecía la inviolabilidad de opinión en el ejercicio de sus funciones de los miembros de ambas Cámaras sin que se determinara de manera específica la duración de dicha inmunidad. En tanto que en los numerales 43 y 44 se establecía el procedimiento a seguir en la formación de causas penales en contra de los legisladores, estableciendo que para el conocimiento dentro del período comprendido desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo la acusación sería formulada ante la Cámara a la que no perteneciera el legislador, es decir, de las causas contra Diputados conocería la Cámara de Senadores y de las causas contra Senadores la Cámara de Diputados y en ese mismo orden les correspondería erigirse en Gran Jurado para declarar si había lugar o no a la formación de la causa. De manera similar a la disposición actual de la Constitución Federal, en caso de pronunciar

como procedente el Gran Jurado la formación de la causa el legislador sería separado de su cargo y puesto a disposición de la justicia ordinaria. En este último supuesto estamos ante la presencia de la necesaria declaración de procedencia, sin embargo, es notable una débil calidad en la técnica legislativa de dicha Constitución pues no establece con claridad el procedimiento a seguir ni remite o funda la creación de algún ordenamiento legal que lo clarifique.

La Constitución centralista de 1836 exceptuaba a los Senadores de la formulación de causas penales del fuero común desde el día de su elección hasta dos meses después de concluido su mandato. En cuanto a los diputados, se disponía que la acusación era del conocimiento del Senado. En el mismo Sentido, en caso de intentarse acusación contra el Presidente de la República, los secretarios de despacho, los magistrados de la Corte de Justicia y de la marcial, Gobernadores de los departamentos y Juntas departamentales por las infracciones especificadas en el numeral 48, la acusación sería del conocimiento de la Cámara de Diputados debiendo declarar si ha lugar o no a su formación. En caso afirmativo debían designar a dos de sus miembros para sostener la acusación ante el Senado. Las sanciones que se contemplaban eran la destitución del cargo, la inhabilitación perpetua o temporal para acceder a algún otro puesto. Dicha Constitución, establecía la posibilidad de que en caso de considerar el mismo Senado que el acusado era acreedor a una sanción mayor se le pondría a disposición del tribunal respectivo con arreglo a las leyes. En tanto que, en la formación de causas por delitos del fuero común se pondría al acusado a disposición del tribunal competente. De dichas disposiciones se advierte un tratamiento diferenciado de acuerdo a la naturaleza del delito, oficial o común, esto es en otras palabras, a la justicia ordinaria o a un juzgamiento especializado.

Especial mención merece el artículo 50, en el que se disponía que en caso de ser afirmativa la formación de la causa, en ambas clases de delitos, suspende al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadanos. Además de remitir que las especificaciones del procedimiento se establecerían por el reglamento del Congreso, advirtiéndose una mejor técnica legislativa.

Del mismo modo se aprecia en la consideración acerca de la inviolabilidad de opinión, la cual se mantiene constante, pero se extiende más allá de la duración de su encargo al señalar: “en ningún tiempo y por ninguna autoridad ser reconvenidos ni molestados por ellas” (Leyes constitucionales, 1836), entendiéndose que aún después de concluido el encargo no podrá iniciarse causa contra las expresiones en ejercicio de las funciones de los legisladores. Cabe destacar que este ordenamiento constitucional tiene una fuerte influencia de la Constitución Gaditana de 1812. (Rivera León, 2012: 240).

En otra etapa del constitucionalismo mexicano, el ordenamiento de 1857 contemplaba a la inviolabilidad de opinión de los diputados en su artículo 59, reiterando al igual que las Leyes Constitucionales de 1836, en el ejercicio de sus funciones. Precisa mencionar que, en su origen, la Constitución del 57 únicamente contemplaba la existencia de la Cámara de Diputados y que “en septiembre de 1875, se instaló el primer Senado de la nueva República” (Cosío, 2007:132), para ello con la reforma del 13 de noviembre de 1874 se armonizó para contemplar también la inviolabilidad de opinión de los Senadores.

En su numeral 103, la constitución de 1857, contemplaba la responsabilidad tanto por delitos comunes como por delitos oficiales de los legisladores, estableciéndose una semejanza con la Constitución de Cádiz; y en los artículos 104 y 105, establecía el procedimiento en caso de los delitos del fuero común y de los oficiales, respectivamente. Para los primeros, autorizaba al Congreso erigido en Gran Jurado, y por mayoría absoluta, declarar si había o no lugar a la formación de la causa, destacándose que en caso de la declaración en sentido negativo no se daba lugar a procedimiento ulterior por la misma causa. Esta disposición crea un debate sobre el alcance que tiene la declaración de procedencia, el cual se analizará más adelante. En tanto que, si la declaración era en sentido afirmativo, se separaba al legislador de su encargo y se sometía a la acción de los tribunales comunes.

Respecto a los delitos oficiales establecía que sería el Congreso el jurado de acusación y la SCJN el jurado de sentencia. El jurado de acusación tenía por objeto declarar por mayoría absoluta de votos sobre la culpabilidad del acusado. En caso de ser condenado se le separaría del cargo y puesto a disposición del jurado de

sentencia, el cual procedería a aplicar la pena conforme a la ley. Si no se declarará la culpabilidad del acusado continuaría en el ejercicio de su cargo. Se establecía además la imposibilidad de conceder al reo la gracia del indulto una vez pronunciada la sentencia por delitos oficiales. El plazo para exigirse era durante el tiempo de su encargo y hasta un año después. Se establecía además que en el orden civil no existía fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

i. Chiapas.

La historia de Chiapas nos recuerda que de 1524 a 1821, usando este último año como referencia de la Independencia de México, se encontraba subordinada entre la Nueva España y la Capitanía General de Guatemala, pasando por algún período por la Audiencia de los Confines. “Sin olvidar, claro, que ambos dependían de la Corona Castellana” (Flores, *et.al.*, 2010). En el período de 1821 a 1822, Chiapas se convirtió en una provincia autónoma, y fue justo durante ese lapso en el que “decidió incorporarse al imperio mexicano” (*ídem*). Posteriormente, con la desaparición del imperio, Chiapas recuperó de nueva cuenta su autonomía, pero en esta ocasión terminaría al decidir su federación al Estado Mexicano mediante la realización de un plebiscito que ha sido catalogado como un gran ejercicio democrático en la vida del Estado.

En ese período Chiapas se encontraba gobernado por una Junta Suprema Provisional, la cual “convocó a los chiapanecos para que integraran un Congreso Constituyente” (*ídem*), con la finalidad de poder dar a la ciudadanía chiapaneca un texto constitucional, el cual se ceñía a lo ya establecido por la Constitución Federal de 1824. Dicho Congreso concluyó con la Constitución Chiapaneca de 1826. Esta Constitución consagraba en su artículo 19 la inviolabilidad de opinión de los diputados realizadas en el ejercicio de su cargo, así como la imposibilidad de ser reconvenidos por ellas; y en el subsecuente artículo 20 disponía que en el caso de las causas criminales intentadas contra los legisladores la necesaria declaración del Congreso de lugar o no a la formación de la causa. En caso de ser procedente la formación de la causa se establecía la separación del cargo del diputado, así como su puesta a disposición a la justicia ordinaria; en tanto que, para el caso negativo de dicha declaración “el asunto no se tomar[ía] a consideración” (Castro, 2017: 26).

Esta última disposición sobre la resolución negativa de la procedencia de la causa penal no deja claro si al concluir su encargo el diputado podría ser nuevamente procesado. Al igual que la Constitución Federal de 1824, la técnica legislativa de esta Constitución local no remite a alguna ley secundaria o reglamento para mejor proveer la substanciación de este procedimiento. En esta Constitución no se dispone nada sobre la responsabilidad de los servidores públicos en materia administrativa ni política.

“El estado de Chiapas fue de la mano con la federación en cuanto a movimientos jurídicos, sociales y políticos de la nación” (Flores, *op.cit.*, 165) por lo que durante el período de 1835 a 1847 estuvieron vigentes en Chiapas las Bases Constitucionales de la República Mexicana. Al restablecimiento del federalismo, Chiapas convocó al segundo Congreso Constituyente, “se revisó la Constitución Chiapaneca de 1826 y se comparó con la federal de 1857” (Castro, *op.cit.*, 46). Así el 04 de enero de 1858 en la ciudad de Chiapa se promulgó la nueva Constitución del Estado por el gobernador Ángel Albino Corzo.

Entre las innovaciones más destacadas de este texto Constitucional fue el tema de responsabilidad de los funcionarios públicos. “Por primera vez se consideraban sanciones para los delitos, faltas u omisiones en que pudieran incurrir el gobernador del Estado, los diputados del Congreso, los ministros del Tribunal de Justicia, el secretario de despacho gubernamental y el tesorero general” (ibídem, 48). Para estos casos se establecía al Congreso como Jurado de Acusación y al Tribunal de Justicia como jurado de sentencia. Se establecía también que en el caso de los delitos que no se encontraban contemplados en el artículo 105, es decir, los delitos oficiales, la jurisdicción competente eran los tribunales comunes. El período para proceder por delitos oficiales era durante el período de ejercicio y hasta un año después de concluido este.

En el artículo 27 se establecía nuevamente la inviolabilidad de opinión de los diputados en el ejercicio de su cargo, así como el impedimento de ser reconvenidos por ellas. Y en el artículo 111 se indicaba que en materia civil no existía fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

Flores Castillo apunta que, en el período de 1858 a 1894 tuvieron lugar una serie de movimientos turbulentos a nivel nacional, los cuales tuvieron cierta conexión con Chiapas. En 1891, el entonces Presidente de la República, Porfirio Díaz, nombró a Emilio Rabasa como gobernador del Estado de Chiapas, “lo cual ocasionó que se generaran oposiciones, hostilidades del alto clero de San Cristóbal, así como de los terratenientes, comerciantes y hacendados de la zona Altos de Chiapas” (Flores, *et. al.*, 167), razón por la cual los poderes del Estado se trasladaron a la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, donde residen hasta la actualidad.

Derivado de dicho contexto, el 15 de noviembre de 1983 se expidió la nueva Constitución, que comenzó a regir hasta el 1º de enero de 1894 (ibídem, 168). La innovación, en lo que concierne al Poder Legislativo, radica en la forma de elegir a los representantes, que dejó de ser por elecciones primarias y secundarias, a ser votados directamente por el pueblo. Se refrendó la inviolabilidad de opinión de los legisladores en los mismos términos que las Constituciones anteriores, lo cual se disponía en el artículo 16.

El título VI se encargaba de la responsabilidad de los funcionarios públicos, contemplándose la comisión de delitos oficiales, así como los del fuero común. Para el conocimiento de estos últimos el Congreso debía erigirse en Gran Jurado y declarar la procedencia de la causa. En el caso afirmativo disponía la separación del cargo y el sometimiento a los tribunales comunes, en tanto que, para la negativa describía con toda claridad la imposibilidad de iniciar algún procedimiento posterior. Para los delitos oficiales, el Congreso se erigía como Jurado de Acusación y el Tribunal de Justicia como jurado de sentencia. Tampoco se hacía remisión a algún ordenamiento que reglamentara la substanciación del procedimiento. Al igual que su predecesora, la Constitución chiapaneca de 1894 establecía que el período para exigir los delitos oficiales era durante el tiempo de su encargo y finalizaba un año después de concluido éste, y al concluir el Título que se comenta reiteraba la inexistencia de fuero para las demandas del orden civil para ningún funcionario.

El 28 de enero de 1921, se expidió la nueva Constitución Estatal la cual fue promulgada el 1º de febrero del mismo año por el gobernador Tiburcio Fernández Ruiz. Una de las innovaciones más trascendentes de este ordenamiento

Constitucional es la organización del Estado en 59 municipios e igual número de ayuntamientos Constitucionales. Esta Constitución refrendaba la inviolabilidad de opinión de los legisladores en el ejercicio de sus funciones sin ningún tipo de modificación. En el Título séptimo se abordaba lo referente a la responsabilidad de los servidores públicos, contemplando delitos oficiales y comunes.

Al igual que las anteriores Constituciones locales, se disponía el establecimiento del Congreso para declarar la procedencia de la formación de causas penales, adicionalmente de disponía que esta declaración no afectaba en el caso de que se intentara proceder contra el delito cuando el acusado dejara de tener fuero. Señalaba, además, que para el caso de delitos cometidos por otros encargos diferentes a los públicos el fuero no se hacía extensivo, así como la calidad de inatacable de las resoluciones del Gran Jurado. En el caso de los delitos oficiales no era admisible el indulto, y su exigibilidad tenía como plazo el ejercicio de funciones y hasta un año después. Una vez más, se reitera la inexistencia del fuero por demandas del orden civil.

La Constitución chiapaneca de 1921 sufrió, durante sus cincuenta y dos años de vigencia, ciento cuarenta y dos reformas (Castro, *op.cit.*, 126). Dichas transformaciones, así como la etapa de la década de los setenta hizo necesaria una nueva Constitución, la cual se promulgó el 6 de agosto de 1973 por el Gobernador Manuel Velasco Suárez. Se amplió la duración del cargo de los diputados de dos a tres años; se establecía que aquellos diputados que dejaren de asistir a las sesiones por ocho días consecutivos y no contaran con licencia renunciaban a concurrir a las sesiones de ese año y debía llamarse a los suplentes.

En lo que respecta a la responsabilidad de los funcionarios públicos se entendía que existía por las acciones, faltas u omisiones en ocurrieran en su ejercicio; además, para los delitos oficiales se concedía la acción popular sin la necesidad de convertirse en parte. En tanto que, para los delitos del fuero común contra los legisladores se hacía necesaria la declaración de procedencia de la formación de la causa penal por parte del Congreso erigido en jurado, y se elevaba la votación a dos tercios de los miembros presentes; el plazo que hacía necesaria esta declaración comenzaba desde el reconocimiento de haber sido electo. Valga

mencionar que no se establecen hasta ahora los elementos que deben considerarse para tener por procedente la formación de las causas penales. Para los delitos oficiales, el Congreso se erigía en jurado de acusación y el Tribunal Superior de Justicia, en pleno, en jurado de sentencia. Llama la atención que en esta Constitución no se menciona nada respecto a la inviolabilidad de opinión de los legisladores. Siguiendo la tradición jurídica de las Constituciones locales anteriores se esgrime que no existe fuero en materia civil para ningún funcionario público.

La Constitución chiapaneca de 1973 tuvo una vigencia de escasos ocho años, le sucedió la de 1981 promulgada por Juan Sabinés Gutiérrez y que entró en vigor el primero de enero 1982. En ella se contemplaba nuevamente la inviolabilidad de opinión de los legisladores al señalar en el artículo 30 que “los diputados, en su carácter de representantes del pueblo, tienen derecho de opinar, discutir y defender los intereses que representan y jamás serán reconvenidos por las opiniones que emitan o las tesis que sustenten, si se podrán entorpecer en sus gestiones cuando estas se ajusten a la Ley.” Mencionando además que “el presidente del Congreso velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de dicho Congreso, y por la inviolabilidad de su Recinto”, lo cual no se mencionaba de tal forma en ninguna de las Constituciones previas, destacando con ello la necesidad de dar autonomía al Poder Legislativo.

La responsabilidad de los funcionarios públicos se abordaba en el Título Noveno y no hacía ninguna distinción categórica, comprometiéndoles por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio o motivo de su cargo. Los delitos del fuero común requerían la declaración de procedencia a la formación de la causa penal por dos tercios de los votos de los miembros presentes en la sesión del Congreso erigido en Jurado. En el caso de ser procedente, el funcionario sería separado de su cargo y dispuesto a la acción de los tribunales comunes; para el caso negativo, se descartaba cualquier procedimiento ulterior sin que esto alcanzara el momento en que se terminara dicho encargo.

Para los delitos oficiales, se contemplaba al Congreso como jurado de acusación y en caso de ser encontrado culpable, el acusado sería puesto a disposición del Tribunal Superior de Justicia, en pleno, se erigiría como Jurado de

Sentencia y sus decisiones eran inatacables; para el caso de existir culpa de descartaba la posibilidad de obtener el indulto. El período para proceder por delitos oficiales iba desde que se iniciaba el ejercicio del cargo hasta un año después de concluido. En el orden civil no existía para ningún funcionario fuero ni inmunidad.

En 2011, el Constituyente permanente de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado expidió el decreto por el cual se reformaron diversas disposiciones cambiando sustancialmente su esencia en comparación con su predecesora de 1921. Tal como referimos en la segunda parte de este capítulo, la reciente reforma a la Constitución cambió el acomodo de los títulos de la Constitución, así como la secuencia en la numeración del articulado, pero en esencia la parte que corresponde a la responsabilidad de los servidores públicos sólo sufrió adiciones que responden al Sistema Nacional Anticorrupción. El estado actual que guarda la Constitución Chiapaneca responde a la reforma publicada el 29 de diciembre de 2016.

Sin embargo, con anticipación a esa reforma, Flores y Jiménez mencionan que la responsabilidad de los ahora llamados servidores públicos, conforme a la tendencia de la Constitución Federal, se ha ido debilitando en la medida en que “se han constreñido las posibilidades que originan la responsabilidad de dichos sujetos en relación especial con el Estado” (2010: 108). Estos autores señalan que la Constitución chiapaneca, contempla tres tipos de responsabilidades: la política, la penal y la administrativa.

La primera, se da por actos u omisiones que provoquen perjuicio de los intereses públicos o su buen despacho, la cual se realiza a través del procedimiento de Juicio Político, del cual, conforme a la Constitución chiapaneca de 2011 conocía el Tribunal Constitucional como jurado de sentencia y era el Congreso el encargado de sostener la acusación. La segunda, retomaba la distinción entre delitos oficiales y los del fuero común, para lo cual el Congreso debía pronunciarse sobre la procedencia de la causa; prohibiendo la posibilidad del indulto en el caso de los delitos oficiales. La última de las responsabilidades advertidas en el ordenamiento Constitucional chiapaneco de 2011, es la responsabilidad administrativa; esta seguía el procedimiento del Juicio Político y como sanciones consideraba sanciones

de tipo personal: suspensión, destitución e inhabilitación; o patrimoniales, medidas en los beneficios económicos y daños evaluables que pudieran darse. En esta Constitución se hace remisión a la existencia de ordenamientos que clarifiquen el procedimiento.

Si bien, a la fecha existe una reforma integral a la Constitución en este capítulo nos limitaremos a decir, como al principio de esta segunda parte, que las modificaciones no fueron de gran trascendencia, lo cual será materia de análisis en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 2

INTEGRACIÓN DEL FUERO CONSTITUCIONAL: CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES Y DOCTRINALES

I. Régimen de responsabilidades de los legisladores

El poder legislativo constituye la forma más plural de representación política de los gobernados en los poderes constituidos, ya que a diferencia del ejecutivo recae en una variedad de personas de las diferentes corrientes ideológicas que integran la comunidad política, y en contraste con el poder judicial su elección se da de manera directa por la ciudadanía. Dichas razones le otorgan, entre los poderes, un grado de representación más alto del electorado.

Las funciones propias del legislativo como creador del orden social a través de la ley no tendrían mayor dificultad de desempeño si dentro de la comunidad política no convergieran diferentes corrientes de pensamiento que sobre un mismo asunto plantearan alternativas de solución tan heterogéneas, si no se tratase de personas, seres humanos capaces de apasionarse en la defensa de su pensamiento y en la imposición de ciertas formas. Sin embargo, la naturaleza humana y la realidad nos permiten comprender que no es así, por el contrario en el ejercicio humano de la deliberación, que alcanza en gran medida el trabajo parlamentario, las pasiones surgen de manera constante.

Es así que en el planteamiento de defensa constitucional y de protección de la labor del Estado la tradición jurídica ha buscado blindar el cumplimiento de los mandatos constitucionales y el ejercicio de los poderes constituidos con una serie de disposiciones que van desde los contrapesos entre los propios poderes hasta prerrogativas que protejan su actividad. Y es en esta segunda parte donde ubicamos garantías de protección propias del poder legislativo.

Dichas prerrogativas deben entenderse como protección a la función parlamentaria y de acuerdo en quien recaen pueden clasificarse como corporativas o individuales. Entre las primeras encontramos a la autonomía en sentido estricto, el autogobierno, la autonomía administrativa, la autonomía económica, la inviolabilidad funcional y la inviolabilidad física del recinto parlamentario. En tanto que en las segundas se ubican a la prohibición de mandato imperativo, el fuero, el

salario y apoyos materiales (Barceló, 2016). En estas líneas, habremos de estudiar al fuero en sentido amplio como prerrogativa que recae en lo individual, así como su trascendencia en la configuración de los parlamentos contemporáneos que distan mucho de aquéllos que originalmente fueron concebidos.

a. El fuero constitucional

La doctrina del Derecho Parlamentario reconoce la existencia del fuero constitucional, en sentido amplio, como una forma de proteger la función parlamentaria dotando a quien la desempeña de prerrogativas que le permitan actuar con libertad e independencia de aquellas voluntades que busquen favorecerse, de manera particular, con su actuar. Con ello reconoce las injerencias que tanto los poderes de *iure* como de *facto* puedan tener en el ejercicio parlamentario que la alejen de la voluntad y representación popular para convertirla en una función clientelar al servicio de intereses personales, abandonando con ello su objeto primordial.

El uso de la palabra fuero se remonta a la época medieval (Eraña: 2013) sin que en la actualidad la doctrina ni la misma ley hayan adoptado un término que permita su correcta concepción pese a que en el devenir histórico internacional apunta a diversas figuras jurídicas con características muy variadas y que podrían complicar su correcta determinación. Incluso en México, la tradición oral ha hecho pensar que el uso de esta palabra proviene de un curioso capítulo de la historia ocurrida a la caída del imperio de Maximiliano de Habsburgo en el que el General Severo del Castillo es sustituido por el Coronel Carlos Fuero como prisionero cuando este último le permite salir a cumplir con unas terminales diligencias antes de ser fusilado, con la palabra de honor de que habrá de regresar, lo cual ocurre, razón por la cual al final ambos son indultados; siguiéndose del gesto del Coronel que tener fuero es gozar de privilegios. Sin que esto último tenga algún tipo de comprobación directa en la legislación mexicana.

En la doctrina mexicana, el fuero se integra por cuatro figuras que son reconocidas en la mayoría de los instrumentos constitucionales de las entidades federativas, estas son: la inviolabilidad de opinión, la inmunidad procesal penal, la irresponsabilidad jurídica y el fuero constitucional en sentido estricto. Jorge Cerdio,

denomina a esto mismo como un régimen de inmunidades, lo cual, permite una mejor delimitación conceptual para evitar así el debate terminológico de forma que genera múltiples confusiones sobre estas instituciones.

b. *La inviolabilidad de opinión*

Esta prerrogativa se encuentra considerada en la actual Constitución Chiapaneca de la siguiente manera: “las personas que ocupen una diputación en su carácter de representantes del pueblo, tienen derecho de opinar, discutir, defender sus ideas y los intereses que representan y jamás serán reconvenidos por las opiniones que emitan o las tesis que sustenten ni se podrán entorpecer en sus gestiones cuando estas se ajusten a la Ley” (CPECH, 2016), en dicha redacción se consagran dos de los principios más relevantes y que rigen gran parte del trabajo legislativo, la deliberación y la argumentación. Los cuales son regulados por los ordenamientos respectivos al ejercicio legislativo, así como por la costumbre.

Si bien la inviolabilidad de opinión no es considerada por algunos teóricos como una prerrogativa que integre el fuero constitucional por encontrarse relacionada de manera muy cercana con la irresponsabilidad jurídica y la inmunidad procesal penal, en este trabajo la hemos considerado así, pues en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión las personas que ejercen funciones parlamentarias cuentan con un grado de protección más amplio que la ciudadanía común, esto como bien se advierte de la redacción constitucional local como consecuencia de su carácter de representantes del pueblo, es decir, no se trata de una concesión gratuita, sino que surge de la protección de los principios de deliberación y argumentación en aras de asegurar, como se ha dicho con anterioridad, la independencia y libertad del ejercicio legislativo; lo cual en nuestra consideración le hace merecer un estudio particular al tratarse de un “tipo específico de libertad de expresión” (Cerdio, *op.cit.*: 21).

Para el ejercicio de la deliberación deben existir reglas básicas que permitan el desarrollo de las intervenciones de los miembros del congreso de manera ordenada, asegurando también la participación plural en las discusiones recordando que el congreso es un recinto “en donde se expresa el pluralismo político de cada

sociedad política” (Eraña: 2013), de ahí que dichas reglas deban ser dúctiles y en cierto grado flexibles.

Siguiendo a Eraña Sánchez, algunas de las características que son posibles de destacar de los parlamentos contemporáneos son: la creciente partidización de las deliberaciones, esto considerando que el uso de la voz corresponde a cada persona como miembro del congreso y no a las fracciones partidistas que en él convergen, un claro ejemplo es lo que ha pasado con los parlamentarios que en tiempos recientes han llegado al escaño por la vía de candidaturas independientes y que se han visto en serias dificultades para hacer uso de la voz en las sesiones congresuales porque el esquema de organización no contemplaba esa posibilidad que en esencia corresponde a la persona que ejerce y no a su grupo parlamentario.

Otra de estas características corresponde a la máxima publicidad de las actuaciones dentro del recinto parlamentario, como regla, y a las sesiones privadas, como excepción. Hoy gracias a la tecnología es posible conocer en tiempo real las discusiones que se están llevando a cabo dentro de los congresos, lo cual implica que el legislador contemporáneo en el ejercicio de la deliberación cameral debe estar consciente de que es observado no sólo por sus pares sino también por la ciudadanía a través de las transmisiones e incluso notas periodísticas en la internet y redes sociales. Lo cual significa que el legislador de hoy día debe corresponder a la representación que le ha sido delegada, estando a expensas que cualquier desapego a la búsqueda del bien común puede traducirse en sanción por parte de su electorado, ya sea en los procesos de reelección o en la elección de un cargo público diverso.

Para la legitimación de las decisiones que derivan de los debates que se dan en el seno del congreso es importante garantizar el acceso igualitario a la discusión tanto de las mayorías como de las minorías, esta es otra característica que debe enfatizarse en los congresos actuales, pues solo de esta manera se logran legitimar las decisiones finales que derivan de esas horas de discusión; de presentación de ideas divergentes que buscan convencer a los demás parlamentarios de que la opción que se plantea es más viable que la que sostienen, e incluso matizar una opción que fue presentada inicialmente y abonar a su perfeccionamiento y

correspondencia con la problemática que se atiende. Al no existir acceso a la discusión de las minorías y monopolizarse esta por las mayorías se desdibuja la función legislativa y se cae en la simulación.

La calidad del debate dentro de los órganos parlamentarios es otra de las características a resaltar en los tiempos actuales, pues si bien debe existir orden en las sesiones y seguir un procedimiento para dar el uso de la voz a los miembros, que aluden a cuestiones de cortesía y respeto entre los parlamentarios las cuales datan de los tiempos de origen de esta institución en que los se integraba de manera casi homogénea, es decir, convergían personas de una misma clase social, acostumbradas a tratos especiales y delicados; situación que no ocurre en la actualidad como consecuencia del pluralismo político del que ya hemos hablado. Es por ello que debe existir tolerancia ante del tono enérgico y áspero de los debates pues en muchas ocasiones la presentación de los argumentos y las réplicas requieren de estos recursos de persuasión, sin que por ello se entienda consentir el uso de palabras altisonantes que en nada abonen a la moción debatida y tengan por objeto apelar a las pasiones de los congresistas y que suelen ser concebidas como intervenciones valientes, pero en el fondo carentes de todo argumento. Esta característica asegura la pluralidad de ideas en un marco de respeto y tolerancia, pero sobre todo de inclusión de las ideas, lo cual nos conduce a otra característica necesaria de explicar. Piña, menciona que no debe confundirse a la confrontación con la argumentación,

ya que esta es un discurso racional justificativo de una solución para un problema, vinculándose tanto ese proceso justificativo, las razones que se aduzcan, como su resultado legítimo; mientras que la confrontación es poner una postura frente a otra, un estado de parangón que efectivamente necesita resolverse; pero cuyo nodo es la discusión y no una solución, no un proceso argumentativo racional en el cual las mejores razones vence[n] y convencen para arribar a una solución, a una decisión.” (Eraña, 2010:103).

Nino, citado por Piña, afirmaba que el proceso discursivo o deliberativo es el método más confiable para aproximarse al conocimiento de la verdad moral y, por ende, a las decisiones colectivas correctas” (ibídem, 111).

Considerando que el debate debe ser beneficiado con la multiplicidad de ideas que surgen de igual variedad de miembros que conforman las legislaturas, deriva entonces que la discusión si bien debe ser moderada y regulada en sus tiempos, por su propia naturaleza no puede ser limitada, esto porque si una idea a juicio del pleno, como órgano supremo de funcionamiento del parlamento, no ha sido totalmente analizada se deslegitimaría la decisión que eventualmente pudiera tomarse por falta de discusión profunda de la moción planteada. Entiéndase en los casos en los que conforme a la complejidad de la situación que se analiza es necesario puntualizar determinadas particularidades del asunto, estas no pueden ser obviadas por buscar realizar un análisis abreviado, pues ello atentaría contra las funciones de los miembros del parlamento y del parlamento en su conjunto, el examen minucioso y cuidadoso de las decisiones legislativas. Se trata pues de una decisión que debe ser valorada con mucho cuidado por la Mesa directiva, en quien recae la función de templar los debates “para permitir que las decisiones políticas que toman forma de ley se tomen sin precipitaciones después de un diálogo suficientemente informado” (Barceló, *op. cit.*: 238).

Todas estas características, propias de las democracias modernas, buscan hacer efectivas las funciones de las personas que ocupan las diputaciones en lo individual así como en conjunto, destacando la importancia de la inviolabilidad de opinión de los legisladores, la cual, como hemos planteado, puede darse en realidades de desigualdad de acceso entre los propios legisladores así como ser motivo de persecución por el resto de los poderes constituidos o por los poderes fácticos y como consecuencia resulta ineludible afianzar la expresión libre e independiente de los congresistas que asegure un debate apegado a la realidad sin temor a represalias.

Es importante mencionar que el uso que se ha dado a esta prerrogativa ha llevado a muchos parlamentarios miembros de los distintos órganos en el país a querer justificar la emisión de todas sus opiniones como parte de su ejercicio

legislativo, motivo por el cual resulta interesante entender de manera correcta los alcances de la prerrogativa que se analiza, cuáles son, de manera puntual, las facultades que derivan del encargo representativo para poder comprender de manera clara cuando se está o no frente a una expresión protegida por dicha inmunidad, pues no se trata de una protección absoluta. Situación por la que resulta importante analizar casos reales en que la inviolabilidad de opinión no se encuentra habilitada en la expresión de algún parlamentario.

c. Inmunidad procesal penal

Esta exención es relativa y “tiene como finalidad proteger la actividad parlamentaria” (Ibídem: 316), lo cual difiere del concepto que se tiene en la actualidad por su aplicación desvirtuada de manera reiterada en la práctica mexicana y que sin embargo forma parte del consciente colectivo. Coloquialmente, se dice que esta concesión busca generar impunidad en los actos realizados por los miembros del congreso y que estos no pueden ser procesados por la vía penal como lo sería ordinariamente la ciudadanía, generando con ello un trato diferenciado.

Al hablar de inmunidad procesal penal se “supone cierta indemnidad de detención o procesamiento penal que el ordenamiento garantiza a un selecto grupo de funcionarios públicos” (Eraña, *op. cit.*: 75) entre ellos los diputados, sin que por ello se trate de un derecho personalísimo pues, como se apuntó al inicio de este epígrafe, se trata de una protección al ejercicio parlamentario en su conjunto, lo cual se hace extensivo a todos los miembros que le conforman para salvaguardar su actuar libre e independiente y con ello evitar estorbar el ejercicio eficiente de quienes integran el parlamento.

En términos prácticos la inmunidad procesal penal busca dar una protección al representante popular quien, por la misma naturaleza de su encargo, se encuentra sometido a presiones, ya sea de los otros poderes constituidos y sus funcionarios así como de los poderes fácticos y quienes les representan, para influir en sus decisiones, lo cual se traslada en providencias tomadas *a modo* para beneficiar a círculos específicos de poder, violentando con ello el sentido de representación que el órgano legislativo posee y que se debe a la vinculación directa del bienestar de la sociedad. Al encontrarse altamente vulnerable el parlamento se

corre el riesgo de perder la legitimidad que lo constituye, así como de su desnaturalización, de ahí que sea necesario contar con garantías que le permitan un actuar libre de cualquier subordinación más que la de sus representados y su bien común.

Se trata de una prerrogativa institucional no exclusiva de los miembros del parlamento, sino que alcanza a funcionarios de los poderes ejecutivo, judicial, así como de los organismos públicos con autonomía constitucional, pero que en todos los casos es resuelta por el propio parlamento mediante una declaración afirmativa o negativa de procedencia del ejercicio de la acción penal, conocida de manera errónea como juicio de desafuero.

La activación de la inmunidad procesal penal tiene lugar en el mismo acto mediante el que la persona adquiere la calidad de legislador, a diferencia de cuestiones históricas apuntadas con anterioridad que la activaban desde el momento de su elección, pues hasta ese momento que la persona se encuentra en el supuesto constitucional que le brinda dicha protección, lo cual se prevé en los artículos 109, 110 fracción II y 112 de la CPECH; y se extiende hasta el final de su encargo si es que antes de esto no se ha llevado a cabo una declaración por parte del Congreso de la procedencia de alguna causa penal interpuesta en contra de algún o algunos de sus miembros.

La declaración afirmativa o negativa de la procedencia de una causa penal que debe realizarse por el Congreso requiere de la presentación de una denuncia o querrela ante la Fiscalía General de Justicia del Estado, o ya sea de oficio, y de la pronunciación del juez de control quien una vez que se han reunidos los elementos dentro de la investigación para acreditar el ejercicio de la acción penal, previa declaración de ello, remitirá la solicitud al Congreso quien en sesión plenaria y bajo el principio de mayoría relativa habrá de decidir si ha lugar o no a la formación de la causa. Esta declaración que mantiene o suspende la inmunidad procesal penal debe encontrarse debidamente fundada y motivada; cualquiera que sea la determinación que realice respecto a la causa penal que evalúa, además debe ser publicada en el Periódico Oficial del estado y dictarse dentro del término que la Ley

de Responsabilidad de Servidores Públicos del Estado de Chiapas prevé para tal efecto. Sin que se encuentre sujeta a recurso procedimental alguno.

Como bien se ha dicho, la inmunidad procesal es aplicable únicamente en materia penal, y no se amplía a las materias civil y administrativa, las cuales se encuentran contempladas en una tercera prerrogativa que habrá de ser analizada a continuación. Valiendo apuntar desde este momento que se tratan de responsabilidades autónomas que deben ser calificadas y sancionadas de esa misma manera y que la Constitución Chiapaneca señala que al sancionarse “no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza” (CPECH, 2016, art. 110).

d. Irresponsabilidad jurídica.

Esta tercera prerrogativa “implica la ausencia de responsabilidad de tipo civil, penal o administrativa del legislador por sus actos parlamentarios” (Barceló, *op. cit.*: 318), por lo que para comprenderla de manera correcta habría que entender que se trata únicamente de aquellos actos que las personas con encargo de legisladores realicen en el cumplimiento de sus funciones delegadas, los cuales se han denominado por la doctrina como delitos oficiales, las cuales están delineadas de manera precisa por la Constitución. Su intención dentro del ordenamiento constitucional es el de “garantizar al representante popular que no podrá ser enjuiciado ni durante ni después de haber concluido su encargo público para que pueda ejercer con toda determinación sus deberes públicos” (*ídem*).

Al igual que las prerrogativas que se han analizado hasta este punto, su presencia dentro del ordenamiento constitucional busca blindar a la persona en ejercicio de las funciones legislativas de libertad, autonomía e independencia a manera de que pueda cumplir cabalmente con las actividades que derivan del cargo que le ha sido delegado. Todas estas prerrogativas tienen íntima relación y se complementan entre sí para permitir a quienes ostentan una diputación un ejercicio que responda de manera auténtica a las necesidades políticas, económicas y sociales de la comunidad política que les ha votado.

Como ya hemos mencionado en el apartado anterior, la inmunidad procesal penal se avoca únicamente a la material penal y no trasciende a la materia civil y

administrativa, en tanto que se trata de un óbice que asegura que la causa penal que se indicia en contra del legislador cuente con elementos suficientes que presuman la probable comisión de un delito y la participación del servidor público, poniendo a disposición de la justicia ordinaria a quien estuviera en el encargo de diputado para que el procedimiento continúe de manera usual, asegurando con ello la igualdad en el procedimiento entre los sujetos del proceso penal. Otro punto importante a destacar es que, la causa penal que da origen al análisis por parte del Congreso para emitir una declaración de procedencia en cualquiera de sus dos sentidos no tiene una únicamente una naturaleza parlamentaria, es decir, que no contempla sólo los actos que el legislador hubiere realizado en el ejercicio de sus funciones sino también aquellos que realiza como particular y que no encuadran dentro de las facultades que la Constitución le otorga por la delegación de la representación legislativa, al señalar dicho cuerpo normativo que se atiende a los previstos por la ley penal.

A diferencia de esto último, la irresponsabilidad jurídica se avoca a la protección de las consecuencias que deriven en responsabilidad para el parlamentario en el ejercicio única y exclusivamente de las funciones que ostenta por el cargo de legislador, haciendo la distinción que si existieren actos que el representante hubiese realizado y que trajeran consecuencias de tipo civil o administrativo tendrá que responder por ellas en la justicia ordinaria como cualquier ciudadano.

En el caso de esta prerrogativa la exoneración de la responsabilidad jurídica que el parlamentario tiene, por el sólo hecho de encontrarse en funciones, se encuentra garantizada no sólo durante su encargo sino incluso a la conclusión del mismo, esto con el fin de poder asegurar que el sentido de las actuaciones que se tomen por el parlamento tengan un margen de actuación libre que nos les haga responsables por decisiones colegiadas de las cuales pudieron incluso haber votado en contra. Partiendo de la teoría del acto jurídico en el que la voluntad de las partes trae consigo consecuencias jurídicas que pueden ser atribuibles a los intervinientes, se entiende que las disposiciones que el Congreso realice fueron previamente analizadas, estudiadas a profundidad y que la determinación surge de

un ejercicio intelectual que le dota de cierto valor como la mejor decisión, se infiere que las externalidades de cualquier decisión fueron consideradas y que se busca en la medida de lo posible la conservación del bien común.

Ahora bien, para tener con mayor claridad cuando un acto realizado por un legislador se encuentra dentro de las funciones que le han sido delegadas es necesario conocer cuando menos lo que la CPECH dispone en su título quinto, capítulo segundo, de manera puntual en el artículo cuarenta y cinco, a través de sus treinta y siete fracciones vigentes, en las cuales se describen de manera muy clara las atribuciones del congreso.

Este tipo de inmunidad considerada dentro de la doctrina mexicana no tiene lugar en el esquema constitucional chiapaneco, pues de manera muy clara se establece en el título décimo que las personas que ocupen las diputaciones son responsables por los actos u omisiones que tengan lugar en el desempeño de sus funciones sin especificar la naturaleza de estas consecuencias, así como por violaciones a la Constitución Federal, local, la afectación de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar. Pese a su ausencia en el marco constitucional de Chiapas es importante considerar su existencia para comprender la integración del fuero constitucional en su sentido amplio.

e. El fuero, en sentido estricto.

Este último elemento que integra el fuero constitucional en sentido amplio suele traer consigo complicaciones de tipo semántico pues, como se dijo al principio de este capítulo, son muchos los teóricos que hacen alusión al uso indiscriminado de la palabra fuero y a sus polivalentes acepciones.

Al respecto, la SCJN se ha pronunciado en los siguientes términos:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE. El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino

un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos. (Tesis: P./J. 37/96)

De dicho pronunciamiento es posible advertir que la interpretación constitucional del máximo tribunal de nuestro país refiere al fuero como el proceso diferenciado para llevar a cabo el enjuiciamiento en materia penal de los servidores públicos a los que la Constitución otorga esa prerrogativa, incluidos los legisladores, lo cual se relaciona de manera directa con la inmunidad procesal penal y el análisis de su procedencia, haciendo una clara puntualización de la diferencia entre la figura de exclusión de responsabilidad pues como se ha explicado dicha determinación del congreso tiene como efecto someter o no al legislador para enfrentar un litigio penal a la luz de la justicia ordinaria. Resulta importante mencionar que dicho pronunciamiento de la SCJN es anterior a la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia de 2008.

En la doctrina es posible encontrar aún más definiciones, entre ellas la hecha por Cipriano Gómez Lara, quien define al fuero en los siguientes términos:

El fuero es una excepción relativa a la regla de sometimiento general, de todas las personas, a la función jurisdiccional y es una institución que nació como una defensa de ciertos cuerpos legislativos frente a los soberanos. Actualmente, debe ser considerada una protección para que ciertos servidores públicos no sean sometidos a la jurisdicción (2000: 94).

En el concepto anterior encontramos coincidencias con el pronunciamiento de la SCJN sin embargo esta definición doctrinal es más apegada a la irresponsabilidad jurídica, sin que de ella logre advertirse que se trate únicamente de actos derivados de la función parlamentaria pues es bastante genérica. Un aporte importante del concepto en análisis es la remisión que hace del fuero como un medio de defensa frente a los soberanos, sin embargo, finaliza reiterando que debe entenderse como la exoneración del sometimiento de a la jurisdicción, a cualquier tiempo de esta, no específica si existe una jurisdicción especializada.

La conceptualización amplia de la palabra fuero tanto en la doctrina como en la jurisprudencia ha representado una dificultad para abordar el tema que nos ocupa pues constituye un obstáculo para precisar las instituciones jurídicas que pretenden nombrar. Por lo que para efectos de estar en una misma tónica y uniformar conceptos, al hablar fuero constitucional en sentido amplio referiremos como el conjunto de prerrogativas que la Constitución otorga a los parlamentarios para proteger el correcto funcionamiento del Congreso el cual se integra por: la inviolabilidad de opinión, la inmunidad procesal penal, la irresponsabilidad jurídica (aunque esta no tenga presencia normativa en Chiapas) y el fuero en sentido estricto de los legisladores, es decir, un régimen de inmunidades, como lo nombra Jorge Cerdio (2006).

El fuero constitucional, en estricto sentido, no es igual a la inmunidad procesal penal ni a la irresponsabilidad jurídica por actos parlamentarios, las cuales se han abordado con anterioridad, sino que se trata del “enjuiciamiento de los diputados [que] se sigue por un procedimiento diferente al que corresponde a los individuos que no ostentan cargo de representante popular” (Barceló, *op. cit.*: 318) y que busca a través de la institución del Juicio Político evaluar la existencia de responsabilidad política. Su fundamento dentro se encuentra en los artículos 110 fracción I y 111 de la CPECH.

La responsabilidad política dentro de nuestra doctrina nacional ha sido poco estudiada y en numerosas ocasiones busca sancionarse a través de la justicia penal. Este tipo de responsabilidad tiene su origen en el proceso evolutivo de las monarquías al parlamentarismo dado en la Europa Continental. Díez-Picazo nos

dice que “la idea de un tratamiento diferenciado en los delitos cometidos por los ministros en el ejercicio de sus funciones no fue, en origen, una estratagema para introducir un privilegio. Respondió, más bien, a la insatisfacción de los liberales progresistas con la monarquía limitada” (2000: 152), esto porque al ser nombrados por el rey no existía una vinculación directa de exigencia entre estos y el parlamento. Dicha carga de responsabilidad política fue trasladada con el tiempo también a los mismos legisladores, en su carácter de servidores públicos, a efecto de evitar que personas de “dudosa lealtad constitucional atenten impunemente contra la Constitución y las leyes” (ibídem: 153), tal como lo dicta nuestra Constitución local.

El fuero constitucional en sentido estricto corresponde a todos los servidores públicos de alto nivel descritos por la CPECH en su numeral ciento nueve, de ahí que se constituya un trato diferenciado pues, en contraste con un ciudadano común, en los servidores públicos han sido delegadas funciones por el soberano y de este modo tienen que responder cuando sus conductas se alejen de lo que les ha sido mandatado. Este tipo de responsabilidad consiste en la “imposición de sanciones, cuya naturaleza es precisamente política [y se da] por el modo en que estos ejercen el poder político” (ibídem: 69). Se trata de una prerrogativa institucional que sanciona una responsabilidad autónoma a la jurídica. Así como en ocasiones la moral no coincide con el derecho, en otras tantas la responsabilidad política puede o no coincidir con la responsabilidad jurídica. De ello deriva que la sanción de esta responsabilidad no puede dejarse sólo en manos de la responsabilidad penal pues estas “ni se implican ni se excluyen” (ibídem: 80).

El juicio político es la instancia mediante la cual se busca sancionar políticamente a los servidores públicos que “en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho” (CPECH, 2016), se trata pues de una jurisdicción específica en razón del cargo. Su substanciación ha sido reglamentada con la participación del pleno del Congreso del Estado como jurado de acusación y del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado como jurado de sentencia, este último es quien emitirá la sanción en caso de ser procedente, la cual puede consistir en la destitución del cargo y en la inhabilitación para el desempeño del servicio

público. Respecto a los tiempos que norman este procedimiento hay que indicar que sólo puede iniciarse durante el período del encargo del servidor público y dentro de un año después, respecto a las sanciones deberán aplicarse en un período no mayor de un año de haberse iniciado el procedimiento.

En sentido complementario, la CPECH señala que el juicio político es improcedente por la mera expresión de ideas, con lo cual se incluye no sólo a los legisladores, sino que se desecha cualquier forma de responsabilidad política por cualquier expresión de la ciudadanía en general.

f. *El régimen de responsabilidad de los legisladores en Chiapas tras la reforma de 2016*

Como hemos apuntado en el capítulo que antecede, la reciente reforma integral a la Constitución local representa pequeñas pinceladas en materia de responsabilidad de servidores públicos que buscan armonizar al ordenamiento con el Sistema Nacional Anticorrupción. Aunque también se advierte del texto publicado el 29 de diciembre de 2016 algunos errores de repetición que lejos de generar la certidumbre que este apartado requiere, sobre todo por la crisis de gobernanza, dan pie a serias confusiones.

El más reciente texto constitucional sigue en mayor parte a la doctrina en materia de responsabilidad de los servidores públicos. Contemplándose en la Constitución Chiapaneca la obligación de presentar las declaraciones respectivas de tipo patrimonial, fiscal e intereses, remitiendo a la ley la forma de regular dicha obligación.

Otra de las novedades integradas en la reciente reforma se encuentra el cambio de órgano jurisdiccional para el conocimiento del procedimiento de juicio político ante el que se realice la acusación y que debe declarar la sentencia, anteriormente era el Tribunal Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado, hoy lo es el Tribunal de Justicia Administrativa, al cual se le da mayor participación en este régimen de responsabilidad.

En tanto que se da al Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado la facultad para poder investigar y substanciar las faltas administrativas graves, dejándose a la ley esta clasificación. Para los agravios menores se faculta

a los órganos internos de control. En ambos casos se dispone la máxima publicidad de dichos procedimientos, con la intención de que no existan impunidad en su substanciación. Además, se instituye constitucionalmente la responsabilidad objetiva y directa del Estado por motivo de su actividad administrativa irregular dando lugar a la indemnización.

Fuera de lo comentado con anterioridad, el régimen de responsabilidad de los servidores públicos ha quedado casi idéntico al estado que guardaba previo a la reforma. La novedad más grande la constituye el establecimiento del Sistema Estatal Anticorrupción, el cual se define en apenas dos artículos, el 115 y el 116. Se establece la existencia de un Comité Coordinador, de un Consejo de Participación Ciudadana, así como una ley reglamentaria, la cual de acuerdo al cuarto transitorio deberá quedar establecido con límite al 15 de agosto de 2017.

No está demás mencionar que la aprobación de esta Reforma a la CPECH, pese a los trabajos de consulta a la ciudadanía, no tuvieron en el Pleno del Congreso del Estado una discusión suficientemente amplia, y que incluso su votación por parte de los ayuntamientos se dio de manera pronta. Retomando lo dicho sobre los principios de argumentación y deliberación se tiene así una disminución en la legitimidad de dicha reforma, lo cual en el caso que analizamos se traduce en pequeñas modificaciones que no atienden a la problemática que se ha planteado en el presente trabajo y que habrá de analizarse a continuación.

CAPÍTULO 3

PERCEPCIÓN DEL TRABAJO LEGISLATIVO Y EL FUERO CONSTITUCIONAL.

La negativa percepción ciudadana actual sobre sus representantes populares, y en este contexto el fuero que les protege, exige evaluar la pertinencia del fuero constitucional de los legisladores. Es lugar común asociar el fuero a corrupción e impunidad, las cuales, se dice, dependen directamente de las ventajas que se derivan de esta institución considerada en su amplio sentido. Lo que es cierto es que ambas prácticas han venido enfatizándose en tiempos recientes en el ejercicio del poder y cada día son más evidentes, razón por la cual esta noción se encuentra fuertemente arraigada en el ideario colectivo, lo que ha conducido al desprestigio de la institución y del trabajo en general de la representación legislativa.

Dicha percepción ha mermado la legitimidad de los legisladores, lo cual representa una amenaza para la conservación del régimen democrático y representativo instaurado en México y en las entidades federativas, y de manera concreta en el poder legislativo, pues como señala Valadés, “el sistema representativo plantea dos requerimientos fundamentales: instrumentos para expresarse, e instrumentos para conservarse” (2006: 25). Teniendo a los primeros depositados en la representación que se delega en los legisladores que han sido postulados por los partidos políticos o satisfecho los requisitos de una candidatura independiente, y que han sido votados bajo el esquema electoral que plantean las constituciones; el segundo de los instrumentos a que apunta Valadés es el que se ve amenazado, pues el contar con niveles de aprobación bajos por parte de la ciudadanía se denota que no existen controles efectivos del poder y dentro de estos controles se encuentra el fuero constitucional, ocasionando con ello la reducción de la legitimidad a que hacemos alusión, entendida esta última bajo el concepto de Guglielmo Ferrero citado por Valadés como “un acuerdo tácito entre gobernantes y gobernados, en virtud del cual se establecen ciertos principios y reglas que sirven de pauta para fijar las atribuciones y límites a las que deben sujetar sus acciones los titulares del poder” (ibídem: 20). Vistas así las razones que nos llevan a analizar

con detenimiento la percepción que se tiene del trabajo de los legisladores y de la institución del fuero constitucional.

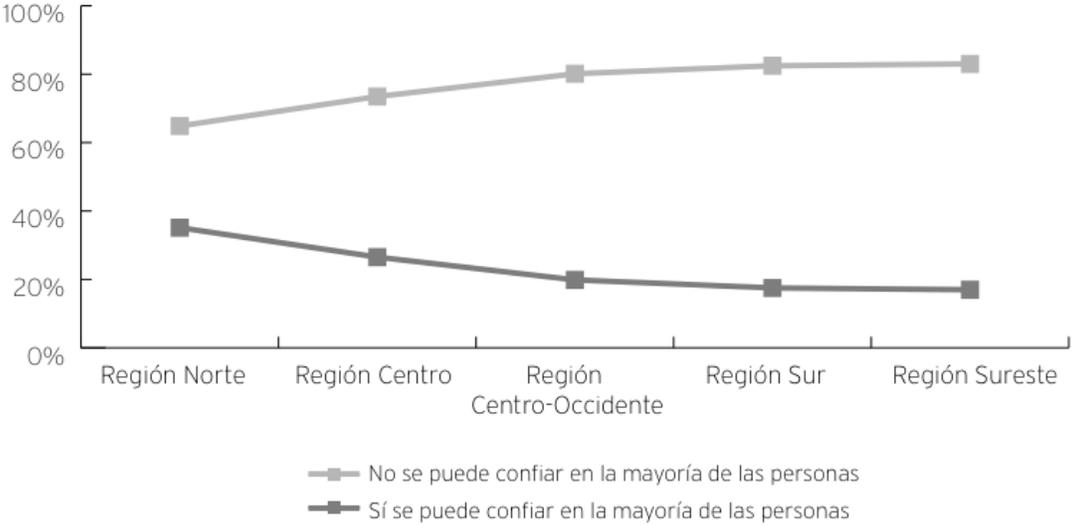
I. Nivel de confianza en los legisladores

En 2014, el Instituto Nacional Electoral (INE) realizó un estudio denominado “Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México” de este se desprenden importantes datos que permiten analizar el nivel de confianza que la ciudadanía tiene en diferentes instituciones, entre ellas, los cuerpos legislativos. De acuerdo con Weber “la legitimidad de la autoridad política en los países premodernos se basaba en la tradición, mientras que en los países modernos se basaban en la racionalidad y en la legalidad” (INE, 2014: 115), lo cual, a decir del mismo organismo, tiene relación directa con una ciudadanía que busca allegarse a más datos para poder emitir criterios y opiniones respecto a una determinada moción en lo que juega un papel de suma importancia la facilidad que los medios de comunicación han desarrollado para difundir información. Sin embargo, hace notar que esta transición de costumbre hacia la racionalidad se vio en un punto invertida en México, de manera determinada en la década de los noventa, cuando la ciudadanía empezaba a voltear la mirada hacia las costumbres y la importancia de mantenerlas, no obstante en la primera década del siglo XXI de acuerdo a Moreno “los mexicanos han recuperado sus tradiciones y no por ello han dado la espalda a la racionalidad” (Ibídem,116), lo cual conduce a pensar que existe en el ejercicio actual de la ciudadanía en México una pluralidad de puntos de vista frente a un margen creciente de tolerancia a la opinión disidente.

Sin embargo, dicha tolerancia y apertura tiene una relación directa con otro elemento importante de los valores de la ciudadanía, la confianza, la cual tiene relevancia en dos vertientes, la que las personas sienten en relación hacia otras personas integrantes del ente social y la que conciben hacia sus instituciones, categorizándolas así en confianza interpersonal e institucional. De acuerdo con Putnam, la primera de ellas funciona como un lubricante que permite la consecución de metas comunes (ibídem, 125). Resulta importante destacar que al hablar de confianza institucional esta no puede ser mayor o menor que la interpersonal en el entendido de que toda institución se encuentra integrada por personas del mismo

ente social pero que se evalúan bajo percepciones de desempeño, como hemos apuntado, de costumbre y racionales.

México se ha caracterizado por ser un país con un nivel de confianza interpersonal bajo, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la Secretaría de Gobernación, en 2012 sólo 30% de los encuestados consideraba que se podía confiar en otras personas (ídem). Un año más tarde en la Encuesta Nacional sobre Calidad de la Ciudadanía en México, el resultado a una pregunta similar arroja datos que reducen en 2% el nivel de confianza hacia otras personas en una medida nacional quedando en un 28%, siendo la región sur, de la cual Chiapas forma parte, una de las regiones con nivel de confianza interpersonal más bajos, lo cual se describe en la gráfica 1.



Gráfica 1. Confianza interpersonal a nivel regional. Fuente: INE, 2014, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*.

Como es posible apreciar en la gráfica 1, en la región de la cual Chiapas forma parte el nivel de confianza se cimbra en un 20%, lo cual resulta 8 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional, de modo que es posible establecer en la falta de confianza entre las personas se establece como un óbice en la consecución de fines comunes.

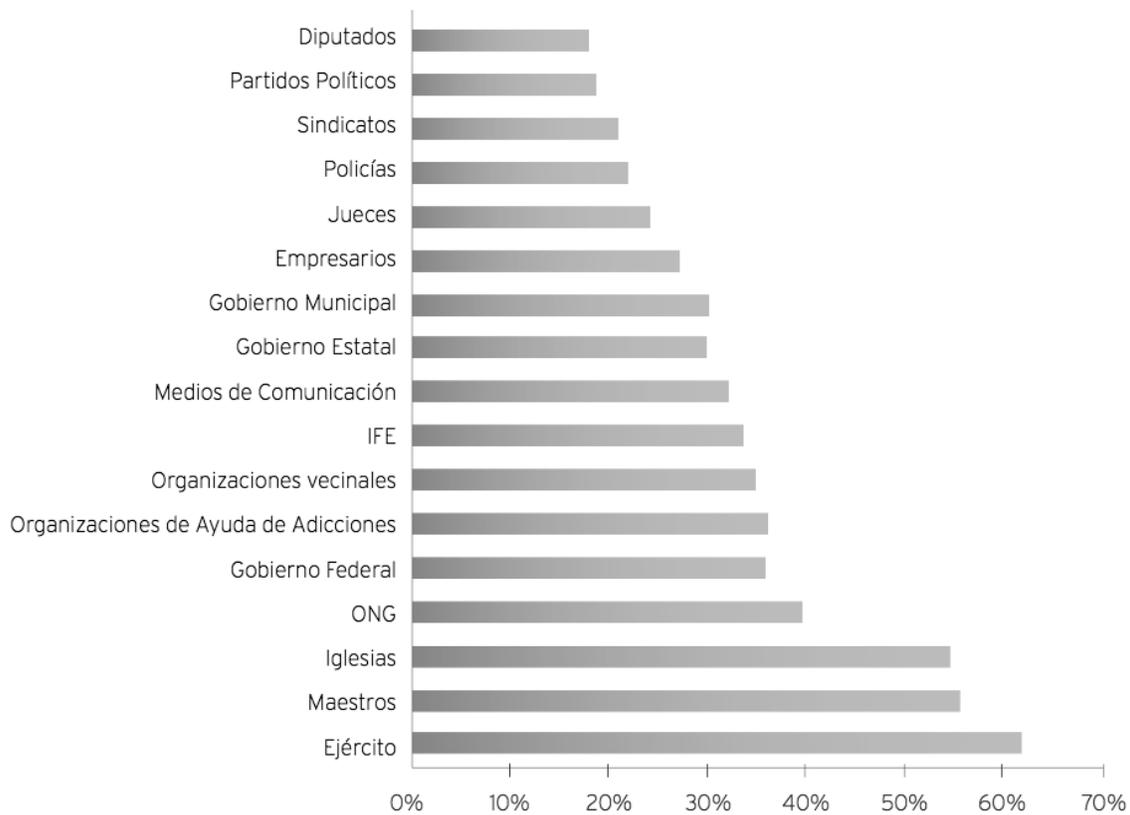
Otro dato que es importante considerar es que en Chiapas existe una gran cantidad de población indígena, de acuerdo con datos del Censo de 2010 del INEGI

la población en Chiapas era de 4, 796, 580 personas de las cuales 1, 511, 015 son consideradas indígenas, lo cual representa el 31.5% del total de la población en Chiapas, este dato cobra relevancia pues en la medición nacional se observa una disminución importante en el nivel de confianza que las personas indígenas señalaron mantener en sus relaciones interpersonales.

Sentado lo anterior, continúa el informe del INE analizando la confianza de la población en las instituciones señalando la importancia que tiene para el funcionamiento de la democracia citando a Key al decir que su existencia en un mayor grado “promueve un mayor nivel de colaboración entre los ciudadanos que puede hacer que exijan más de sus gobernantes y acepten las reglas del juego democrático a pesar de que su opción electoral no sea la ganadora” (ibídem, 127). Si bien esta referencia hace alusión a los ejercicios electorales, es necesario considerar que para el desarrollo de los cargos representativos existe en un primer momento una elección y que durante el ejercicio del cargo corresponde también a la ciudadanía el seguimiento del trabajo que la representación electa desempeñe, además de que “de esa forma el ciudadano confía en el funcionamiento institucional y apoya el sistema” (ídem).

A nivel nacional el grado de confianza de la ciudadanía en instituciones y organizaciones políticas y sociales “no supera la mitad de los encuestados” (ídem) siendo los peores calificados los diputados, tal como se aprecia en la gráfica 2. Sólo tres de las opciones disponibles se encuentran por encima de la mitad de los encuestados: el ejército, los maestros y las iglesias. En tanto que los peores calificados son: los diputados, los partidos políticos y los sindicatos. Otro dato relevante que es posible apreciar en esta gráfica es que el gobierno federal genera mayor confianza que los gobiernos estatales y municipales.

En los análisis por sectores de población, la ciudadanía con “mayor nivel de educación e ingresos tiene mayor confianza en las instituciones y organizaciones” (ibídem, 128) en tanto que las personas indígenas sientan un porcentaje del 35% global en su confianza en las instituciones, dato que de nueva cuenta resulta importante derivado de la población de este tipo que habita en Chiapas.

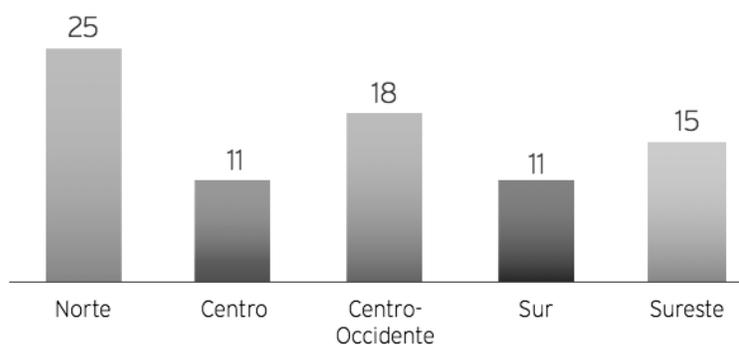


Gráfica 2. Nivel de confianza en instituciones y organizaciones políticas y sociales a nivel nacional. Fuente: *op. cit.*

En cuanto a la relación existente entre la población con mayores niveles de confianza interpersonal esta trasciende en las instituciones y organizaciones sociales y políticas enlistadas, siendo una constante en quienes declararon menor nivel de confianza interpersonal.

En el caso específico de los diputados, a nivel nacional estos se sitúan apenas un punto porcentual debajo de los partidos políticos, situación que es destacable tomando en cuenta que, salvo casos recientes, los legisladores emanan de estos institutos políticos. Y es en el caso regional sur, junto con el centro, donde se enfatiza el nivel de desconfianza siendo el más bajo de las cinco regiones consideradas. Como se puede apreciar en la gráfica 3, “sólo uno de cada diez residentes del sur y del centro tiene algo o mucha confianza en los diputados mientras que uno de cada cuatro encuestados en el norte la tienen” (ibídem, 143). Esta consideración es alarmante pues con ello se evidencia el problema de legitimidad del ejercicio representativo que llevan a cabo los legisladores. El INE,

citando a Key, afirma que “las élites son las responsables de promover una cultura democrática entre los ciudadanos, al comportarse de manera responsable, aceptando sus pérdidas y respetando a las instituciones democráticas para garantizar que la democracia sea aceptada por todos” (ibídem, 145), así es que el comportamiento de muchos legisladores ha sido considerado irresponsable en el uso del fuero constitucional al considerársele como figura que propicia la evasión de la justicia, la corrupción y la impunidad, razón por la cual, en parte, existe una percepción negativa de esta figura que repercute en el nivel de confianza que la ciudadanía les expresa. Siguiendo a Key, el actuar responsable de los legisladores debería traducirse en mayores niveles de confianza y en consecuencia legitimidad de los congresos.



Gráfica 3. Confianza en los diputados a nivel regional. Fuente: *op.cit.*

II. Percepción de corrupción de los legisladores en Chiapas

De acuerdo con la Encuesta Nacional en Viviendas realizada por Consulta Mitofsky en noviembre de 2015, dos de cada tres personas encuestadas consideran viable la desaparición del fuero porque “los legisladores se aprovechan de él” (Mitofsky, 2015: 5), lo cual denota la percepción negativa que esta figura constitucional tiene entre la ciudadanía, pues el aprovechamiento que se da por parte de estos es la razón directa de su consideración de desaparecerlo.

De acuerdo con cifras del INEGI en la encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental, la corrupción se encuentra en Chiapas en el tercer lugar de los problemas más importantes que existen, sólo detrás de la pobreza y el desempleo, que se ubican en primer y segundo puesto, respectivamente. Según el glosario de la misma encuesta, la corrupción “es un acto ilegal que ocurre cuando un servidor

público abusa de sus funciones para obtener dinero, regalo, favores, o cualquier beneficio para sí mismo, sus familiares o conocidos. La corrupción también está vinculada con la gobernanza ya que afecta la eficiencia y efectividad de las instituciones públicas” (INEGI, 2015).

Además considera dos tipos de corrupción “aquella que es más visible: la que experimentan los ciudadanos en su vida diaria cuando interaccionan con funcionarios de rango medio o bajo” (ídem) la nombra como de pequeña escala o administrativa, en tanto que a la que “involucra grandes sumas de dinero y afecta al país en su conjunto, a la legitimidad del gobierno y a las élites del país” (ídem) la califica como corrupción a gran escala o corrupción política; siendo esta última en la que podríamos encuadrar los actos cometidos de manera directa por los legisladores.

Según datos de la misma encuesta, cinco de cada diez chiapanecos considera que estos actos ocurren con mucha frecuencia entre diputados y senadores, y aunque los actos de corrupción a que alude la encuesta no se precisa que deriven de manera directa del fuero constitucional, la percepción general que la ciudadanía tiene del desempeño del quehacer legislativo en cuanto a su desenvolvimiento legal y transparente se mantiene en niveles reprobables.

La corrupción “rara vez es un acto individual. Suele involucrar grupos de personas vinculadas por el intercambio de favores y la oferta de oportunidades” (Dresser, 2011: 83), esta transacción se ve favorecida si se considera el fácil acceso a los juzgadores o agentes que tienen los diputados derivado de su posición política. Si bien es cierto que se trata de poderes independientes, resulta innegable la facilidad con que un diputado, a diferencia de cualquier integrante de la ciudadanía ordinaria, puede reunirse con quien esté a cargo de la integración de una carpeta de investigación o conozca una controversia judicial para su resolución e influir en sus decisiones. En ese mismo sentido, el ofrecimiento que puede existir por parte de un legislador que busca un pronunciamiento que le favorezca aumenta las posibilidades existentes para la concesión de favores al contar con mayores elementos de oportunidad que obsequiar de los que podría tener un ciudadano

común. Así, el nivel de confianza que la ciudadanía expresa hacia la representación legislativa se encuentra fuertemente mermada por su calidad de corrupta.

III. Percepción ciudadana del fuero constitucional

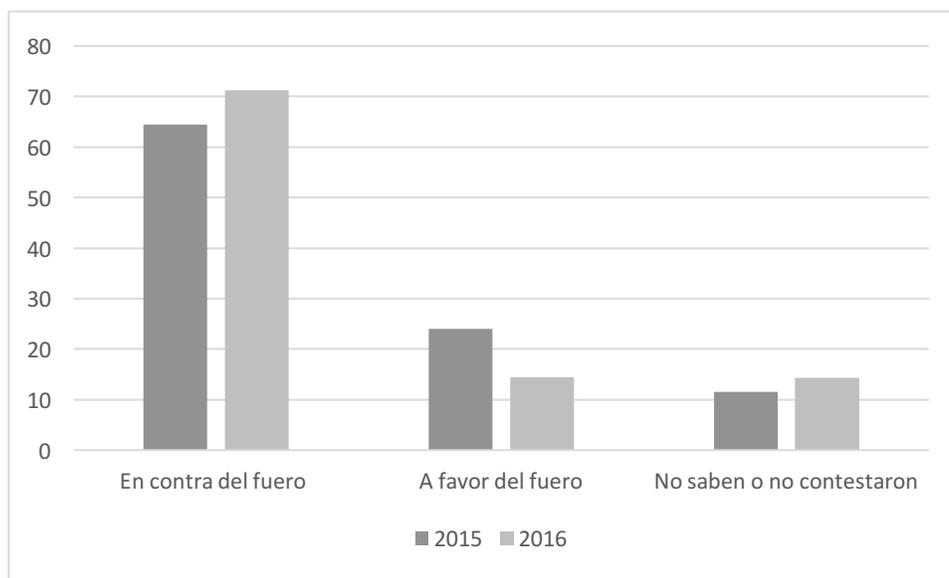
En 2014 nuestra constitución federal fue objeto de la llamada “Reforma política” la cual introduce al sistema político electoral un nuevo régimen de gobierno con los llamados gobiernos de coalición, una modificación fundamental en las autoridades electorales, en el régimen de partidos políticos, nuevas formas de fiscalización del financiamiento de estos últimos, así como nuevas reglas en las formas de hacer uso de los tiempos de radio y televisión. Otra de las grandes novedades es la inclusión de la consulta popular como forma de participación ciudadana directa. En dicha reforma se buscó incluir en estudio del fuero constitucional sin que este trascendiera a su integración, dejando a nivel federal de manera intacta las disposiciones constitucionales al respecto, permaneciendo la inviolabilidad de opinión, la inmunidad procesal penal y el juicio político.

Las voces que pedían que el fuero constitucional, de manera específica la inmunidad procesal penal, fuera motivo de análisis en dicha reforma no están muy alejadas del sentir social, como se ha documentado anteriormente, ya que el trabajo legislativo tiene percepciones negativas que conducen a la desaprobación en lo general del quehacer legislativo, pero en materia específica del fuero constitucional existen datos que revelan de manera directa el descredito de esta institución.

En los años 2015 y 2016, Consulta Mitofsky realizó una encuesta con muestreo nacional que arroja indicadores importantes respecto a la persistencia del fuero constitucional en nuestro marco jurídico. Para efectos de dicha encuesta se estableció que el fuero del que gozan diputados y senadores “consiste en que mientras están en funciones no pueden ser detenidos acusados de algún delito”. De dicha conceptualización se entiende al fuero propiamente con la inmunidad procesal penal.

Al responder los encuestados en ambos años la diferencia es notable, mientras que en 2015 seis de cada diez encuestados se manifestó en contra de que los legisladores conserven el fuero constitucional, en 2016 esta cifra se incrementó en una persona por cada diez, situación que se traduce de manera proporcional con

las personas que manifestaron estar a favor de dicha figura pues mientras en 2015 dos de cada diez personas se manifestaron a favor en 2016 esta cifra se redujo a sólo una persona. La comparación entre las variables se encuentra en la gráfica 4, donde es posible observar cómo ha evolucionado en corto tiempo la opinión pública respecto al tema.

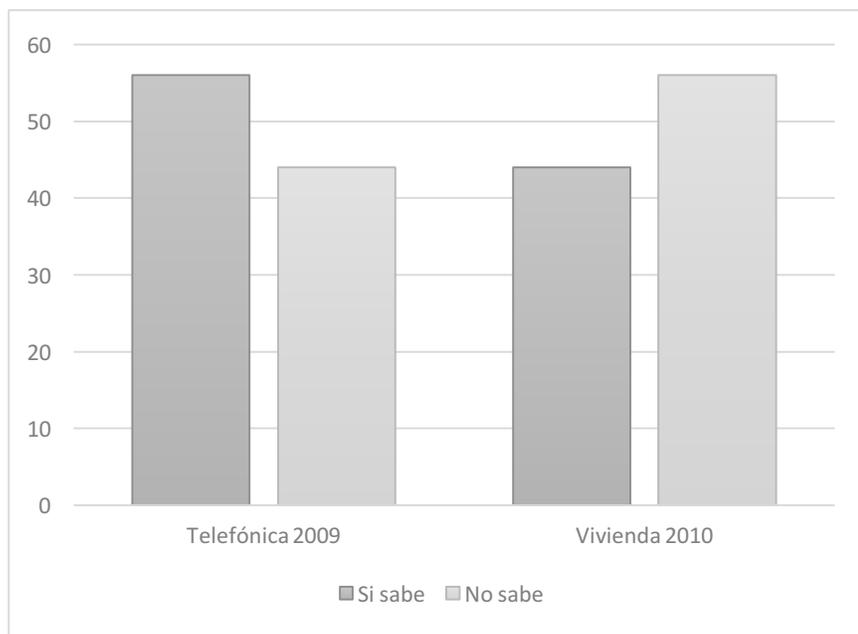


Gráfica 4. Percepción ciudadana del fuero constitucional. Fuente: Elaboración propia con datos de Consulta Mitofsky. Encuestas nacionales en viviendas noviembre 2015 y septiembre 2016.

Llama la atención que en un solo año la opinión pública respecto al fuero constitucional presente variables importantes en dos de las opciones que más interesan al presente trabajo, estar a favor o en contra de su permanencia en el sistema jurídico nacional. Además, dichos números son un referente de la percepción que se tiene en las entidades federativas respecto al fuero constitucional, pues al tratarse de una encuesta de muestreo nacional considera la opinión de comunidades tanto urbanas como rurales de todo país.

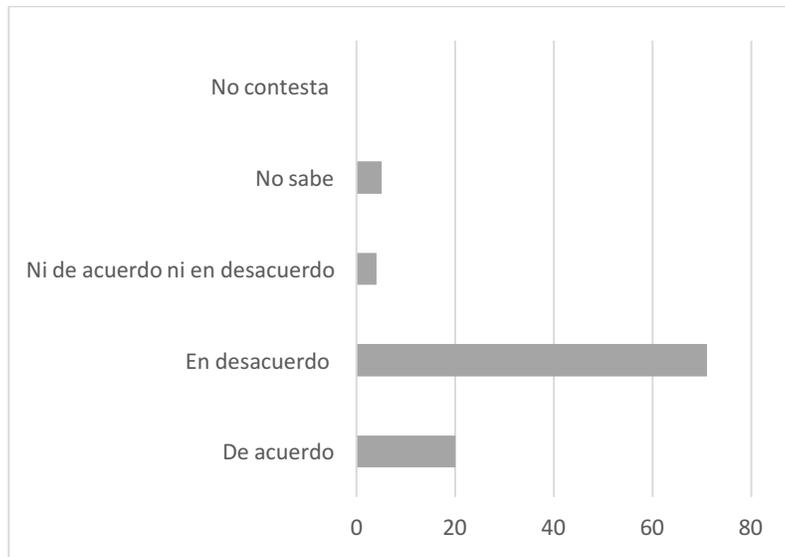
El número de personas que no sabe o no contestó no varió considerablemente, sin embargo, es necesario hacer notar que es posible que uno de cada diez mexicanos no sepa de la existencia o implicaciones que tiene el fuero constitucional en los legisladores, situación por demás alarmante, pues implica la poca importancia que esta figura representa para un sector de la población. Para una mejor ilustración al respecto, las encuestas realizadas con años de anticipación, en 2009 y 2010, por Parametría. En la encuesta de telefónica de septiembre de

2009 al contestar el planteamiento “Actualmente, los diputados federales y los senadores no pueden ser juzgados o sancionados por los actos que realicen mientras estén en su cargo. A esta disposición se le conoce como fuero. Antes de que se lo dijera ¿usted sabía de esta ley?”, 6 de cada 10 encuestados dijo saber de la existencia del fuero constitucional, mientras que en la encuesta realizada directamente en vivienda un año después, en octubre de 2010, los valores se invirtieron, manifestando 4 de cada 10 saber de la existencia del fuero, llamando la atención que tanto la temporalidad como la mecánica del levantamiento son distintas, tal como se observa en la gráfica siguiente.



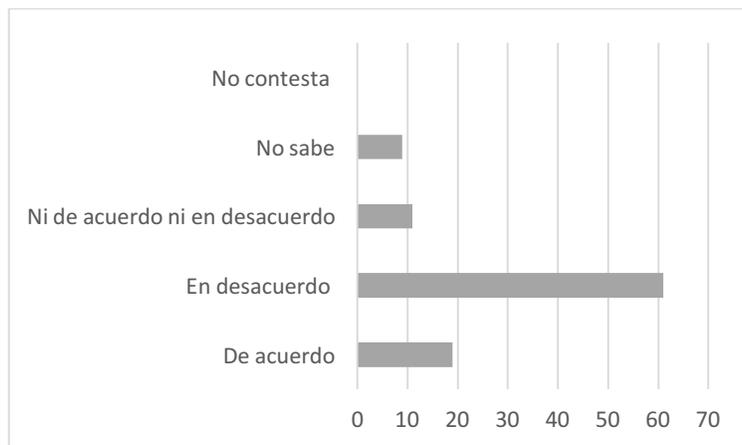
Gráfica 5. Conocimiento del fuero constitucional. Fuente Carta paramétrica consultado en www.parametria.com.mx (marzo de 2017)

Ahora bien, en la misma encuesta, y sin explicárseles en que consiste el fuero constitucional, 7 de cada 10 personas se declara en desacuerdo con la existencia del fuero al responder a la interrogante: “¿Usted está de acuerdo o en desacuerdo en que los diputados y senadores tenga fuero?”, como se aprecia en la gráfica 6.



Gráfica 6. Fuente: parametría. Encuesta de vivienda octubre de 2010. Consultado en www.parametria.com.mx (marzo de 2017).

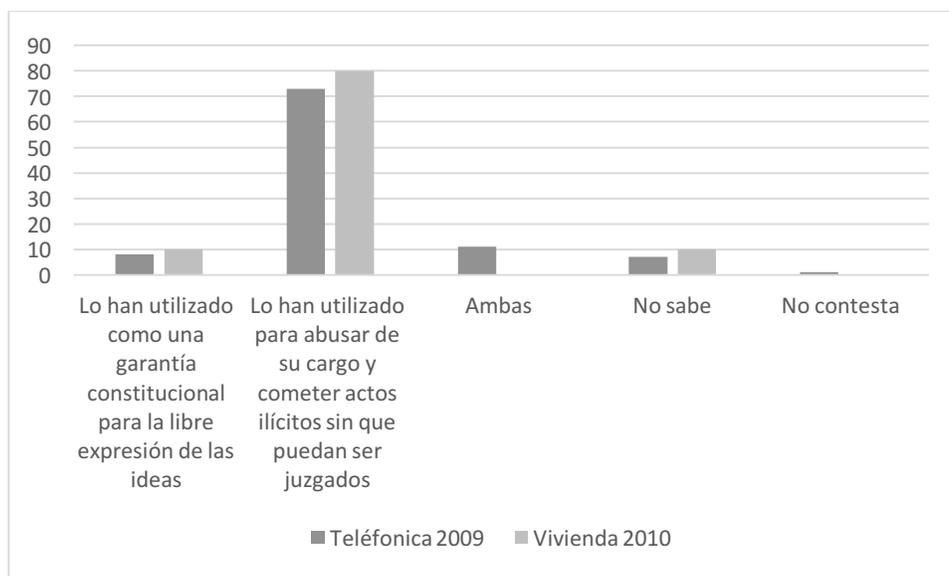
Esta misma pesquisa presenta un cambio significativo al explicar la naturaleza del fuero constitucional como una permisión para que los legisladores puedan expresar sus ideas, el planteamiento fue el siguiente: “En el caso de los diputados y senadores, la Constitución establece que el fuero protege a los legisladores de no ser juzgados o encarcelados por expresar sus ideas, ¿usted está de acuerdo en que la ley no permita que los diputados y senadores sean juzgados por expresar sus ideas”, la cantidad de personas que se manifiesta de acuerdo aumenta en una persona en tanto que el desacuerdo disminuye, y con estos datos también aumenta el porcentaje que es indiferente al tema.



Gráfica 7. Fuente: parametría. Encuesta de vivienda octubre de 2010. Consultado en www.parametria.com.mx (marzo de 2017).

Lo anterior nos lleva a pensar que si la ciudadanía conociera las implicaciones concretas del fuero constitucional tendría una percepción distinta de su utilidad y vigencia en el marco jurídico.

Continúa la encuesta refiriendo acerca de la percepción que tienen del uso que los legisladores le han dado al fuero, planteando la disyuntiva: “en su opinión, ¿los diputados y los senadores han utilizado el fuero como una garantía constitucional para la libre expresión de las ideas o lo han utilizado para abusar de su cargo y cometer actos ilícitos sin que puedan ser juzgados?”, la percepción del mal uso del fuero constitucional, según los datos de consulta, aumenta en uno de cada 10 personas, fijándose en 2010 en 8, tal como se aprecia en la gráfica 8.



Gráfica 8. Fuente: parametría. Encuesta de vivienda octubre de 2010. Consultado en www.parametria.com.mx (marzo de 2017).

De este modo se confirma que las implicaciones que tiene la falta de confianza de la ciudadanía en los legisladores tiene una relación con la existencia del fuero constitucional del que gozan, y que si bien no son los únicos funcionarios que se ven protegidos por esta institución, si constituyen el origen primigenio de su implementación. Del mismo modo, la población no conoce a fondo las implicaciones de la naturaleza del fuero constitucional y este es un factor que se traduce en cambios importantes sobre su percepción.

IV. Irrupción del principio de igualdad

Otro de los argumentos que se esgrimen con mayor frecuencia sobre el fuero constitucional, en su sentido amplio, es que crea una diferenciación entre la ciudadanía gobernada y los gobernantes, por razones que atienden directamente al ejercicio de un cargo público. “Para la [(SCJN)], el derecho a la igualdad vincula a todos los poderes públicos (incluido el legislador), lo que conduce a que deba interpretarse no sólo como mandato de igualdad en la aplicación del derecho sino también en la formulación del derecho” (Silva y Silva, 2013: 476). En este sentido, cobra relevancia la teoría del derecho acerca del principio de generalidad de las leyes, es decir, que no deben existir leyes privativas o tribunales especiales, situación que se encuentra contemplada en el artículo 13º de la Constitución Mexicana.

Ahora bien, siguiendo a Alexy, la igualdad como principio, contenido en el artículo 1º de la CPEUM, supone su realización en la mayor medida posible, tanto fáctica como jurídicamente (2006), es decir, lo ubica como un mandato de optimización que debe salvaguardarse pero que de acuerdo a un procedimiento de ponderación en casos concretos puede dejar de ser observado, siempre que correspondan a la regla de proporcionalidad que se integra por la adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido escrito. Así lo ha interpretado la SCJN al señalar que este principio

no implica que todos los sujetos de la norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio (o privarse de un beneficio) desigual e injustificado (IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO. Tesis: 1a./J. 81/2004)

de modo que al encontrar a la igualdad como uno de los argumentos en contra de la permanencia del fuero constitucional en el marco jurídico mexicano es necesario considerar que como principio encuentra limitaciones que, en el caso concreto, el régimen de inmunidades parlamentarias, se cumple en la mayor medida posible tanto fáctica como jurídicamente ya que encuentra su justificación en la necesaria protección del parlamentario frente a los demás poderes. Esto mismo, se retoma

cuando se trata de blindar el actuar del ejecutivo, así como de los agentes judiciales y titulares de los organismos autónomos constitucionales, a efecto de dar libertad y autonomía a su actuar, librándolos de presiones externas que pudieran entorpecer su actividad. Esto último, como se ha apuntado en el capítulo que refiere a los antecedentes históricos del fuero, se ha introducido de manera reciente a la Constituciones modernas, pues en inicio, los legisladores necesitaban dicha protección frente al monarca, figura del poder ejecutivo, por depositarse en ellos la representatividad colegiada.

En el mismo sentido, se finca a la igualdad, conforme a lo dispuesto por el artículo 13º de la CPEUM, como un derecho vulnerado por el fuero constitucional en cualquiera de sus vertientes, pues de acuerdo con dicho numeral la Constitución prohíbe las leyes privativas y tribunales especiales, es decir, aquellas normas y que incumplan con los principios de generalidad, abstracción y permanencia, así como de tribunales distintos a los ordinarios o predeterminados. En esta referencia la CPEUM, de acuerdo a lo interpretado por la SCJN, describe la igualdad de jurisdicción con función social. Es decir, la existencia de una jurisdicción distinta por razones sociales. (IGUALDAD. LAS GARANTÍAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL LA CONSAGRAN, EN EL ASPECTO JURISDICCIONAL, PROHIBIENDO LAS LEYES PRIVATIVAS, LOS TRIBUNALES ESPECIALES Y LOS FUEROS. Tesis: P. CXXXV/97)

Uno de los casos típicos y de gran debate en la actualidad al respecto es el fuero militar, sin embargo, en el caso específico del fuero constitucional no nos encontramos en este supuesto por completo, como se describe a continuación: en el caso del fuero constitucional, si bien es cierto, tanto la declaración de procedencia, la inviolabilidad de opinión y el juicio político, comprenden procedimientos derivado de una ley, estas atiende en primer lugar a razones políticas y no sociales, las cuales se integran por la posición de la persona que se convierte en depositaria de uno de los poderes constituidos del Estado a través de un proceso de elección, ya sea de mayoría relativa o representación proporcional, lo que significa que la implicación de nombramiento del legislador lleva implícita dicha calidad y es dada a conciencia del electorado, es decir, el acceso a dicho tratamiento diferenciado deriva de una posición ya establecida en la Constitución

que es inherente al poder legislativo porque, como se ha dicho, se protege su correcto funcionamiento y no a la persona *persé*. En un segundo momento, el órgano que conoce del dictamen para la remoción de la inmunidad procesal penal así como de la sanción por responsabilidad política se encuentran previamente determinados, en todos los casos es el pleno del órgano legislativo. Y en el caso específico de la inmunidad procesal penal, al ser retirada, tiene como efecto poner a disposición de la justicia ordinaria al parlamentario, lo cual implica que se respete el derecho a la igualdad de jurisdicción de toda persona. Es decir, se tratan de reglas debidamente establecidas por las que toda persona que cuente con la calidad de parlamentario deberá pasar en caso de encontrarse en las situaciones descritas por la ley, por lo tanto, se advierte que sigue siendo general, pues no se moldea para uno u otro sujeto de manera especial sino para todos con su misma calidad, la de ocupar un escaño dentro del Congreso.

Ahora bien, en el caso de la responsabilidad que se ventila a través del juicio político, se está en la misma situación de la inmunidad procesal penal, se trata de un procedimiento previamente establecido y reglamentado que todas las personas consideradas así por la ley, en función de su situación política, deben enfrentar; así como previamente facultados los órganos que conocen en sus diferentes etapas. Es necesario destacar que dicha responsabilidad no le es exigible a la ciudadanía ordinaria en tanto esta no ejerce actos de autoridad que conlleven el desempeño del poder, por ello dicha distinción se hace necesaria, pues en un caso de aplicación de igualdad absoluta estos no tendrían por qué responder frente a la ciudadanía que les ha delegado funciones de autoridad. Se confirma así que la disrupción de igualdad se da no por el procedimiento sino por la delegación del cargo público, lo cual les coloca en una posición distinta a la ciudadanía ordinaria, pues de sus facultades se desprenden actitudes que deben observar y que les son exigibles.

Se justifica así que sea necesario romper con la igualdad consagrada tanto en la CPEUM como en tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, sin que ello represente un privilegio social para los legisladores, pues como se ha establecido en el capítulo segundo del presente trabajo se busca proteger el desempeño de las funciones legislativas y no a la persona.

Con lo anterior la permanencia del fuero constitucional, en cualquiera de sus vertientes, dentro del sistema jurídico mexicano se encuentra armonizada con la interpretación de la SCJN al señalar que en situaciones análogas no pueden disponerse normas, procedimientos o tribunales diferenciados, lo que se traduciría en desigualdad jurídica, es decir, se optimiza el principio de igualdad, sin embargo derivado de la condición de poder que les es delegada a los legisladores se hace necesario un tratamiento diferenciado, lo cual también se justifica con razones históricas de persecución política que abundan en la historia jurídica mexicana incluso anterior al Estado Constitucional.

De este modo, cobra relevancia la locución latina *fumus persecutionis*, la cual refiere a la persecución de que es objeto el legislador por el desempeño de su encargo, por ello el fuero, de acuerdo con Jacinto Pallares, busca evitar que los legisladores “estén expuestos a las pérfidas acechanzas de sus enemigos gratuitos, el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún funcionario de los negocios que le están encomendados y el impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes” (Burgoa, 2001: 634). Por su parte, Tena Ramírez señala que “el fuero constitucional no tiene por objeto instituir un privilegio a favor del funcionario, lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, sino proteger a la función de los amagos del poder o de la fuerza” (2011: 560), y continúa apuntando que “más que en el derecho español, el fuero constitucional tiene su antecedente en este aspecto en el derecho inglés, cuando en el siglo XIV los miembros del Parlamento arrancaron al rey la concesión de ser juzgados por sus propios pares, a fin de asegurar su independencia” (ídem).

En esa tesitura, Enrique Quiroz sostiene que “se parte de la tesis de que [los legisladores] están sometidos a una fuerte presión y escrutinio por parte de las diferentes fuerzas políticas cuyas actividades pudieran llegar a lesionar [su] actuación” (2002: 584).

Como es posible advertir, dichas condiciones no han cambiado, si bien es necesario reconocer que la democracia mexicana ha logrado avances significativos en las últimas tres décadas, estos no son suficientes para admitir que contamos con un panorama del ejercicio del poder que esté exento de dichas persecuciones. En

tiempos recientes es posible encontrar ejemplos claros de la persecución política de que son objeto los actores políticos contemporáneos.

Con lo anterior, se clarifica que la necesidad del fuero constitucional para los legisladores bajo las premisas de encontrarse en una situación distinta a la ciudadanía ordinaria por el encargo que les ha sido delegado y que los convierte en blanco constante de persecuciones hace preciso garantizar su correcto desempeño. Al mismo tiempo, se trata de una evidencia contundente de las arbitrariedades que aún persisten en los procesos de administración e impartición de justicia que hacen irremediable que quienes representan los poderes de la unión de se vean resguardados. Esta es pues la función primordial de la protección de la función legislativa, pero resulta necesario admitir que ha dejado de ser observada para “responder a veces a un cierto corporativismo y otras simplemente a bloqueo partidista” (Martín, 2007: 40).

Bajo esta misma línea argumentativa, se dice que el fuero constitucional colisiona, además del principio de igualdad, con otros derechos como lo son la tutela judicial igualitaria e imparcial, así como un exceso en la responsabilidad que deriva de su ejercicio de la libertad de expresión. Respecto al primero han quedado mencionados los motivos por los cuales se concede esta diferenciación que no es del todo desigual, pues somete, una vez hecha la declaración de procedencia, al legislador a la justicia ordinaria; en tanto que, a la libertad de expresión esta no abarca todas las opiniones que estos emitan, como se analizará más adelante, sino que está circunscrita a las que se hagan en mérito del cumplimiento de sus funciones; finalmente, se reitera que la exigencia de la responsabilidad política surge de manera directa con las conductas que deben guardar en el desempeño del cargo para el cual han sido electos.

V. La utopía del equilibrio de poderes.

Como se ha apuntado en el capítulo segundo del presente trabajo, el régimen de inmunidades que comprende el fuero constitucional en su sentido amplio es Constitucionalmente una prerrogativa y no un privilegio, en el entendido que las primeras se conceden en razón a una función y los segundos en razón a las personas, de modo que con ello se busca enfatizar que su existencia dentro del

marco jurídico se debe primordialmente a la protección de la autonomía del parlamento como órgano en que se deposita el poder legislativo.

Siguiendo lo dispuesto por los artículos 49 de la CPEUM y el 17 de la CPECH, la división de poderes se despliega del mismo modo a través de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, de modo que se encuentran en un mismo nivel para su ejercicio. El debate acerca de la división tajante de los poderes se ha ido difuminando con el tiempo entrando en la sintonía de la necesaria coordinación para alcanzar los fines del gobierno sin interferir más allá de sus facultades.

Históricamente, se ha buscado la autonomía del parlamento. Hoy día se dice que dicha independencia se encuentra dada en exceso a favor del legislativo, al tener que, para proceder a la solicitud ejercicio de la acción penal contra algún integrante del Parlamento, requerir la necesaria declaración de procedencia del propio órgano legislativo, emitiendo con ello un pronunciamiento de oportunidad política que puede, en caso de ser negativa, dejar sin efecto el trabajo que se haga por la fiscalía encargada de integrar la investigación antes de llegar al Juez de Control.

Con estas razones se dice que se vulnera tanto la independencia de la Fiscalía correspondiente como del Poder Judicial, pues anterior a que sea de conocimiento del juez correspondiente y emitir la orden de presentación, detención, o incluso, el decreto de alguna medida cautelar, las conductas del parlamentario son analizadas por sus pares, quienes en un ejercicio, casi siempre de corporativismo, pueden desestimar la investigación hecha sin la necesidad de valorar, como lo haría un órgano jurisdiccional, los elementos de prueba que la integran.

Otra de las vertientes que vulneran el equilibrio de poderes es justamente la incapacidad que constitucionalmente tiene el Poder Judicial de analizar la constitucionalidad de los actos que se realicen en el procedimiento de declaración de procedencia o juicio político, los cuales están exentos de cualquier especie de recurso que pudiera encontrar deficiencias en su substanciación, lo cual se traduce en efecto negativo tanto para quien busca condenar responsabilidad, ya sea penal

o política, en contra del parlamentario, como para el mismo legislador en caso de verse vulnerado algún derecho humano.

La persistencia del fuero constitucional se tilda muchas veces de anacrónica, sin embargo los ejemplos de la política actual no dejan lugar a dudas de que la persecución política es aún una práctica frecuente realizada contra los legisladores, situación que podría acentuarse cuando los integrantes del parlamento tienen la posibilidad de renunciar a un grupo parlamentario e integrarse a otro, buscar la reelección en sus distritos, o ser independientes de los partidos políticos.

VI. Supresión del fuero constitucional en las Constituciones locales.

Con base en lo expuesto anteriormente se ha tratado de justificar de manera tajante la necesaria eliminación de la figura del fuero constitucional de los ordenamientos constitucionales, tanto a nivel federal como en las entidades federativas. Empero, veremos que dicha voluntad política atiende más a razones que buscan que los actores políticos simulen atender el descontento social más que a un análisis legislativo verdaderamente profundo que atienda las causas del demérito de la actividad legislativa.

Al día de la elaboración del presente trabajo existían en varios de los órganos legislativos de las entidades federativas iniciativas para el análisis del fuero constitucional, principalmente de la inmunidad procesal penal, de manera puntual. En tanto que, en los estados de Baja California, Campeche, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro y Veracruz se había votado ya a favor de eliminar la figura de las Constituciones. Como hemos señalado en el primer capítulo, en Chiapas dicha figura no fue objeto de la llamada Reforma Integral de 2016, salvo por pequeñas modificaciones que han quedado ya precisadas.

No obstante, las discusiones en sesiones plenarias de los diferentes órganos legislativos de las entidades federativas mencionadas dejan ver la poca calidad de análisis y la falta de técnica legislativa que se presentó entre sus miembros para tomar la determinación de eliminar el fuero constitucional, atendiendo principalmente a la inmunidad procesal penal.

A continuación, se analizarán los casos de las entidades de las cuales se encuentra información disponible, siendo menester destacar que se realizaron

solicitudes de información a todas ellas sin que se pudiera contar con la totalidad de la información disponible.

a. Jalisco

El Estado de Jalisco se convirtió en la primera de las entidades federativas en realizar el análisis del fuero constitucional para eliminarlo. Vale apuntar que el Congreso de esa entidad federativa se convirtió en el primero en contar con un integrante por la vía independiente, Pedro Kumamoto, quien impulsó a través de las redes sociales y de la sociedad civil organizada su iniciativa que buscaba eliminar la necesidad de la declaración de procedencia para solicitar el ejercicio de la acción penal por parte de las fiscalías en causas penales de las que algún parlamentario fuese parte. Resulta necesario mencionar que, así como se eliminó la inmunidad procesal penal para legisladores, en el estado de Jalisco se hizo lo mismo para todos los funcionarios de primer nivel que contaban con él.

Dicho escenario se replica en casi todas las entidades federativas, la inmunidad procesal penal se ha extendido más allá de los legisladores para incluir a integrantes de los poderes ejecutivo, judicial y organismos constitucionales autónomos, incluso, presidentes municipales, síndicos y regidores. Con ello, la lista de los funcionarios protegidos por el fuero constitucional se ha ensanchado, situación que para la ciudadanía en general no resulta del todo agradable, pues cada vez son más las personas que, por las razones que se han expuesto, se encuentran en una posición diferente a la ciudadanía común de ser objeto de la justicia, en Jalisco sumaban un total de 1,598 funcionarios.

En el canal nombrado “CongresoJalisco” de la LXI legislatura del Estado de Jalisco existente en el portal *You Tube*, puede encontrarse la sesión ordinaria del pleno de fecha 14 de julio del año 2016, en la que fue votada la propuesta (de la propuesta) que buscaba la eliminación del fuero, se desprenden datos interesantes, dicha iniciativa fue presentada por todos los coordinadores de las fracciones parlamentarias así como por el diputado independiente de dicha legislatura, este último fue de los más intensos impulsores de dicha reforma, con ello, se deja entrever un consenso para atender una de las demandas más persistentes en el

tiempo hacia los servidores públicos, eliminar la necesidad de la declaración de procedencia en causas penales que los vean involucrados.

Al presentarse el dictamen, se decidió dispensar su lectura completa y en su lugar hacer sólo citación de la síntesis, no hubo ninguna especie de discusión en el pleno y fue aprobada por unanimidad de los miembros presentes tanto en lo general como en lo particular. Con ello se denota que el actuar de todas las fracciones, partidistas e independiente, que integran la legislatura jalisciense se encontraban de acuerdo en eliminar el fuero y darle un tratamiento iniciativa preferencial. Una vez hecha la votación referida se turnó a la aprobación de los cabildos de los municipios de esa entidad, al día de hoy se encuentra aprobada.

b. Veracruz

Con menos datos del ejercicio parlamentario, el Estado de Veracruz eliminó el fuero constitucional propiamente la inmunidad procesal penal, dejándolo subsistente para los legisladores locales, el fiscal general de ese estado, magistrados, así como para el Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.

En ambas Entidades Federativas se dejó subsistente el fuero constitucional correspondiente a la figura de Gobernador y a los diputados federales de los distritos que los integran ya que no forman parte de las facultades de los congresos locales. Destacando que tanto la responsabilidad política seguida por el juicio político como la inviolabilidad de opinión fueron intocadas.

c. Querétaro

De acuerdo al diario de debates de la LVIII Legislatura del Estado de Querétaro, el Congreso de esa entidad federativa erigido en Constituyente Permanente Local, y puesto a votación en un solo acto, esto por encontrarse el dictamen publicado en la gaceta legislativa número 40 de fecha 28 de septiembre de 2016, aprobó la reforma a la fracción II del artículo 38, así como diversas disposiciones de la Constitución local de ese Estado.

Entre las consideraciones de este dictamen, la comisión de puntos constitucionales encargada de su elaboración, manifiesta: “que las conductas ilícitas en el desempeño de funciones públicas han sido motivo de reprobación social y

jurídica a lo largo del tiempo” (CEQ, 2016: 33) y que como consecuencia de la creciente participación social en cuestiones políticas y de gobierno de las últimas décadas se han ajustado disposiciones constitucionales, legales y administrativas para buscar sancionar estas conductas. Además, concibe a la declaración de procedencia como la manifestación que hace el Poder Legislativo al examinar hechos presumiblemente delictivos cometidos por alguno de los servidores públicos, dándose pie con ello, al procedimiento de responsabilidad penal aplicable a los que puedan incurrir en delitos, afectando su situación, ya que lo suspende de su función y lo somete a la autoridad del juez en materia penal que conoce del asunto (ídem).

Y continúa señalando que la inmunidad procesal penal se trata de un mecanismo procesal para “salvaguardar la función constitucional de los órganos de poder público” (ibídem, 34) y reconoce dos consecuencias principales de su permanencia en el marco normativo, el primero alude a la permisión de actuación impune en casos de violaciones a Derechos Humanos y la segunda en su abono a la percepción de impunidad que tiene la ciudadanía en el caso de causas penales que involucran a servidores públicos. Reconoce que la figura de la inmunidad procesal se ha desnaturalizado de su origen, así como que existen funcionarios que gozan de esta figura por la Constitución Federal y las propias de las entidades federativas. Declara además que dicho dictamen encuentra fundamento y sustento jurídico en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de manera específica en la igualdad, razón por la que considera “importante y necesario” (ibídem, 35) eliminar la necesidad de que exista declaración de procedencia del Congreso del Estado para sujetar a los servidores públicos al proceso penal por delitos del fuero común, derogando todas las disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan a dicha ley.

Este dictamen hace referencia al juicio político dejándolo en los términos en que se encontraba y dejando como inatacable la resolución derivada de éste. En su parte de acción legislativa sólo hace alusión en sus considerandos a la inviolabilidad de opinión como la imposibilidad de los legisladores de ser reconvenidos por las opiniones que expresen, lo cual se contempla en el artículo 9º de dicha Constitución

local, del cual no se hace ninguna modificación, ni siquiera alusión en el dictamen que se analiza.

Procediendo con la sesión del pleno, en la discusión se inscribieron cuatro oradores, todos en sentido aprobatorio, lo cual consta en el diario de debates anteriormente referido. El diputado Luis Antonio Rangel señaló a la inmunidad procesal penal como un privilegio que sirve de escudo para la comisión de actos ilícitos, se pronunció por no más privilegios para quienes “teniendo la confianza de la gente, tienen la responsabilidad de servir y no de servirse” (*op.cit.* 30), mencionando que su partido, el Acción Nacional, lo ha contemplado desde anteriores legislaturas como parte de su agenda legislativa y que si no se había dado lugar a dicha modificación era por “falta de voluntad política” (*ídem*), en su intervención dijo que la aprobación del dictamen que da fin al fuero es una “gran oportunidad para que los ciudadanos vuelvan a creer en las instituciones, en la política, en los políticos. No es suficiente. Pero es una decisión acertada.”

Por su parte la diputada Herlinda Vázquez destacó los antecedentes históricos del fuero “ante la desmedida concentración de poder de la clase gobernante y la convulsión social y confrontación armada” (*ibídem*, 31) en la historia de nuestro país; continuó diciendo que no se trata de un privilegio personal de los servidores públicos “sino de una figura jurídica de protección contra los grupos que ostentan el poder político o fáctico que por medio de las instituciones o mediáticamente buscan eliminar políticamente a los verdaderos críticos y opositores del régimen en turno” (*ídem*) destacando el caso de Belisario Domínguez Palencia como Senador por Chiapas, “perdurando estas prácticas represivas durante la vida moderna de la nación sin que hasta la fecha se hayan podido erradicar” (*ibídem*, 32). Reconociendo que la eliminación de este mecanismo resultaría irrelevante si tanto quienes representan los poderes constituidos como las fuerzas políticas “mantienen un control desmedido del aparato estatal y a través de sus facultades legales imponen funcionarios que garantizan la impunidad y la corrupción de los servidores públicos” (*ídem*). Concluyó diciendo que las razones del voto a favor del dictamen obedecen a la atención de un reclamo social por la existencia de instrumentos que alejan a los gobernados de los gobernantes, anunciando que esta

medida debe reforzarse a través de otros mecanismos como la revocación de mandato que permitan a la ciudadanía “remover de sus funciones a los servidores públicos que no atiendan al mandato que les confirió la voluntad popular y que través de sus actos menoscaben los derechos humanos, políticos, económicos y sociales de la población que en todo momento tiene el derecho inalienable de alterar o modificar su forma de gobierno”(ídem).

La siguiente intervención estuvo a cargo del diputado Héctor Magaña destacando que la discusión se centra en “un acto de justicia pura” (ibídem, 33), fundó su voto en que es necesario “perseguir y castigar actos criminales cometidos por quienes tienen la mayor responsabilidad local en el respeto y preservación de lo que establecen las leyes” (ídem), señalando que dicho proyecto no deriva del análisis jurídico cotidiano hecho al interior del congreso local sino de una demanda del pueblo “que se ha cansado de ver la impunidad de la que gozan los gobernantes en su trato con los ciudadanos”(ídem), garantizando con ello la sujeción al proceso penal de los servidores públicos a la justicia ordinaria como cualquier integrante de la comunidad.

Por su parte, el diputado Eric Salas, presidente de esa legislatura, en su intervención manifestó que “el fuero privilegio contrario al espíritu de la democracia, ya agotó su inspiración de existencia” (ibídem, 36). Su efecto de inmunidad lo convierte en “un detonador del alejamiento de la sociedad al entorno natural de igualdad con la ciudadanía” (ibídem, 37) por lo que considera que la reforma “pone el suelo parejo para todos” (ibídem, 38), es decir, que existirá igualdad procesal en materia de justicia para todos los delitos comunes que sean conocidos en el Estado de Querétaro, eliminando cualquier especie de discriminación, realzando que “la justicia no debe ser politizada (ídem).

En su intervención el diputado Jesús Llamas destacó que no es importante de quién es el mérito de la aprobación de dicho proyecto sino reflexionar que la sociedad percibe a los legisladores como una de las figuras más desprestigiadas, por lo que el mérito debe dársele a la sociedad en su conjunto que ha logrado consolidar un reclamo social de antaño.

Este dictamen no analizó lo referente a las leyes secundarias, lo cual se dejó para momento posterior a su aprobación, entre estas se encuentran la Ley Orgánica del Poder Legislativo, así como la que refiere a la responsabilidad de los servidores públicos, ambas de esa entidad. Finalmente se procedió a la votación, aprobándose el dictamen por unanimidad, convirtiéndose Querétaro en el segundo estado en eliminar la necesidad de declaración de procedencia en materia de delitos del fuero común cometidos por servidores públicos, sin que se hiciera ninguna alusión al juicio político ni a la inviolabilidad de opinión de los legisladores.

Es importante destacar que si bien existieron pronunciamientos respecto al dictamen que se votaba todos fueron a favor y las intervenciones se centraron más en alagar lo que se logra con su aprobación, a destacar el mérito de la votación que en analizar de manera detenida algún punto del dictamen, que al igual que la discusión del pleno es bastante genérico y no se sustenta en datos que desarrollen incluso el fundamento jurídico que menciona ser la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

d. Campeche

En el Estado de Campeche, de acuerdo al diario de debates de la LXII Legislatura la discusión y votación se llevó a cabo en la III sesión del segundo año de ejercicio constitucional dentro del primer período ordinario de fecha 06 de octubre de 2016. El dictamen fue elaborado por la Comisión de Puntos Constitucionales y Control Interno de Convencionalidad, a través del cual se proponía derogar la fracción XXIV del artículo 54, así como los artículos 90, 91, 92, 93, 95 y 100; y reformar los artículos 94 y 99, todos de la Constitución política de esa entidad federativa, destacando que fue promovida por el ejecutivo estatal.

Se dio lectura al dictamen y al voto particular presentado por el Diputado Carlos Enrique Martínez Aké, por lo que se procedió a abrir el registro de oradores sin que existieran solicitudes para participar a favor o en contra, por lo que se procedió a la votación en lo general siendo esta por unanimidad de los miembros presentes, declarándose aprobado el dictamen y su proyecto de decreto. Continuándose con la discusión del voto particular con la intervención de dos oradores, uno de ellos quien formuló el voto particular, exponiendo que “la

inmunidad parlamentaria no tiene nada que ver con la profunda impunidad y corrupción que impera en el país” y que la eliminación de la declaración de procedencia en los términos planteados en ese proyecto resulta en una deficiencia de protección de para “garantizar a los representantes populares la libertad plena en el ejercicio de sus opiniones o actos inherentes a su cargo” argumentando que se deja al legislador a expensas de funcionarios menores como el Ministerio Público quien en cualquier momento podría atentar no sólo contra la persona del legislador sino contra el funcionamiento correcto del poder legislativo en su conjunto, razón por la cual surge el fuero como sistema de contrapesos y control entre los poderes constituidos. Señala también que dicha eliminación atenta contra el “sano equilibrio de Poderes, indispensable andamiaje sobre el que descansa el ejercicio del poder público en México”.

Por su parte la oradora en contra del voto particular, la diputada Laura Olimpia Baqueiro Cáceres, replicó que lo que pretende la reserva es ampliar la inviolabilidad de opinión generando con ello nuevos conceptos jurídicos que blinden al legislador, situación que no fue motivo de análisis en el proyecto que se analizaba en ese momento, agregando que, de seguirse la propuesta particular se estaría creando un nuevo fuero, como lo denomino un “fuero disfrazado”, concluyendo que “la sociedad quiere igualdad frente a la ley a todos los ciudadanos y a todos los servidores públicos”.

Continuando con el debate, el diputado Martínez Aké señaló el trato de iniciativa preferente que se le dio a esa iniciativa y que no fue discutida en el término de exhaustividad previsto por la Constitución local, lo cual se traduce en un actuar irresponsable de toda la legislatura, razón por la que debió discutirse junto con la armonización del Sistema Nacional Anticorrupción en esa entidad federativa al tratarse de un tema de gran relevancia. En su oportunidad de réplica la diputada Baqueiro señaló que no era necesario realizar un análisis más profundo dada la claridad del artículo 37 de la Constitución campechana al señalar que los legisladores no pueden ser reconvenidos por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, motivo por el que la propuesta del diputado Martínez

Aké no atendía a lo que se analizaba en el dictamen. Al momento de votarse dicha propuesta se tuvieron 33 votos en contra y sólo uno a favor.

Como se advierte, en este dictamen el fuero se redujo a la inmunidad procesal penal y su procedimiento de declaración de procedencia, ligeramente se esboza la inviolabilidad de opinión sin mayor trascendencia, el elemento que sigue quedando intacto es el Juicio Político. Además, es posible notar que el debate se sigue centrando únicamente en el principio de igualdad de las personas y se atribuye de manera directa a la existencia del fuero constitucional en los ordenamientos las prácticas de corrupción e impunidad en la administración e impartición de justicia sin lograr dejar evidencia del nexo entre la causa y la consecuencia. El debate en el caso de Campeche es también carente de elementos de refutación pues ambas líneas argumentativas carecen de solidez.

e. *Ciudad de México.*

El caso más reciente de Constituciones progresistas es el que derivó de la reforma que dio lugar a la evolución del Distrito Federal en la Ciudad de México, mediante el decreto publicado el 29 de enero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación. Así se formó la Comisión de buen gobierno, combate a la corrupción y régimen de responsabilidad de los servidores públicos que en su proyecto contemplaba el Título Quinto, integrado por los artículos del 66 al 73, realizándose un análisis del programa presentado por el Jefe de Gobierno, así como de las iniciativas y propuestas hechas por la ciudadanía e integrantes del Congreso Constituyente (CCCDMX).

En el dictamen emitido por éste se dice acerca de la inmunidad procesal penal que “se ha convertido en un incentivo constante para la corrupción política más que en un medio legítimo proteger a la función pública” (CCCDMX, 2016: 273) sustentando que “constituye una violación al derecho fundamental de igualdad ante la ley” (ibídem, 274) lo cual conduce a ver viable su eliminación, ya que de la “ejemplaridad, el proceso penal incrementaría su eficacia”(ibídem, 275) pues la mirada puesta sobre los actos de los servidores públicos les llevaría a analizar con mayor detenimiento la comisión de ilícitos al saber que en caso de incurrir en dichas causas no existiría ninguna especie de inmunidad que les respaldara y serían

juzgados como todas las personas. De este modo, en palabras del CCCDMX, el fuero se ha convertido en una medida de sustraer de la acción de la justicia hechos de corrupción que han quedado impunes, lo cual trae consigo problemas importantes de legitimidad del gobernante frente al gobernado y que además impide la consolidación del Estado Constitucional de Derecho.

Dentro de la responsabilidad administrativa, el dictamen considera de manera lógica la relación entre la corrupción y el sistema normativo entendido este como “el conjunto de reglas vigentes que regulan una práctica social y la falta de este [... el cual] sólo le es funcional al corrupto” (ibídem, 266), por lo que esos espacios que incentivan la corrupción deben eliminarse, razón por la cual se establece un artículo que contempla la creación de una ley “que aborde conductas particularmente nocivas por sus efectos y arraigo en nuestro sistema” (ídem), de este modo se establece en el párrafo 6 del artículo 64 la incorporación del conflicto de interés como una falta administrativa de tratamiento especial. Para la conceptualización del conflicto de interés, el dictamen sigue lo dispuesto por la OCDE al referir que este se representa como “un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un empleado, cuando el empleado tiene a título particular intereses que podrán influir indebidamente en la forma correcta de ejercicio de sus funciones y sus responsabilidades oficiales” (ídem).

En cuanto a la responsabilidad política, el dictamen define al Juicio Político como un “mecanismo de control del poder público [que] forma parte del esquema de pesos y contrapesos que envisten a un poder de una función materialmente diversa a la que lo caracteriza” (ibídem, 269) como ocurre con el parlamento cuya principal actividad se avoca a la legislación y no a los procesos jurisdiccionales, que tiene como finalidad “proteger la estabilidad democrática de una nación” (ídem), y continua haciendo un bosquejo histórico de las formas en que se sanciona la responsabilidad política. Reconociendo que la atención autónoma de las responsabilidades penal y política “constituye una herramienta efectiva para procurar el fortalecimiento de un esquema de corresponsabilidad en el gobierno y rendición de cuentas” (Ibídem, 271), por ello está dirigida no a la persona misma

sino a la función que le ha sido delegada y que ha cumplido en exceso o dejado de cumplir y por ello incurre en responsabilidad ante tales acciones u omisiones.

Dentro de las consideraciones hechas en el dictamen se admite que la diferenciación entre las responsabilidades política y penal “constituye[n] una herramienta efectiva para procurar el fortalecimiento de un esquema de corresponsabilidad en el gobierno y rendición de cuentas” (ídem), situación que no se logró al definir la consistencia del juicio político que terminó convirtiéndose en una “parodia de[l] proceso penal” (ibídem, 272) al dotarle de pautas poco flexibles para la investigación y supervisión de la legalidad de los actos que le dan origen. Pese a las deficiencias en los procedimientos de investigación, el constituyente de la Ciudad de México reconoce la necesidad de que se cuente con un instrumento que permita un “auténtico instrumento de control” (ibídem, 273) como imperativo para “combatir la corrupción política” (ídem) imperante en la actualidad, previendo que es necesario dotarle de características propias de un proceso de esta naturaleza que no tiene que ser muy cercano a lo delineado por procedimientos jurisdiccionales pues, como su nombre lo indica, su naturaleza es muy diferente a cualquier proceso jurisdiccional.

En el dictamen que se analiza no se hace mención en ningún sentido de la inviolabilidad de opinión, en cambio, hace análisis de otras figuras como la responsabilidad patrimonial del Estado elevándola a rango constitucional, la cual se incluye dentro de este régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Sin embargo, en el proyecto final de la Constitución capitalina se retoma la inviolabilidad de opinión como una prerrogativa de los legisladores, como se describirá a continuación.

Tal como se dijo, la inviolabilidad de opinión quedo confirmada en el párrafo sexto del artículo 29, correspondiente al Título Quinto que atiende a la distribución del poder, indicando que los legisladores no pueden ser reconvenidos ni procesados por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su encargo.

El título correspondiente al buen gobierno y la buena administración quedó establecido finalmente como el número sexto, y en él se contemplan la garantía del debido ejercicio y la probidad de la función pública, el combate a la corrupción a

través de la fiscalización y control interno de la Ciudad, su sistema de fiscalización superior, su sistema anticorrupción, y el régimen de responsabilidades. Éste último integrado por las responsabilidades administrativas, políticas, penales y patrimonial.

Dentro de las responsabilidades administrativas, las cuales se describen en el numeral 64, se contempla en la Constitución de la Ciudad de México que todas aquellas personas que desempeñen un cargo, función mandato o comisión de cualquier naturaleza, de y ante, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como quienes ejerzan actos de autoridad, recursos públicos, o contraten entes públicos con el fin de realizar tareas, son acreditadas como servidores públicos. Con esto se amplía la noción de servidores públicos y se reduce la tradicional distinción con la de funcionario, en razón de la posición jerárquica que pudieran ocupar en la organización estatal. Quienes tengan esta calidad están obligados a presentar y comprobar su situación patrimonial, el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y declarar sus posibles conflictos de interés, todo bajo los principios de máxima publicidad, transparencia y protección de datos personales, lo cual constituye un grado de rendición de cuentas que deberá regirse bajo las disposiciones legales generales y las particulares de la entidad federativa. Respecto a las sanciones que se establecen para fincar responsabilidad administrativa se encuentran la inhabilitación y la suspensión.

En el artículo 65 se describe la responsabilidad política, indicando en primer momento quienes son supeditados de ésta. A diferencia de la responsabilidad administrativa, la responsabilidad política sólo contempla como sujetos a los titulares de los poderes constituidos, aquellos que han accedido a un cargo por elección popular, a quienes ostenten alguna magistratura en el Poder Judicial, titulares del Consejo de la Judicatura, de los organismos autónomos, de las secretarías de gabinete, de la Consejería del Poder Ejecutivo, de los organismos descentralizados o fideicomisos, así como aquel servidor público que haya obtenido para su nombramiento la ratificación del Congreso.

Las causas para ser sujeto de juicio político se expresan en violaciones graves a la Constitución y sus leyes; y el indebido manejo de fondos y recursos públicos de la Ciudad. Para su substanciación, la solicitud de juicio político se

presenta ante el Congreso de la Ciudad y se establece un plazo no mayor a treinta días para ser dictaminado, en este término se establece el derecho de audiencia del acusado, y una votación de las dos terceras partes de los miembros presentes para determinar la separación del cargo. Las sanciones que se contemplan son la destitución e inhabilitación para el desempeño de la función pública.

En este mismo artículo se menciona que el juicio político no procede por la mera expresión de ideas, ampliándose así una especie de inviolabilidad de opinión para los sujetos de esta responsabilidad, distinta de lo contemplado para los legisladores pues sólo abarca este tipo específico de responsabilidad, en tanto que para los parlamentarios es más amplia. Finalmente establece que las resoluciones emitidas en esta materia son inatacables, es decir, no admiten recurso alguno, con lo cual se establece que en esta competencia sólo el congreso local tiene intervención de manera definitiva.

Respecto a la responsabilidad penal, en su artículo 66, establece claramente que no existe ningún tipo de irresponsabilidad, todas las personas que ejerzan un cargo público son responsables por los delitos que cometieren, reafirmando que en dicha entidad ninguna persona goza de fuero. Llama la atención que pese a su reciente creación se sigue usando la palabra *fuero* cuando actualmente existen tendencias a dejar el uso de esta palabra por las implicaciones confusas que trae consigo. Con esta disposición se supera la diferenciación que hacen algunos ordenamientos respecto de los llamados delitos oficiales, aquellos que se cometen en el ejercicio del cargo.

En este apartado, configura la inviolabilidad de opinión de los legisladores, pues se reitera que los legisladores, y sólo ellos, son inviolables por sus opiniones externadas en el desempeño de su encargo, haciendo una redacción idéntica del mencionado artículo 29. En cuanto al ejercicio de la acción penal remite a lo dispuesto por el artículo 19 de la CPEUM. Una de las disposiciones novedosas en este tipo de responsabilidad se da en lo que refiere a la prescripción de los delitos, al indicar que esta se interrumpe cuando el indiciado se sustraiga de la justicia, lo cual busca asegurar que en cuanto este sea puesto a disposición de las autoridades

correspondientes seguirá siendo considerado con tal calidad pues su ausencia imposibilita la prescripción y con ello la extinción de la posible responsabilidad.

Finalmente es necesario destacar que la mayoría de las reformas recientes, como se ha explicado, atienden a la eliminación de la inmunidad procesal penal antes que a los otros elementos que integran el fuero constitucional de los legisladores como son la irresponsabilidad jurídica, la inviolabilidad de opinión y la responsabilidad político. Con este contexto, es posible advertir los principales argumentos contemporáneos, a favor y en contra, de su permanencia en los sistemas jurídicos locales, así como el diagnóstico al respecto de su operatividad y pequeñas innovaciones que seguramente irán permeando poco a poco en las demás entidades; del mismo modo se advierte que es necesario un análisis más profundo sobre todo el andamiaje que implican cada una de estas figuras.

CAPÍTULO 4
RÉGIMEN DE INMUNIDADES Y RESPONSABILIDADES DE LOS
LEGISLADORES EN CHIAPAS

I. Nominación: ¿fuero constitucional, inmunidades o responsabilidades?

La denominación que se da a las prerrogativas que conforman el fuero constitucional constituye en la actualidad, tanto para la doctrina como para el derecho positivo, una de las más grandes dificultades, en tanto que no existe uniformidad para su nombramiento en ambos ámbitos, lo cual desemboca en una constante controversia que trae consigo serias confusiones que imposibilitan vislumbrar con claridad lo que realmente implican.

Por su parte, la SCJN se ha pronunciado desde 1996 para entenderlo como un privilegio (Tesis: P./J. 37/96), concepción que es errónea si se considera que los privilegios se otorgan en razón de cualidades personales y en el caso del fuero constitucional se trata de medidas que derivan directamente de las funciones que determinadas personas realizan por encomienda con el objeto de proteger a función misma, de modo que dicha interpretación quedaría obsoleta pues parte de un concepto inexacto, debiendo entenderse como una prerrogativa. Aunado a ello, la connotación de la palabra privilegio resulta negativa dado el ambiente hostil que la ciudadanía refiere en sus niveles de confianza hacia los legisladores.

En esa misma interpretación, la SCJN se avoca únicamente a la inmunidad procesal penal al relacionarlo de manera directa con el ejercicio de la acción penal (ídem), sentando con ello a través de la jurisprudencia una concepción distinta a la que puede entenderse en la doctrina o en el derecho positivo. Algunos doctrinarios como Barceló se refieren a este conjunto de prerrogativas como *blindaje constitucional*, y hace la distinción entre el fuero en sentido amplio y sentido estricto (*op.cit*, 316), en tanto que Cerdio lo nombra como régimen de inmunidades, describiéndolo como el “conjunto de normas que regulan la capacidad y la responsabilidad de los legisladores” (*op.cit.*, 11).

Al mismo tiempo, como se ha expuesto con anterioridad, el uso de la palabra *fuero* con todas las variantes de acepciones que se utiliza resulta anacrónico y lugar

fértil para complicaciones. Con la reforma constitucional del 28 de diciembre de 1982 se intentó eliminar de la CPEUM todo uso de la palabra *fuero* “con el propósito de desechar la idea de un privilegio o protección especial para los funcionarios de mayor rango” (Andrade, 2004: 2), al mismo tiempo es a partir de dicha reforma en la que se incluye la figura del Juicio Político como mecanismo para fincar responsabilidades a los servidores públicos. Sobre esta misma figura, tanto Barceló como Andrade coinciden en que se trata propiamente del fuero constitucional, el primero de estos lo refiere como el sentido estricto del término. Consideran ambos autores que la inmunidad procesal penal no puede ser estrictamente el fuero en tanto que es una protección removible que luego de ocurrido coloca al servidor público en posición de igualdad para ser juzgado por la vía ordinaria, en tanto que la responsabilidad que se finca a través del juicio político es una especie que sólo se da en el caso de servidores públicos por su encomiendo, tratándose de un gravamen especializado que no todo integrante de la ciudadanía tiene.

Con ello se ensancha aún más la complicación del uso de la palabra *fuero* para referir a este conjunto de protecciones que derivan de la función legislativa, pareciendo más adecuado sustituirlo por el de *régimen de inmunidades* que plantea Cerdio, pues de este modo se incluyen casi todas aquellas disposiciones que atienden a las conductas de los legisladores.

Cerdio hace un análisis acerca de los conceptos de capacidad, competencia, responsabilidad e inmunidad y sus relaciones entre sí (*op. cit.*, 12). Refiere que la capacidad es discernida, en las rama civil y penal, como “una forma de producir con la conducta propia efectos normativos”, teniendo con ello que esta capacidad le permite a un sujeto ser parte de un proceso, lo cual se relaciona directamente con el concepto de competencia, que se liga con las ideas de órgano y función orgánica, puntualizando que “la competencia es la habilitación que hace el orden jurídico a ciertos órganos, para que con su conducta, produzcan efectos normativos, básicamente, normas jurídicas”. Con ello se establece una distinción importante entre normas de conducta y de competencia: “una norma de competencia determina, define el agente y las conductas que son relevantes para el orden normativo. Una norma de conducta expresa que la conducta de cierto agente,

determinado o determinable, está calificada por el orden normativo como prohibida, obligatoria o facultativa” (ibídem, 15).

Por su parte, el término responsabilidad tiene diversas acepciones entre las que se encuentran: la sensatez de una persona en su actuar, la relación causal entre una acción y su consecuencia, la obligación para realizar o abstenerse de determinada conducta, la aptitud para responder por un acto u omisión, así como el merecimiento de una sanción. “El término responsabilidad indica pues, una relación particular en la que se encuentra determinado sujeto frente a un determinado hecho o situación” (ibídem, 17). Señala Cerdio que para el entendimiento de este régimen de inmunidades la responsabilidad responde en términos de la obligación de observar determinadas conductas y, en su caso, el merecimiento de una sanción. En esta última concepción es necesario, en palabras de Cerdio, hacer énfasis en la connotación de la palabra obligación la cual describe una sujeción entre personas, ya sea para el cumplimiento de una acción o para ejercitar el cumplimiento de la misma.

De la relación conceptual que se establece entre competencia y responsabilidad es de donde surge la importancia del término inmunidad. “Un sujeto es inmune respecto de cierta situación, cuando el resto de sujetos son incapaces de modificar su situación normativa [...] así la inmunidad se traduce en una forma de incompetencia por parte del órgano jurisdiccional” (ibídem, 19). Así, el fuero constitucional se integra, en su mayoría, por una serie de incompetencias para el conocimiento y determinación de responsabilidades por parte de los órganos jurisdiccionales ordinarios.

Lo anterior es así pues de la inviolabilidad opinión se establece la incompetencia de los tribunales civiles y penales de reconvenir a los legisladores por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones, es por tanto el legislador inmune a su acción. De la inmunidad procesal penal deriva la incompetencia del juez de control para proceder a conocer de los elementos que integran de la carpeta de investigación y vincular a proceso en tanto el congreso no se pronuncia sobre la procedencia de la causa penal; nuevamente es inmune el legislador. Respecto a la irresponsabilidad jurídica por actos oficiales, los tribunales

se encuentran impedidos para fincar algún tipo de responsabilidad; confirmándose la inmunidad del legislador.

Sin embargo, la denominación de *régimen de inmunidades* dejaría, en apariencia, fuera a la responsabilidad administrativa sobre la cuál si están habilitados los tribunales a accionar para estudiar, y en su caso, condenar las acciones oficiales de los legisladores. En ese mismo sentido, la responsabilidad política que, como se ha dicho, constituye una forma especializada y particular de compromiso, quedaría excluida del término inmunidad. Quizá en un sentido más amplio, podrían comprenderse estos dos tipos de responsabilidades, la administrativa y política, bajo ese mismo término si se entiende que éste régimen abarca también aquello ante lo que no es inmune el legislador.

Por su parte, el término *blindaje* tiene una familiaridad que lo aproxima a la imagen de privilegios inmerecidos que se dan a los servidores públicos, una forma de protección reforzada, lo cual se tiene asociación directamente con la impunidad y corrupción que han marcado al fuero constitucional y que tienen relación con el nivel de confianza a los legisladores. El uso de dicho término no abonaría en destacar las bondades de la existencia de esta figura en el marco jurídico constitucional.

Debería considerarse entonces como más apropiado el término acuñado por Cerdio, pero necesitaría complementarse para hablar así de un *régimen de inmunidades y responsabilidades* de los legisladores, pues con ello se establecería que dichas inmunidades no son absolutas y que pueden diluirse cuando en los casos establecidos por la ley. Esto es que un legislador es inviolable por las opiniones oficiales que exprese, pero es responsable por todas aquellas que no se externen por motivos de su encargo. De la misma manera, una vez realizada la declaración de procedencia de la causa penal, la inmunidad procesal penal sería removida y el legislador queda a disposición de la justicia ordinaria para el establecimiento de la responsabilidad que se acredite. En la misma situación se estaría frente a las responsabilidades administrativa y política, pues la ciudadanía ordinaria sería inmune a estas en tanto no se encuentre contemplada como sujeto de dicha responsabilidad por la ley, pero persistiría la forma de establecer

responsabilidades para quienes sean considerados sujetos de la misma en los términos establecidos por la ley.

Mención especial merecen los términos utilizados en las Constituciones y leyes de diferentes países para referirse de manera concreta a las especies de inmunidades existentes. En la clasificación hecha por Cerdio, al hablar de

no exigibilidad es denominado *speech and debate Clause*, en Estados Unidos, *inviolabilidad* en México y España, *irresponsabilité* en Francia y Bélgica, *irresponsabilidade* en Portugal, *insindacabilità* en Italia, *Indeminität* o *Verantwortungsfreiheit* o *Abstimmungs-und Redefreiheit* en Alemania, *berufliche Immunität* en Austria y *privilege* en el Reino Unido.

A su vez, la inmunidad como no sancionabilidad es denominada *inmunidad* en México y España, *freedom from arrest* en el Reino Unido y Estados Unidos, *inviolabilité* en Francia y Bélgica, *improcedibilità* o *inviolabilità* en Italia, *inviolabilidade* en Portugal, *Inmunintät* o *Unverletzlichkeit* o *Unverfolgbarkeit* en Alemania o *AuBerberuflicge Immunität* en Austria. (Íbidem, 23).

Con lo anterior, es posible advertir que no existe uniformidad en el derecho que conforman los diversos sistemas jurídicos contemporáneos para nombrar a las inmunidades que integran lo que se ha denominado aquí *régimen de inmunidades y responsabilidades*, y que Eraña Sánchez define como un “conjunto de normas por virtud de [las] cual[es] se establece la jurisdicción y los procedimientos aplicables para exigir responsabilidades a los servidores públicos a cuyo cargo se encuentran funciones de alto nivel que deben ser rodeadas de protecciones especiales”. (2011:36).

En tiempos recientes, tomando como referente el Congreso de la Unión, han ingresado numerosas iniciativas que buscan cambiar la denominación de esta figura constitucional, muchas de ellas han sido votadas como improcedentes por ser iniciativas que únicamente se avocan a la denominación de la figura constitucional y se ha subestimado el alcance que tiene. Sin embargo, conforme a la polémica que se ha planteado, la trascendencia de la denominación tiene serias complicaciones

que han alcanzado a la doctrina, la jurisprudencia y la legislación, sin que exista uniformidad de lo que debe entenderse por fuero constitucional, en el caso específico de los legisladores, los elementos por los que se integra, así como los alcances de cada una de estas instituciones. Uno de los argumentos principales en que se han basado para proponer el cambio de denominación más que las complicaciones que se han esbozado, es la percepción negativa que se tiene de la figura en su conjunto. Situación que, como se ha descrito con anterioridad, se refleja en el nivel de confianza que la ciudadanía expresa a los legisladores y en su aprobación a la permanencia del fuero dentro del marco legal.

Se considera pues, importante para un verdadero acotamiento que lleve a la de esta figura algo eficiente requiere también un cambio en su nominación. Los principales detractores de estas propuestas sugieren que se trata de un cambio de poca relevancia que no atiende el fondo de la problemática, su desnaturalización y uso indebido empero si hablamos de un acotamiento integral de esta figura empezaría por superar los inconvenientes que emanan de una imprecisa denominación, contemplando de manera completa que existen inmunidades, pero también responsabilidades que atienden a calidades particulares.

En la mayoría de los ordenamientos constitucionales estatales, así como en la CPEUM, se habla de la responsabilidad de los servidores públicos. En el caso específico de Chiapas, con la reforma integral de 2016, únicamente se agregó la parte que alude al sistema anticorrupción y en su división capitular se atiende en uno a las responsabilidades de los servidores públicos y en otro al referido sistema anticorrupción. De manera novedosa, la Constitución de la Ciudad de México, nombra a esta parte de la organización constitucional de esa entidad como “del buen gobierno y la buena administración”, comprendiéndose por la garantía del debido ejercicio y la probidad en la función pública, el combate a la corrupción, el régimen de responsabilidades, este último desglosándose en la responsabilidades administrativa, política, penal y patrimonial. Con ello se destaca que el establecimiento de un *régimen de inmunidades y responsabilidades* tiene como objetivo el desarrollo de un buen gobierno, el equilibrio de poderes y la autonomía del poder legislativo. De modo que el planteamiento de un acotamiento que busque

hacer eficiente dar vigencia y utilidad a lo que hoy se conoce como fuero constitucional tendría que virar a ser un régimen de inmunidades y responsabilidades que denote en su denominación a una situación imperoatributiva característica primigenia del Derecho. “Urge no dar nuestra democracia por buena. Urge una reflexión sobre el tipo de democracia que queremos y el tipo de régimen político que se aviene mejor con nuestras diversidades y diferencias.” (Aguilar, 2016).

II. Interpretación restrictiva de la inviolabilidad de opinión.

La inviolabilidad de opinión tiene una relación intrínseca con el derecho a la libertad de expresión, así como con el derecho a ejercer cargos públicos, que tienen los legisladores. Tal como se ha descrito esta es una de las inmunidades, que históricamente han permitido la independencia del poder legislativo frente a los poderes de *iure* y *facto* con el objetivo de que su acción no se vea entorpecida por represalias que permitan configurar persecuciones infundadas y dar libertad a los parlamentarios a expresar y denunciar aquello que es necesario puntualizar en el debate público. “La libre discusión es la base de la función constitucional del legislativo para legislar, criticar, controlar al Ejecutivo, y en síntesis, para expresar el pluralismo político” (Cárdenas, 2012: 17).

La CPEUM y la CPECH coinciden al señalar en sus disposiciones que la libertad de expresión de las personas debe protegerse por el Estado, en un modo más avanzado la Constitución Federal establece como límites a este derecho a la moral, la vida privada o los derechos de terceros. Ambas Constituciones contemplan lo que la SCJN ha denominado como dimensión individual y colectiva de este derecho al graduar la posibilidad que tienen las personas de manifestar sus ideas, así como de recibir aquellas que provengan de otras personas, garantizando así “un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden” (Tesis P./J. 25/2007). Con ello se reconoce que este derecho es “indispensable para la formación de la opinión pública; componente necesario para el funcionamiento de una democracia representativa” (Silva y Silva, *op.cit.*, 544), es por ello que se busca asegurar a las

personas escenarios que permitan su correcto ejercicio, así como dar relevancia para el apropiado funcionamiento de la democracia a través de la discusión pública.

Bajo esa tesitura es que auténticamente se ha provisto a los legisladores de la inviolabilidad de opinión, como una forma de protegerles en el desarrollo de sus funciones, pues derivado de la posición en que se encuentran y de las funciones que les han sido delegadas su grado de compromiso es aún más fuerte que el de la ciudadanía común pues están obligados a desempeñar con total diligencia su encargo aunque este pueda traer consigo inconformidades sin que con ello vulneren las limitaciones que la misma Constitución establece y con ello se permite también salvaguardar la efectividad de otros derechos que son importantes en la realización óptima de las personas, lo cual conlleva la posibilidad de mejorar en la ciudadanía la forma de su composición activa.

En el plano internacional la Corte Interamericana de Derechos humanos se ha pronunciado al decir que

la libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también condición *sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedad científicas y culturales, y en general, quienes pueden influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no esté bien informada no es plenamente libre. (CIDH, 1985: 70)

Con ello se enfatiza la relevancia que tiene la protección, no sólo a nivel nacional o local de este derecho sino también en el marco jurídico internacional, considerado importante para el correcto desarrollo de la discusión pública que tiene una conexión íntima con la forma en que la ciudadanía da seguimiento a las acciones de gobierno y de las formas en que los mismos poderes se controlan entre sí, con lo cual surge el concepto de democracia deliberativa entendida

como método para la constitución del gobierno, su organización, funcionamiento y la toma de decisiones colectivas intuitivamente va

más allá de la confrontación, de la simple discusión y se cifra en la comunicación intersubjetiva racional y bajo ciertas condiciones con el fin de resolver problemas del más diverso orden (Eraña, *op.cit.* *Los principios ...*:107).

Con el reconocimiento de los límites de la libertad de expresión marcadas para la población se instituye la forma en que dicha facultad debe ser garantizada en términos de optimización por el Estado y con el reconocimiento de su utilidad para el ejercicio gubernamental, lo cual incluye el legislativo, se dispone en las Constituciones la inviolabilidad casi de manera idéntica como la imposibilidad que se tienen de reconvenir a los legisladores por la manifestación de sus ideas en el ejercicio de sus cargos. Con ello se hace necesario puntualizar la diferencia que existe entre la libertad de expresión e información con la inviolabilidad de opinión de los legisladores, pues la primera constituye un derecho subjetivo de los gobernados, la segunda se instituye como una prerrogativa de protección a su función de gobierno. Valga reiterar que es una medida que únicamente se concede a los legisladores y no a los demás depositarios de los poderes constituidos.

De este modo, en la redacción que dispone constitucionalmente a esta prerrogativa, se es puntual al establecer que dada su naturaleza responde únicamente a las manifestaciones hechas en el desarrollo de las facultades que la ley da a la representación legislativa. Sin embargo, los alcances que tiene no habían sido dilucidados con claridad y “pareció subsistir mientras la justifica federal no había tenido oportunidad de pronunciarse” (Silva, 2011: 449) sin que existan antecedentes para dimensionarlo en su justa medida y por mucho tiempo se entendió que se trataba de una protección absoluta que permitía a los legisladores realizar expresiones deliberadas por el simple hecho de encarnar la función legislativa. Dicha distracción al análisis de una figura tan importante es consecuencia de la falta de protagonismo que por mucho tiempo observaron las legislaturas locales y el Congreso de la Unión, situación que ha ido cambiando en tiempos recientes y que ha permitido hallar estas deficiencias normativas.

La tendencia existente a principios del presente siglo se orientaba a no interferir en las actividades del legislador, interpretándose que “es una garantía de

orden público indisponible para el legislador a la que no puede renunciar con el fin de que la persecución judicial se inicie, y por lo mismo, deberá ser invocada de oficio por el juzgador, cualquiera que sea la fase en que se encuentre” (INMUNIDAD PARLAMENTARIA. CONSTITUYE UNA GARANTÍA DE ORDEN PÚBLICO INDISPONIBLE PARA EL LEGISLADOR, QUE DEBE INVOCARSE DE OFICIO POR EL JUZGADOR. Tesis 1a. XXVIII/2000), razón por la cual se dejaba de entrar en el análisis de la manifestación que se consideraba transgredía cualquiera de los límites que constitucionalmente se establecen para dicha libertad, confirmando con ello la apariencia de absoluta que parecía tener la prerrogativa de los legisladores.

a. Ámbito espacial de validez

Otra de las complicaciones que se han ido superando, pero que es necesario apuntar, es el del ámbito espacial de validez de la misma exención, la cual tiene que ver con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 61 de la Constitución federal que determina que debe velarse por la inviolabilidad del recinto en que sesionen las legislaturas, razón por la cual durante mucho tiempo se creyó erróneamente que exclusivamente podía operar la inviolabilidad de opinión cuando se tratara de expresiones vertidas en el recinto designado para las sesiones del legislativo, no obstante al reconocer que de manera primaria en dicha prerrogativa se reconocen como imposibles de reconvenir las opiniones hechas en el ejercicio del cargo es necesario admitir que actualmente las funciones que por mandato legal o constitucional les son dadas al legislativo no se circunscriben al recinto parlamentario sino que se extienden a trabajos propios de la función legislativa que se hacen extramuros del recinto congresual y dado que de manera originaria lo que importa es que la opinión sea dada en la actuación funcional, la inmunidad le protege aún fuera del espacio físico que ocupe el Congreso (Tesis 1a. XXXI/2000). Esto cobra importancia si se considera que “en un sistema democrático, las acciones y omisiones del gobierno deben ser sometidas al escrutinio más severo, no únicamente por parte de las autoridades jurisdiccionales y legislativas, sino también por parte de la opinión pública” (Silva, *op.cit. Los límites ...*, 450) por lo que limitarlas únicamente al trabajo desempeñado en la sede legislativa excluiría mucha de la actividad que le es delegada a los parlamentarios.

De este modo se ha ido configurando el espacio material de validez de la inviolabilidad de opinión parlamentaria haciéndola extensiva a otros escenarios, pero constriñéndola a aquellas atribuciones que tiene un fundamento normativo de actuación, con lo que es posible registrar una evolución en su concepción original cambiando la percepción de dicha prerrogativa, matizando su configuración, con lo cual se

propicia[n] otros beneficios epistemológicos como el poder conocer los intereses de los otros, la búsqueda y la presentación de argumentos legítimos, poder detectar errores de hechos y lógicos en la representación de los intereses, orientar las emociones hacia la identificación con el otro en función de que dichas emociones sirven de barrera para introducir representaciones incorrectas del interés.

(Eraña, *op.cit. Los principios ...*:112)

Casi al finalizar la novena época de interpretaciones de la SCJN uno de los casos que llevó al análisis de esta protección funcional fue el derivado del amparo directo en revisión 27/2009 cuyo proyecto de resolución fue elaborado por el ministro Juan N. Silva Meza, en el cual se atendió a una situación que permitió profundizar en los alcances de dicha inmunidad.

Como se ha apuntado, históricamente se buscó a través de esta protección que las asambleas legislativas subsistieran como espacios de discusión libre tendientes a robustecer el debate y la toma de decisiones. Casos que merecen especial mención son el británico y el norteamericano. El primero se limita a las opiniones expresadas únicamente en la sede legislativa, en tanto que el norteamericano, tal como el caso mexicano, lo hace extensivo a funciones que pudieran tener lugar fuera de este.

El ministro Silva Meza, en el engrose del referido amparo directo en revisión hace un estudio sobre la importancia que tiene la conceptualización del *debate político* que llevan a cabo los parlamentarios, el cual debe estar “apegado a las reglas generales del sistema constitucional de cada país” (ibídem, 456). Menciona que las propias reglas de funcionamiento orgánico de cada Congreso son más sencillas de aplicar al interior de la sede parlamentaria y que por cuestiones de

practicidad resulta más complicado hacerlo a su exterior sin dichas condiciones de *facto* permitan admitir que la exención se ve modificada al establecimiento constitucional, ejemplificando con las mociones de orden y la imposibilidad de usar un lenguaje impropio, por citar algunos. Los inconvenientes que derivan de la aplicación adecuada de la inviolabilidad de opinión en esferas diferentes a la sede parlamentaria, es decir en un plano externo, llevaban a desestimar el cuestionamiento de la actuación de un legislador y a otorgarle una absoluta protección.

b. Contenido material de las manifestaciones parlamentarias

Entendiéndose la posibilidad de que la inviolabilidad proteja al legislador más allá del espacio que ocupe el Congreso, surge una cuestión que tiene aún más prioridad en el análisis para su aplicación, este es el contenido que pueda tener dicha manifestación, lo cual la SCJN ha delimitado al ejercicio político (Tesis I.7o.C.53 K) y que Silva Meza denomina *frontera material*, apuntando que “por regla general, las injurias o señalamientos de carácter difamatorio se excluyen del campo de la inviolabilidad” admitiendo la posibilidad de recurrir la reparación de los daños ocasionados así como las sanciones orgánicas correspondientes.

Para poder atender al contenido material de las opiniones manifestadas por los parlamentarios antes de analizar el espacio físico en el que están se dan, que como se ha apuntado no es exclusivamente la sede del Congreso, es necesario examinar si se encuentra dada en el ejercicio de alguna de las funciones, cobrando relevancia con ello el principio de legalidad, pues todo aquello que no encuadre en las atribuciones dadas a los parlamentarios por mandato constitucional o legal escapan de su esfera como servidor público y se ajustan a su vida privada la cual conserva pese a su calidad de representante legislativo. Es decir, habría que dilucidar si efectivamente el parlamentario se encuentra realizando alguna función propiamente legislativa.

Dicho examen pareciera no tener mayor complicación si existe en algún ordenamiento, independientemente de su jerarquía normativa, la disposición expresa de alguna función que los parlamentarios deban desempeñar, en el caso del Congreso Federal sus facultades se detallan en la sección tercera del capítulo

segundo del título tercero de la CPEUM, sin que sean estas las únicas atribuciones que puedan considerarse para efectos del ejercicio de sus funciones pues de los diversos ordenamientos legales que se desprenden de la Carta Magna es posible hallar un número importante de permisiones que la ley da a los legisladores. En el caso propio de la CPECH las atribuciones del Congreso local se enuncian en el capítulo segundo del título quinto. Así, para poder ubicar con claridad los casos en los que el parlamentario se encuentre protegido por la inviolabilidad de opinión es necesario desentrañar de su contenido material, en la especie, el tipo de opinión que se está formulando y si dogmáticamente se encuentra encaminado a cumplir una función propiamente parlamentaria. Dicho análisis tiene gran relevancia porque de no avocarse a él podría incluso permitirse a los parlamentarios incurrir en expresiones que no estén protegidas por dicha garantía, aun cuando se den en la propia sede parlamentaria, desvirtuando con ello la finalidad de su existencia.

La SCJN ha avanzado al interpretar que no se trata de un privilegio personal, sino que recae en el órgano legislativo, aunque persiste en la confusa noción de privilegio (Tesis I.7o.C.121 C), lo cual representa un avance hacia la correcta concepción de dicha inmunidad y la protección del correcto funcionamiento del Congreso. Por lo cual resulta importante eliminar el uso de la palabra privilegio para sustituirla por el de prerrogativa que denote su carácter funcional, situación que permita esclarecer el verdadero sentido de su permanencia en el marco jurídico y encaminarla hacia las condiciones de máxima deliberación que se necesitan en la labor legislativa pues “el principio de deliberación es el núcleo de la funcionalidad de las cámaras” (Eraña, *op.cit. Los principios ...*:11) legislativas.

c. Imposibilidad de la reconvencción por ideas de los parlamentarios

Otro de los conceptos que cobra relevancia en la interpretación restrictiva de la inviolabilidad de opinión es el término *reconvencción* que se utiliza en la mayoría de los ordenamientos legales. Dicho término, de acuerdo a la teoría general del proceso, atiende a la solicitud de determinadas prestaciones a quien inicialmente reclamó el cumplimiento. Al respecto la SCJN ha dicho que “en el lenguaje parlamentario "reconvenir" es un verbo que se emplea para significar la exigencia de responder por el contenido de una opinión expuesta con motivo de la función

hacedora de las leyes” (INMUNIDAD LEGISLATIVA. SIGNIFICADO DEL TÉRMINO "RECONVENCIÓN" QUE CONTIENE EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Tesis 1a. XXXII/2000), con esto último se refiere de manera precisa a las funciones propias del legislativo y a la imposibilidad de que por el cumplimiento de una función puedan ser procesados judicialmente bajo cualquier tipo de responsabilidad, máxime que en el caso penal se requiere la declaración de procedencia del mismo Congreso.

Es ineludible mencionar que una vez realizado el análisis del contenido material de la expresión manifestada por el parlamentario que se presume cause perjuicios, si se advierte que se trata del cumplimiento íntegro de una función no habrá lugar al proceso en cualquiera de sus tipos. Sin embargo, tal como se advierte de la ejecutoria del Amparo directo en revisión 27/2009 es posible, luego de un debido análisis encontrar que dicha inmunidad no es absoluta ni abarca todas las expresiones hechas por el miembro del legislativo, “esto lleva a que las discusiones (y actuaciones) parlamentarias ya no puedan concebirse con dejos de aquel parlamentarismo pedestre, que hizo del secreto y la sordidez sus elementos de mayor identidad” (Eraña, *op.cit. Los principios ...*: 17). Es menester destacar que, de todas las interpretaciones jurisprudenciales que se han hecho de esta prerrogativa por la justicia federal ninguna tiene aún el carácter de jurisprudencia, lo cual denota la poca exploración existente en esta figura, de igual forma la aversión por parte de los órganos de impartición de justicia por cuestionar los alcances reales y fuerza actual.

d. Confusión nominativa de la inviolabilidad de opinión parlamentaria

Habría que destacar también la importancia que tiene que la jurisprudencia deje de llamar a la inviolabilidad de opinión como *inmunidad parlamentaria o legislativa* ya que dicha referencia resulta inexacta. Si bien es cierto la inviolabilidad de opinión es una prerrogativa que sólo los legisladores tienen y que ningún otro integrante del gobierno, ya sea en los poderes constituidos o en los órganos autónomos, tiene no menos cierto es que no es la única inmunidad con que cuentan los legisladores, pues como se ha explicado existen otras especies de inmunidades como la procesal penal o la irresponsabilidad jurídica. Su utilización sigue abonando

a la confusión de la integración del *régimen de inmunidades y responsabilidades* tal como pasa con el uso del *fuero constitucional*.

Resulta entonces importante hacer un análisis destacado de la redacción que debe tener esta prerrogativa que comúnmente no forma parte de los capítulos que atienden a las responsabilidades de los servidores públicos, sino que se encuentra ubicada en la descripción de la integración de los congresos; dejando claro que las manifestaciones que hagan los legisladores en ejercicio de sus funciones, y sólo en ejercicio de sus funciones, son imposibles de reconvenir, con ello se estaría destacando la importancia de analizar en un primer momento si el contenido material de las manifestaciones corresponden al ejercicio legislativo por mandato legal.

III. Responsabilidad administrativa

a. *Responsabilidad administrativa en la legislación chiapaneca*

La reciente reforma a la CPECH representa la oportunidad para que en el desarrollo de la legislación secundaria puedan salvarse algunas de las inconsistencias que se señalan acerca de las disposiciones hasta hoy vigentes en la Entidad, esto sin soslayar que la redacción del título décimo del ordenamiento vigente presenta serias deficiencias que complican su seguimiento y comprensión pues hace remisiones indiscriminadas que suelen confundir la intención del legislador.

La responsabilidad administrativa tiene como sujetos, de acuerdo con la Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de Chiapas (LRSPECH), a las personas que desempeñen cargos o comisiones de cualquier naturaleza en los poderes ejecutivos estatal o municipal, legislativo, judicial, los organismos constitucionales autónomos, así como quienes manejen o apliquen recursos públicos, dicho establecimiento coincide con lo establecido en el artículo 110 de la CPECH que incluye a servidores públicos y particulares.

En cuanto a las conductas que dan origen a la responsabilidad administrativa se encuentran “las acciones u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”

(CPECH, 2016), las cuales se detallan con mayor amplitud en el artículo 45 de la LRSPECH a través de sus veintidós fracciones.

b. Sanciones

Las sanciones que se consideran aplicables al caso de la responsabilidad administrativa son la amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas y deben responder de manera proporcional al daño generado. La LRSPECH que es anterior a la reforma vigente menciona además el apercibimiento público y privado, y da a la inhabilitación el carácter de temporal basándose en una afectación pecuniaria para la determinación de su duración.

c. Órganos facultados para conocer de la responsabilidad administrativa

En cuanto a los órganos que son facultados para la determinación de responsabilidades la CPECH distingue dos tipos de faltas administrativas, graves y no graves. De las primeras señala puntualmente que se encargará de su investigación y substanciación el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, así como los órganos internos de control, según corresponda y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa, novedad que ha sido apuntada con anterioridad. Ahora bien, en cuanto a las faltas no graves faculta a los órganos internos de control, situación ambigua con su determinación respecto a las faltas graves, situación que se vuelve preocupante cuando en ninguna parte de su redacción establece quien será el encargado de determinar esta clasificación de gravedad en las faltas. Aunado a ello, establece que la ley instituirá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves que realicen los organismos internos de control, con ello se puede advertir que el legislador tiene la intención de que sean estos quienes determinen la gravedad de un acto que requiera ser sancionado administrativamente, sin embargo, su determinación no es del todo clara y se presta a muchas interpretaciones que futuramente podrían desembocar en omisiones por parte de cualquiera de los órganos facultados para conocer de las conductas que pudieran ser merecedoras de sanciones por no estar debidamente delineada su capacidad de intervención.

d. Procedimiento para fincar responsabilidad administrativa

El procedimiento que establece la ley vigente en Chiapas hace referencia a la Secretaría de la Función Pública, hoy Secretaría de la Contraloría General, quien es la encargada de llevar a cabo el procedimiento que permita conocer si existe responsabilidad y la sanción que sea correspondiente. Para ello, la Constitución dispone de manera común tanto para la responsabilidad administrativa como para la penal y política que cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba podrá formular denuncia, es importante destacar que se habla, como en el proceso civil, del acompañamiento de pruebas junto con la denuncia. En concordancia con la LRSPECH vigente, cada dependencia procurará tener instancias de fácil acceso a través de las cuales pueda llevarse a cabo la noticia de incumplimiento de funciones en que pudieran incurrir los sujetos de este tipo de responsabilidad.

El proceso inicia con la citación a audiencia, la cual por regla general debe ser sumaria, pues establece a ley que en ella deberán desahogarse los elementos de prueba y formularse los alegatos correspondientes a las partes. La audiencia deberá llevarse a cabo no antes de cinco días hábiles ni después de quince de que se haya notificado al presunto responsable. Existiendo la posibilidad de diferir la audiencia a efecto de contar con mayores elementos que permitan a la Secretaría fundar su determinación. Una vez concluida la audiencia o audiencias, en un período máximo de tres días, la Secretaría deberá determinar si se encuentra o no responsabilidad, los razonamientos que le llevan a tomar esa determinación y la sanción a la que se haga acreedor en caso de ser hallado responsable el servidor público o el particular.

En el caso específico de este tipo de responsabilidad, la LRSPECH vigente dispone que las determinaciones que impongan sanciones de esta naturaleza podrán ser impugnadas a través del recurso de revocación por el servidor público sancionado en un período máximo de 20 días siguientes a que surta efectos la resolución que se recurre. Situación que no se encuentra contemplada en la CPECH.

En el caso específico del Poder Judicial la Constitución chiapaneca dispone que habrá de regularse a través del Código de Organización del Poder Judicial del

Estado esto sin contravenir las facultades del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado para fiscalizar los recursos públicos. Lo cual constituye una excepción que protege la autonomía del Poder Judicial que, si bien no es materia del presente trabajo, vale la pena hacer notar.

e. Responsabilidad patrimonial

De manera muy escueta, la CPECH hace referencia a la creación de leyes que permitan establecer la responsabilidad patrimonial del Estado con motivo de su actividad irregular declarando que esta será objetiva y directa, no obstante, en la legislación vigente no se encuentra determinado la forma de proceder en estos casos para hacer efectivo este tipo de responsabilidad. Como puede verse, las modificaciones hechas a finales de 2016 a la CPECH permiten optimizar y clarificar lo dispuesto en esta materia a través de sus leyes secundarias a manera de subsanar la redacción oscura y compleja que se hizo de su determinación.

f. Nuevos conceptos sobre la responsabilidad administrativa

La oportunidad a que se ha hecho referencia al inicio de este epígrafe alude también a los movimientos que en tiempos recientes han tenido lugar en nuestro país con el objetivo de que con fincar responsabilidades administrativas se pueda contrarrestar el índice de corrupción e impunidad. Lo cual quedó de manifiesto con los trabajos, estudios y propuestas realizados por organizaciones no gubernamentales como el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) que a través de la rendición de cuentas y la transparencia buscaban que la legislación respondiera a este reclamo social.

La iniciativa de ley general de responsabilidades administrativas presentada por el IMCO reconoce en la corrupción una de las más grandes problemáticas del país (Cárdenas, 2016), lo cual tiene una relación estrecha con el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción que en Chiapas no ha sido desarrollado de manera consciente, sino que se ha respondido siguiendo los lineamientos federales. En este trabajo se trata de manera nuclear los lineamientos que deben seguirse para considerar faltas graves en materia administrativa, señalando “que la gravedad de los comportamientos reside en su antijuridicidad, es decir, en la afectación jurídica de los bienes públicos a proteger, más allá del monto de los daños

económicos o materiales de las conductas” (ibídem, 10) razón por la cual considera necesario que más allá de una determinación genérica de lo que se tutela a través de las responsabilidades administrativas deba determinarse con claridad las conductas que importen faltas graves a la administración.

Así mismo, se hace alusión el marco jurídico internacional, de manera puntual a la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción (CNUCC) de 2003, misma que fue ratificada por México un año después. En cuyo prefacio señala que

la corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana. (CNUCC, 2003).

En dicho documento se reconoce la complejidad del fenómeno de la corrupción y su desarrollo indiscriminado en los diferentes países, así como las afectaciones que tiene en el ejercicio eficiente de las funciones estatales. Una de las complejidades que más se puntualiza es la dificultad de definir de manera uniforme este fenómeno, razones por las que en la iniciativa en comento se hace una descripción de las principales conductas que conllevan a la corrupción y que responde a las consideraciones del Derecho internacional, sin que por ello se entienda que son las únicas, pero si las más recurrentes. Se considera que vale la pena apuntarlas porque de este modo se llevaría a la eficiencia de la responsabilidad administrativa más que como una justicia de mero trámite.

Se consideran como grave el soborno, entendido como una relación bilateral de ofrecimiento o solicitud, y aceptación de una gracia de interés personal indebido para actuar, o dejar de hacerlo, conforme a sus funciones oficiales, el cual puede darse en múltiples variantes pero que tienen en común una relación de poder para modificar la situación que dará lugar al beneficio o la apariencia de tenerla. Otra de las conductas consideradas como graves es el peculado, entendido como “la apropiación indebida u otras formas de desviación en beneficio propio o de terceros ... de bienes, fondos o títulos públicos que le han sido confiados al servidor público

en razón de su encargo” (Ibídem, 16). De estas especies de corrupción se establece que se realizan conductas antijurídicas pues se dejan de observar las disposiciones de ley.

Otra de las conductas consideradas en la iniciativa en análisis es el tráfico de influencias, comprendido por el uso de una relación personal para obtener una situación favorable que rompa con el sentido de igualdad con el que deben conducirse los servidores públicos en el despacho de sus encomiendas como representantes del Estado. Por su parte, el abuso de funciones se constituye como el exceso en las funciones propias o en la usurpación de las que no lo son para crear condiciones que beneficien a quien las realiza o a un tercero, con lo cual existe un incumplimiento al principio de legalidad.

El enriquecimiento oculto o ilícito, que no busca sancionar al enriquecimiento como tal sino a aquél que proviene de fuentes ilegales, cuyo incremento es imposible probar o que no se corresponde con certeza con las percepciones que el servidor público pudiera tener. De modo que en este sentido el servidor público o aquél particular que maneja recursos públicos debe someterse al más amplio escrutinio a fin de asegurar que no se está obteniendo un beneficio ilegal por el desempeño de sus funciones o que busca engañar a la sociedad respecto de las propiedades con que cuenta en realidad. Otra modalidad es la obstrucción de la justicia, la cual presenta una diversificación en su materialización: “impedir, amenazar, retrasar, esconder, destruir, esconder, lastimar a quien pretende denunciar, declarar o presentar pruebas de un acto corrupto” (Ibídem, 22).

La corrupción incluye conductas de relación en la mayoría de los casos, uno de los más típicos de esta red se da en la colusión que tiene lugar cuando existe un acuerdo o arreglo entre competidores que tiene como fin reducir la eficiencia y eficacia de los recursos públicos, y se da generalmente entre personas físicas o morales sin que queden excluidos los servidores públicos.

Considerando la probidad con que deben conducirse los servidores públicos esta se ve mermada cuando se hace uso de información confidencial que le ha sido confianza en razón de su encargo con la finalidad de verse beneficiada, a la cual en

condiciones normales no tendría acceso. Este mal manejo de información también tiene lugar cuando se presenta información falsa o se oculta.

Una de las figuras más practicadas es el nepotismo, que radica en la concesión de beneficios o ventajas a miembros que guardan una relación con el servidor público ya sea por un nexo legal o por afinidad. La última de las figuras contempladas en este proyecto es el de la conspiración para cometer actos de corrupción, esto implica una red amplia de servidores públicos y particulares para diseñar estrategias y redes de beneficio particulares.

Como se ha dicho, estas figuras pueden diversificarse pero pueden definirse de manera concreta de modo que sea posible encuadrarse a casos concretos sin que se excluyan entre sí, y con base en ello poder tener referencia de la gravedad de las conductas que merecen una sanción administrativa. A manera que el umbral de las conductas consideradas como graves sea clarificada y definida podrá abonar a la eficiencia de la justicia administrativa para combatir la corrupción y hacer del *régimen de inmunidades y responsabilidades* un cuerpo efectivo para la reducción de los niveles de corrupción y reconquista de la confianza de la ciudadanía.

Ahora bien, conceptualizar a través de la ley estas conductas es sólo un paso hacia el perfeccionamiento de esta responsabilidad. Para su acotamiento integral deben definirse con claridad quienes son los sujetos que intervienen en el proceso de determinación de responsabilidades, tanto los sujetos activos como los encargados de discernir el grado de participación en cada uno de los casos y no a través de distribuciones de facultades ambiguas, lo cual requiere una capacitación acerca de las pretensiones de este acotamiento que permita lograr su objetivo, se considera “fundamental que las autoridades a cargo de la investigación y la imposición de sanciones [cuenten] con herramientas jurídicas y técnicas indispensables para asumir esos supuestos” (ibídem, 28).

De ahí que la definición de una nueva ley pueda retomar de manera íntegra las facultades de los órganos encargados de dirimir estas controversias de participación merecedoras de sanción que contemple las formalidades y garantías de las partes en los procedimientos de investigación, la protección de denunciantes, testigos, peritos; esto por las relaciones de poder e intimidación que puedan

derivarse de una denuncia. Esta situación es contemplada en la CUCC de Naciones Unidas con la intención de salvaguardar a las personas que intervienen en estos procesos dándoles la importancia que por mucho tiempo se ha restado a la determinación de responsabilidades administrativas y que con el contexto actual se hace necesario contemplar.

Dentro de las técnicas de investigación propuestas por el IMCO a través de este proyecto se encuentran las posibilidades de establecer embargos con el fin de asegurar bienes que permitan resarcir los daños ocasionados o los recursos que han sido mal empleados, así como la superación de los secretos fiscales, bancario, fiduciario e incluso la posibilidad de intervenir comunicaciones, todo esto en un criterio de proporcionalidad con la gravedad de la denuncia que se busca esclarecer.

Asimismo, se contempla la posibilidad de separar del cargo al servidor público con la intención de no entorpecer la investigación. Esta medida se encuentra contemplada en la legislación vigente en la materia en Chiapas e incluso se contempla la obligación de restituir los salarios caídos del servidor público en caso de no haber sido encontrado culpable.

Una de las principales diferencias entre las responsabilidades penal y política con la administrativa es la posibilidad de recurrir las actuaciones hechas, como se ha dicho a través del recurso de revocación con lo cual se permite una revisión del procedimiento a efecto de asegurar que se haya realizado con apego a Derecho, sin embargo resultaría efectivo que, como tal, el recurso no se hiciera valer ante la misma autoridad. De esto deriva también la posibilidad de la interposición del juicio de amparo directo en términos de la respectiva ley reglamentaria.

Uno de los apuntes valiosos del proyecto que se comenta es la creación del Registro Nacional de Servidores Públicos Sancionados, como plataforma de alcance en todo el país, el cual pretende que quienes han faltado a su compromiso de conducirse con diligencia en sus funciones puedan contar con un historial que permita antes de ser contratados, designados o electos contar con un historial de su desempeño en encomiendas anteriores, lo cual resulta de mucha utilidad si se tiene en cuenta que para el acceso a cualquier puesto es necesario contar con

antecedentes de probidad en los que describan los diferentes procesos de denuncia por irresponsabilidad administrativa a que pudieron o no haber incurrido.

Un área de oportunidad que va de la mano con el establecimiento de los órganos encargados de los procedimientos que lleven a la resolución de denuncias por faltas administrativas es el establecimiento de los plazos, pues la ley dispone en este momento la misma temporalidad de actuación sin distinguir procesos graves o no, con lo cual se deja un marco discrecional al ente encargado de conocer de las denuncias, investigarlos y fincar responsabilidad haciendo con ellos que se agoten los plazos concedidos por la ley sin que exista necesidad de ello. A través de una calificación inicial de la denuncia es posible acortar los tiempos sin que existan prisas sino condiciones temporales razonables que pueden llegar a ser ampliados bajo justificaciones de indicios que pudieran surgir en el procedimiento de investigación, pero teniendo como regla general el acceso pronto y expedito a la justicia.

Una situación que no ha sido contemplada en las legislaciones vigentes y propuestas en la materia es la forma en que se debe accionar ante la falta de disposiciones legales, para lo cual se debe considerar la aplicación supletoria de alguna ley adjetiva que permita superar cualquier óbice en el procedimiento que no se encuentre perfectamente contemplado, ya que de lo contrario se dejaría al criterio discrecional de los órganos encargados de su aplicación la resolución de cualquier caso no previsto, lo cual abonaría a la certeza jurídica del procedimiento y a no permitir que existan condiciones para obstruir su funcionalidad. “Si se aspira a tener un Estado de Derecho digno de tal nombre, no hay que subestimar, cualquiera que sea la valoración moral o política que nos merezca cada caso, las posibles dificultades de la interpretación jurídica (Diez-Picazo, *op.cit.*:10).

A manera de ilustración, el procedimiento actual en la legislación chiapaneca para el desahogo de responsabilidades administrativas se da como se muestra en la ilustración 1.

Debe pues la responsabilidad administrativa virar hacia su perfeccionamiento, a formas que la conviertan eficaz y eficiente respondiendo al reclamo social a través del correcto análisis de sus procedimientos y

consideraciones para poder dejar de ser letra muerta y garantizar así que el ejercicio del poder se realice con el estricto apego al sentido de responsabilidad que es exigible a las personas que integran el poder legislativo, para ello es necesario no únicamente hacer una clasificación entre las conductas con relación a su gravedad, sino definir con toda certeza el procedimientos, sus tiempos así como las consecuencias de la aplicación de las sanciones que deriven de este proceso.



Ilustración 1. Procedimiento de responsabilidades administrativas. Elaboración propia con fuente en la LRSPECH, 2016.

IV. La responsabilidad política de los legisladores

En palabras de Díez-Picazo la responsabilidad política “consiste en la imposición de sanciones, cuya naturaleza es precisamente política, a los gobernantes por el modo en que estos ejercen el poder” (*op.cit.*:68), en tanto que Eraña Sánchez, puntualiza que este tipo de responsabilidad sólo tiene como sujetos aquellos funcionarios con altas responsabilidades, es decir, un grupo bien definido por la ley. Para su aplicación el procedimiento constitucionalmente previsto se materializa en el juicio político.

a. Naturaleza de la responsabilidad política

La CPEUM y la CPECH disponen de manera precisa quienes son los sujetos del juicio político, grupo en el que se contempla a los legisladores. Todos estos tienen en común la importancia de las funciones que les han sido delegadas, razón por la cual surge su primera distinción con la responsabilidad administrativa. Esta última tiene un espectro más amplio de aplicación pues abarca a todas aquellas personas, físicas y morales, que ejerzan funciones estatales o recursos públicos, mientras que la responsabilidad política es exigible a aquellos que tienen una posición jerárquica superior, teniendo coincidencias en el tipo de sanciones que

admiten, por lo cual cobra relevancia el principio de *non bis in ídem* que las legislaciones contemporáneas establecen al plantear que no pueden “imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza” (CPECH, 2016). Asimismo, se diferencia de la responsabilidad penal en que, si bien esta última es taxativa, los conceptos de aplicación de la responsabilidad política suelen ser menos determinados, al menos así lo son en el caso mexicano; sin que por ello pueda dejar de ser objetiva ya que “la idea de responsabilidad política es perfectamente compatible con [una] visión rigurosa” (ibídem: 79). Pese a estas diferencias señaladas es menester decir que estas responsabilidades no se incluyen, pero tampoco se excluyen, pues como se ha señalado son autónomas.

Díez-Picazo cataloga que la responsabilidad política puede darse en dos formas: difusa e institucional (ibídem:70). La primera de ellas se comprende de manera inherente con la democracia, y se materializa principalmente “en un estado de la opinión pública” (ídem), pudiendo “además, traducirse en un determinado comportamiento electoral”. Se dice que es difusa “porque la sanción no es impuesta por alguien en concreto, sino por la generalidad de los ciudadanos y, además, porque la sanción consiste en una mera opinión negativa que, sólo eventualmente, puede tener repercusiones en sede electoral”, lo cual la hace difícilmente medible. “Los teóricos de la democracia representativa reconocen al sufragio como el instrumento puesto a disposición del elector para supervisar, juzgar, refrendar, o bien por el contrario rechazar la actuación de las autoridades llegado el momento electoral, reduciendo la distancia entre gobernantes y gobernados” (Chacón, 2010:176).

Por su parte la responsabilidad política institucional “consiste en la posibilidad de que un órgano del Estado repruebe el modo en que otro órgano ejerce sus funciones y provoque ... el cese o la dimisión del titular de este último” (ibídem: 71) lo cual representa el retiro de la confianza social que se le había proporcionado a través de canales perfectamente definidos, este tipo de responsabilidad, resulta a todas luces irrenunciable pues inherente al cargo que se ha deseado desempeñar.

Es en esta última clasificación en la que se comprende el juicio político, el cual no fue considerado desde el inicio de la actual CPEUM y que se incorporó en

1982, trascendiendo a las Constituciones de las Entidades Federativas, lo cual denota un acercamiento a las prácticas del sistema parlamentario, en el cual dicho tipo de esta responsabilidad se encuentra más desarrollado. “El juicio político es un procedimiento excepción. Lo es en muchos sentidos: porque se sigue a funcionarios que están al margen del sistema ordinario de persecución y castigo de ilícitos; porque sólo en forma aislada y ocasional el congreso de la unión abandona sus funciones naturales de legislar, vigilar y ratificar, y se aboca a la de juzgar” (Arteaga, *op.cit.*: 702).

Por dicha naturaleza es que la responsabilidad política es considerada como el fuero constitucional en estricto sentido, ya que es exigible sólo a un número reducido de personas que se encuentran comprometidos de manera especial con la ciudadanía que les ha conferido la oportunidad para el desempeño de un servicio público, que es examinado por otro grupo de servidores públicos que forman parte de los más altos cargos en los poderes constituidos y órganos constitucionales autónomos.

b. El impeachment norteamericano y su comparación en el sistema jurídico mexicano

Durante mucho tiempo se ha considerado de manera equívoca que el *impeachment* que contempla la Constitución estadounidense es similar a la inmunidad procesal, lo cual resulta erróneo dada la distinta naturaleza que tienen. Raoul Berger, citado por Eraña, dice que “el *impeachment* da lugar a un procedimiento de naturaleza puramente política. No ha sido diseñado tanto para castigar a un delincuente como para asegurar al Estado frente a graves faltas de los funcionarios públicos. No afecta ni la persona ni su propiedad simplemente los priva de su poder político” (*op.cit.*:53), razón porque su similitud es más cercana a la valoración que se hace de la responsabilidad política a través de su respectivo juicio.

La inmunidad procesal penal constituye un requisito de procedibilidad, como se denota del mismo nombre, lo cual también le hace diferente al *impeachment*. Otra de las principales diferencias, tanto con la inmunidad procesal penal como con el juicio político es que la figura norteamericana no es aplicable a los legisladores. La diferencia en la génesis del sistema jurídico mexicano con el norteamericano

hace que el desarrollo de estas figuras no pueda ser idéntica a ninguna de las que se contemplan actualmente en nuestro país. Sin embargo, la que mas proximidad tiene por su naturaleza, objeto, el ámbito personal de aplicación así como por su substanciación, es el juicio político pues ambos pertenecen a una jurisdicción distinta de la ordinaria.

c. Procedimiento del juicio político

La substanciación de este mecanismo constitucional tiene similitudes entre lo que se dispone en la CPEUM y la CPECH, razones por las que se ha de señalar únicamente cuando existan diferencias que deban considerarse, basándose en la Constitución particular de Chiapas.

Ambos ordenamientos contemplan que para el inicio de este procedimiento la temporalidad debe darse en el ejercicio del cargo y hasta un año después de concluido, tiempo después del cual prescribe la acción. Autores como Cárdenas Gracia sugieren que este período debe ampliarse con la intención de poder fincar responsabilidades que pudieran ventilarse al término del encargo (*op.cit.*). En cuanto a las sanciones deben aplicarse antes de un año de iniciado el procedimiento, limitándose con ello el tiempo de total substanciación.

La materia que da lugar a este procedimiento se comprende por violaciones graves a la constitución, a la ley, así como por acciones u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Este último concepto es desarrollado en la LRSPECH en su artículo séptimo, entre los que contempla los ataques a: las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo y popular, a la organización política y administrativa de los municipios, violaciones graves a las garantías individuales y sociales; la libertad de sufragio; a los planes, programas y presupuestos de la administración pública estatal, municipal y las leyes que determinen el manejo de sus recursos económicos. Además, se contempla su improcedencia por la mera expresión de ideas y da la facultad al Congreso de valorar la existencia y gravedad de los actos y omisiones.

Una de las diferencias entre el procedimiento federal y el local se da en el órgano encargado del conocimiento de la acusación, el primero denomina sección

y el segundo comisión, este órgano instructor se trata de una comisión especial la cual, a manera de garantizar certeza jurídica debe integrarse desde el inicio del trabajo de las legislatura con el propósito de estar debidamente determinado antes de la presentación de cualquier acusación política que de lugar a este procedimiento.

La facultad para la formulación de la denuncia corresponde a cualquier ciudadano, al cual la LRSPECH finca una estricta responsabilidad, lo cual implica que de dicha actuación puede diversificarse una actividad ilícita susceptible de ser sancionada en la vía correspondiente. Dicha delación debe presentarse ante la Secretaría de Servicios Parlamentarios con los elementos de prueba que la sustenten, esta a su vez la turnará a la dirección de asuntos jurídicos ante la cual deberá ser ratificada por su manifestante a los tres días siguientes de haberse presentado. En el caso de la legislación federal se admite la posibilidad de ampliación de la demanda, lo cual conlleva también la necesidad de ratificarse. Lo anterior cobra sentido pues dada la naturaleza del procedimiento es imposible dar trámite a denuncias anónimas.

Una vez que ha sido ratificada la denuncia, la dirección deberá turnarla a la Comisión instructora para la continuación de su trámite. La comisión deberá dentro de un término máximo de treinta días siguientes a su recepción, acordar acerca de su admisión debiendo analizar en primer momento si la persona acusada se encuentra considerada dentro de los sujetos que contempla la Constitución, si se reúnen los elementos necesarios para su procedencia. En caso de no satisfacer los requisitos anteriores deberá desecharla por notoria improcedencia. Si es admitida deberá precisar la comisión los razonamientos y realizar las diligencias tendientes acreditar la conducta o hecho materia de la denuncia a través de un detalle circunstanciado de que precise la intervención del servidor público indiciado.

Posterior a la admisión, en los siguientes tres días, deberá ser notificado el servidor público acerca de la materia de la denuncia, su garantía de defensa y la posibilidad de presentar por escrito o comparecer para informar lo que a su derecho convenga dentro de los siete días siguientes a que surta efectos su legal notificación.

Dando continuación al juicio la Comisión abrirá un término probatorio de treinta días comunes a las partes, con posibilidad de ampliación. En este podrán verse los elementos de prueba que ofrezcan el denunciante, el servidor público, así como la misma Comisión con la intención de allegarse a medios de convicción que le permitan la formulación de su resolución. Considerando que ni la LFRSP ni la LRSPECH contemplan los medios de pruebas que son admisibles deberá considerarse lo dispuesto por el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), lo cual deberá seguir con estricto apego a fin de salvaguardar la licitud de las pruebas. Esta situación puede causar confusión pues como la misma Constitución señala al momento de formular la denuncia deben presentarse los elementos de prueba, sin embargo, se entiende que es posible que durante este período es procesalmente oportuno robustecer con medios idóneos que serán calificados por la Comisión, debiendo pronunciarse sobre si las admite o desecha, según su apreciación.

Una vez declarada la admisión de las pruebas, se pondrá a disposición de las partes el expediente por treinta días en su turno, primero el denunciante, continuando el denunciado, para la formulación de sus alegatos; es decir, el período para allegarse del expediente y prepararse sus exposiciones tiene una duración total de 60 días. Luego de concluidos deberán presentar por escrito sus formulaciones. Este tiempo es por demás excesivo, además de que rompe con la igualdad procesal de las partes. Una manera de perfeccionar esta larga etapa sería reducir el tiempo que tienen las partes para instruirse del expediente, y precisar con claridad que al término del período respectivo cada una de las partes deberá presentar por escrito sus alegatos; o bien hacer un plazo común a efectos de dar igualdad procesal, ya que con la disposición actual el denunciante goza de un mayor tiempo para la formulación de sus alegatos.

La LRSPECH contempla que la Comisión deberá emitir sus conclusiones para someterlas a consideración del pleno en un plazo máximo de noventa días naturales contados a partir de que le fue turnada la denuncia. Dicha disposición, de acuerdo a una simple operación aritmética resulta imposible si se atiende a lo dispuesto por la misma ley, razón por la cual un área de oportunidad importante

para el perfeccionamiento del juicio político es acotar e identificar con precisión sus términos de substanciación.

Una vez presentado el dictamen de la Comisión instructora deberá someterse a votación para lo cual el Congreso local deberá contar con un quorum de las dos terceras partes de sus miembros y con el voto por mayoría absoluta, previa declaración de su presidente deberá erigirse en órgano de acusación. Como tribunal de sentencia en materia federal corresponde al Senado y en lo local al Tribunal de Justicia Administrativa, este último de acuerdo a la reforma a la CPECH de 2016, conocer de la acusación y pronunciarse sobre su resolución, en los casos en los que se considere que procede la acusación. Para ello deberá contarse con el voto mayoritario de los magistrados presentes.

Sobre la forma de llevar a cabo la votación existen importantes discrepancias, partiendo de la más reciente reforma a la Constitución la cual no es clara en el quorum debido a una confusa redacción del artículo 111. Sin embargo, la tendencia debe ser que el quorum se fija en la mayoría absoluta de los miembros de los órganos de acusación y sentencia, evitando con ello que por cuestiones de ausencia se retarde el procedimiento de votación de un procedimiento que por su especial naturaleza reviste importancia como un tema de *salud política*.



Ilustración 2. Procedimientos de juicio político ante el Congreso. Elaboración propia con base en la LRSPECH, 2016.

Las formalidades establecidas por la ley para el desarrollo del procedimiento del juicio político ante el Congreso, establecen también la garantía de audiencia del inculpado, así como su debida notificación personal. Se dispone también la máxima publicidad de los actos salvo cuando existan cuestiones en que las buenas costumbres o el interés general justifiquen que sean secretas.

d. *El carácter de inatacable de las resoluciones del juicio político*

Las resoluciones dadas por el procedimiento del juicio político no admiten recurso ulterior alguno. A este respecto la jurisprudencia ha confirmado tanto en el ámbito local (Tesis P./J. 119/2009) como en el federal (Tesis I.17o.A.3 A) que no se viola ninguna garantía al darse la calidad de definitivas a sus resoluciones emitidas.

La doctrina por su parte tiene opiniones encontradas, y se sostiene que dado que es un procedimiento en el cual lo que no puede recurrirse es la decisión final de oportunidad política derivada de la votación tanto de las conclusiones de la Comisión Instructora como de la acusación que se sostiene ante el Tribunal de Sentencia, pero que en el desarrollo del procedimiento pueden existir violaciones procesales que pongan perjudiquen los derechos de alguna de las partes, tales como el debido proceso, la garantía de audiencia, la imparcialidad, por mencionar sólo algunos; y dado que dentro de este proceso se dan muchas resoluciones que no tienen el carácter de definitivas debería ser admisible algún recurso como lo es el juicio de amparo con lo cual se estaría protegiendo el correcto actuar de los órganos facultados en cada parte del procedimiento.

e. *Antijuridicidad de las conductas susceptibles de responsabilidad política*

En este punto, como se ha descrito en la naturaleza que tiene el procedimiento del juicio político, la ley tiene conceptos muy amplios que corresponde a la Comisión instructora definir de acuerdo a la investigación que realice y a los elementos de prueba aportados por el denunciante y servidor público en su defensa. Estos conceptos jurídicos indeterminados, no son indeterminables, es decir pueden configurarse si se hace un análisis exhaustivo.

En este punto la doctrina señala que muchas de las conductas consideradas como aptas de ser sancionadas por este procedimiento no necesariamente tienen que ser ilícitas, “muchas conductas u omisiones pueden redundar en ejercicio de los intereses públicos o del “buen despacho” de los mismos y no necesariamente tienen que ser delictivas o ilícitas; pensemos, por ejemplo, en la impuntualidad reiterada o falta de cumplimiento de la agenda de un funcionario” (Andrade, *op.cit.*:26). Otros teóricos apuntan a que la ilicitud debe ser un requisito *sine qua non* para la procedibilidad de la responsabilidad política, ya que de no ser

considerado así muchas conductas podrían encuadrar dentro de las violaciones graves que redunden en el buen despacho de las funciones estatales, sin embargo también se cerraría el margen y se acercaría mucho a la taxatividad que caracteriza a la responsabilidad penal, haciendo difícil identificar cuando se está ante uno u otro tipo de compromiso.

Debe decirse, que el nivel de exigencia hacia la probidad y diligencia que los legisladores tiene que observar debe enfatizarse cada vez más si lo que se requiere es recuperar la confianza en las instituciones, siendo ejemplo del compromiso que se tiene con el servicio público.

Ahora bien, partiendo del principio de legalidad aplicable para las autoridades que reza que aquello que no les está permitido está prohibido, debe concebirse que todo actuar de un servidor público corresponde a las atribuciones: facultades y obligaciones que la ley le marca, en consecuencia debe admitirse que hay actos que propiamente no se consideren ilícitos pero que el servidor público debe observar como parte del correcto desempeño de sus funciones para lo cual está obligado a observar de manera intachable conductas que no redunden en el perjuicio social.

f. Nominación del juicio político

Este mecanismo constitucional, dada su reciente presencia en el marco jurídico mexicano es poco asociado con el fuero constitucional, en sentido amplio, y se encuentra más familiarizado con el régimen de responsabilidades. Como se ha dicho, si hablara de un *fuero constitucional* en sentido estricto, esta es la figura que más se aproxima a ello, pues a tiende a un número muy pequeño de personas a las cuales les es exigible un determinado comportamiento. Su poca cercanía con el término de fuero es, hasta cierto grado, benéfico pues le permite mantenerse al margen de las connotaciones negativas que el término aludido trae consigo.

Su nominación no presenta mayor complicación pues logra determinarse su propia y especial naturaleza. Quizá la parte que más llame la atención es la de casos emblemáticos que permitan demostrar su eficacia y alcance, para lo cual su acotamiento debe ir encaminado a precisar una substanciación práctica que permita

a la ciudadanía ejercitarla. Su perfeccionamiento dependerá directamente de los casos en los que se ponga en marcha cada uno de sus procedimientos.

V. Inmunidad procesal penal, declaración de procedencia y sujeción a la justicia ordinaria.

Como se ha señalado, la institución que ha dado pie a la supresión del fuero constitucional en la mayor parte de las legislaturas locales, así como motivado la presentación de numerosas iniciativas en el Congreso de la Unión, es la inmunidad procesal penal, la cual forma parte del *régimen de inmunidades y responsabilidades* pero que no es su único componente, confusión que ha alcanzado hasta la misma SCJN.

Sintetizando lo ya expuesto, la carga negativa que tiene el trato diferenciado de los legisladores al verse involucrados en causas del orden penal genera un gran descontento social que se relaciona con la corrupción y la impunidad aun cuando incluso gran parte de la ciudadanía desconoce la existencia de esta figura en el marco constitucional federal y de las entidades federativas.

a. *Nombramiento: ¿fuero constitucional o inmunidad procesal penal?*

Una de las primeras complicaciones a las que se enfrenta el estudio de esta inmunidad es justamente su nominación, que como se reitera, tiene mucha trascendencia si lo que se busca es de manera integral abandonar conceptos tradicionales que conllevan a su desprestigio. Es por ello que se ha considerado como viable su llamamiento como inmunidad procesal penal, porque atiende únicamente a este tipo de responsabilidad, al mismo tiempo que es relativa y puede desaparecer conforme a los procedimientos legales establecidos.

En su substanciación es posible advertir que tanto la CPEUM como la CPECH, así como doctrina y la jurisprudencia, coinciden en que el procedimiento para su remoción no prejuzga sobre los elementos de la causa penal que llevan a la solicitud de su procedencia, los cuales debieron integrarse debidamente antes de realizarse esta, situación que además se ve favorecida si se tienen en cuenta las disposiciones del nuevo sistema de justicia penal y la vigencia del código nacional de procedimientos penales.

La consideración de llamarle juicio de desafuero, también es considerada errónea, pues como se explicará, esta es sólo un procedimiento para remover la inmunidad, es decir, para que dicho procedimiento tenga lugar tiene que considerarse la necesaria existencia de la prerrogativa procesal penal.

b. Sujetos.

En un primer momento habría que determinar quiénes son los sujetos de esta inmunidad, de acuerdo al artículo 110 de la CPEUM y el 112 de la CPECH, en esta categoría se encuentran comprendidos los legisladores. Sin embargo, las razones por las cuales, como se ha descrito en el capítulo respectivo, se ha dotado de inmunidad procesal penal tienen su origen en la protección de la función legislativa ante el poder ejecutivo, encargado este último de las investigaciones para la solicitud del ejercicio de la acción penal ante el poder judicial. Con intención de no redundar en lo antes expuesto, “no estriba tanto en proteger a la persona del funcionario sino en mantener el equilibrio entre los poderes del estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático” (Burgoa, *op.cit.*: 634).

c. Naturaleza de la declaración de procedencia

El artículo 25 de la LFRSP, establece que el procedimiento para la declaración de procedencia de la causa penal por medio del cual se puede remover la inmunidad debe seguir lo previsto en materia de juicio político, en tanto que la LRSPECH resulta totalmente anacrónica en su disposición. La LFRSP establece que la sección instructora, como órgano encargado de la preparación del dictamen correspondiente, deberá, a través de todas las diligencias necesarias establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad de la persona servidora pública en su comisión, lo cual se acerca lo dispuesto por la CPEUM en el párrafo primero del artículo diecinueve y el párrafo segundo del artículo 212 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), atendándose además a lo dispuesto por la Constitución Federal respecto a la prisión preventiva y el respeto al principio de presunción de inocencia que conlleva sólo en casos de inminente riesgo detener al indiciado.

Con lo anterior, cobra relevancia que los ordenamientos constitucionales, tanto federales como de las entidades federativas, consideran que quien presente una denuncia por causa penal, sea cualquier ciudadano o fiscal del ministerio público, que conlleve la solicitud de declaración de procedencia ante el Congreso deberá hacerlo bajo su más estricta responsabilidad, por lo que es necesario anotar que debido a la naturaleza del procedimiento esta función únicamente corresponde al ministerio público, pues ha sido el de acuerdo al CNPP el encargado de integrar la investigación destacando que la facultad de cualquier integrante de la ciudadanía es hacer la comunicación de la noticia criminal, sin que por ello pueda prestarse a confusiones para realizar la solicitud propiamente ante el Congreso respectivo de la declaración de procedencia.

Respecto del análisis que por ley debe realizar la comisión instructora existe contradicción entre lo dispuesto por la constitución, la ley de la materia y la jurisprudencia, debate que ha trascendido a la doctrina. La SCJN determinó en 2004 que lo que se decide es

si ha lugar o no a desaforar, pero no [se] juzga sobre si hay o no delito o responsabilidad penal imputable, y si bien pueden tomarse en cuenta los elementos de la indagatoria con base en la cual se solicita el desafuero, más que nada valora si el servidor público debe enfrentar en ese momento el proceso penal o no, pues se trata de una ponderación política a cargo de un órgano político (DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). OBJETO Y EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN CONTRA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEÑALADOS EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Tesis: P. LXVIII/2004).

situación que contraviene lo dispuesto por la ley, pero en tanto, y por corresponder con la génesis de esta institución, dicha interpretación podría parecer correcta, pues lo que se busca es establecer el *fumus persecutionis* que ha dejado de ser atendido por el desarrollo adjetivo de la institución y con ello no concurre interés en “conocer si de la acusación existe una motivación política sino que realmente hará labores de investigación dictaminando si existe una probable responsabilidad penal, o si el

parlamentario es inocente, objeto que, lógicamente, le concierne al Ministerio Público y al juez ordinario” (Rivera, *op.cit.*:243), con ello lo que la finalidad que la ley da a esta institución es demostrar la inocencia del parlamentario sentando con ello lo que podría parecer más un privilegio dado a la persona parlamentaria que una prerrogativa de la cámara legislativa con el fin de no obstaculizar sus funciones.

Andrade Sánchez sostiene que en un orden lógico el análisis debe primero avocarse a si el sujeto goza de dicha inmunidad, y en un segundo instante en el cumplimiento de los dos extremos que la ley en la materia establece, y que la Constitución exige al Ministerio Público para solicitar el ejercicio de la acción penal, esto último con base en las constancias que integren la carpeta de investigación presentada por la fiscalía en las cuales sustenta su solicitud,

la sección instructora necesariamente tiene que constatar aspectos de naturaleza penal, ya que la ley, le obliga a efectuar una valoración tanto de la existencia del delito, lo cual supone el conocimiento de los elementos del mismo y que estos se hayan dado de hecho, como de los datos que hagan probable la responsabilidad del imputado. Es cierto que la Sección Instructora no determina si esa responsabilidad queda probada, pero, evidentemente, los elementos de prueba que se le aportan durante el proceso deben generar una convicción en sus miembros que es susceptible de comprobarse la mencionada responsabilidad a la luz de las constancias que tiene a la vista (Andrade, *op.cit.*: 140)

con lo cual, según Andrade, se diferencia el actuar del juez con el de la cámara legislativa, en tanto que a esta última debe bastarle que existan elementos suficientes para estimar el cumplimiento de los dos extremos que indica la ley, pero se pasa por alto que dicho ordenamiento refiere con claridad que estos deben establecerse, no estimarse, con ello se dispone que estos deben estar debidamente acreditados.

Algunas críticas destacan que reducir el actuar de la comisión instructora a un criterio de oportunidad política sería mantener una figura innecesaria en el marco constitucional, “no es una determinación que se refiera a la viabilidad política de la

continuación del procedimiento basada en que la función se afecte o no, pues la ley exige que se determinen elementos de naturaleza penal para poder proceder contra el imputado” (ídem), empero no debería pasarse por alto que los procesos de evolución para el correcto desarrollo de una democracia pluripartidista, como la mexicana, debe contemplar mecanismos que aseguren a la oposición el desarrollo de las funciones que le son encomendadas frente a los partidos en el poder y la protección ante la persecución política de integrantes del Congreso.

En el caso de que se entienda que la declaración de procedencia, luego de corroborar que se está solicitando contra alguien que cuenta con la inmunidad procesal penal, debe valorar sobre los elementos que conllevan al Ministerio Público la solicitud del ejercicio de la acción penal ante la justicia ordinaria, convertiría el trabajo de la comisión instructora en revisora del trabajo de investigación que ha realizado el Ministerio Público al integrar su carpeta de investigación.

Todas estas consideraciones tienen fundamentos que pueden estimarse como válidos, pero no es posible considerar que el examen hecho por la comisión instructora no deba avocarse a cuestiones políticas. Como se ha señalado, esta función de los Congresos constituye una excepción a sus facultades ordinarias de legislación para convertirlos en una especie de órgano jurisdiccional con la distinción de que debe realizarse también una valoración de oportunidad política, la cual le es inherente dada su composición. Con ello, debe considerarse que el correcto acotamiento de la inmunidad procesal penal debe realizar diversas valoraciones.

En primer plano, debe asegurarse contra quien se intenta la procedencia de la causa penal que se hace de su conocimiento lo cual daría la pauta para continuar valorando los elementos aportados en la carpeta de investigación por el Ministerio Público, haciendo de ellos una valoración de que se traten de pruebas obtenidas legalmente, ya que como consecuencia de la persecución política y de las ventajas que pudieran tener los poderes de *iure* y *facto* no sería imposible crear una verdad procesal que permita acreditar con ello los elementos constitucionales requeridos para la solicitud del ejercicio de la acción penal, en consecuencia la valoración que haga la comisión no debe estar únicamente encaminada a acreditar los extremos para solicitar la vinculación a proceso, sino además debe realizarse un análisis

exhaustivo encaminado a determinar la licitud de las pruebas y los posibles indicios de controversia política que pudieran conocerse o indiciarse como resultados de su investigación, convirtiéndose con ello en una revisión del actuar del Ministerio Público con un enfoque político. Lo anterior es así, ya que en caso de existir elementos suficientes para solicitar ante el juez la vinculación a proceso, en esa etapa del proceso penal no es aún posible acreditar fehacientemente la participación del indiciado, sino que esta tiene carácter de probable; y sólo en el caso de la comisión del hecho que la ley considera como delito debe satisfacerse por completo (Tesis: XV.3o.6 P (10a.)), pues la acreditación de la participación se dará en el desarrollo del procedimiento penal sin ser en ese momento la oportunidad procesal.

Por ello, para definir el correcto funcionamiento de la inmunidad procesal penal debe abandonarse la idea de que el análisis penal excluye a la motivación política de la causa, sino que en el caso preciso del examen hecho por la Comisión instructora debe realizarse una tarea suplementaria que permita llegar a la conclusión de que lo aportado por el Ministerio Público no tiene como objeto un *fumus persecutionis*, esto es la intención de realizar un daño en el correcto desempeño de las funciones que le han sido delegadas a la persona parlamentaria o al órgano en su conjunto. Una vez satisfecha la investigación que contemple ambas naturalezas, la comisión instructora estará en condiciones de poder presentar un dictamen que a votación del pleno parlamentario decida si sus consideraciones deben llevar a remover o no la inmunidad procesal penal para someter al indiciado a la justicia ordinaria, tal como lo establecen las Constituciones, dejando con ello intactas las labores del procedimiento penal que deberán darse en su curso.

Partiendo de lo anterior, la naturaleza que se ha dado a la declaración de procedencia tendría una naturaleza especializada “implica un procedimiento de naturaleza jurisdiccional que se sigue ante un órgano de naturaleza política” (Quiroz, 2002: 585). Tena Ramírez sustenta que “no es [un] acto jurisdiccional, sino de índole administrativa, el simple acto administrativo de separar de su encargo a un funcionario” (*op.cit.*: 562), lo cual consiente que la decisión hecha por la Comisión instructora pueda realizarse bajo un margen discrecional e incluso carecer de la

fundamentación, motivación y justificación exhaustiva que su dictamen compele. Por lo que debe considerarse a la declaración de procedencia como un verdadero juicio, que el proceso para la declaración de procedencia es un verdadero juicio.

Por supuesto, no se trata de un juicio penal, ya que no se aplica una pena propiamente dicha; tampoco se trata de un mero acto administrativo ni de un procedimiento administrativo en forma de juicio, como lo catalogaron los jueces que conocieron diversos amparos [...] Se trata de un acto típicamente jurisdiccional basado en normas constitucionales que otorgan, excepcionalmente, a la Cámara de Diputados la facultad de juzgar; por ello tiene la naturaleza de un juicio constitucional (Andrade, *op.cit.*:107).

Diez-Picazo afirma que “los delitos cometidos en el ejercicio de las funciones gubernativas y ministeriales poseen una insuprimible faceta política, cuya valoración no puede ser dejada sólo en manos de los tribunales ... y debe existir al menos una previa valoración política” (*op.cit.*:137).

d. Flagrancia e imposibilidad del indulto

En lo que respecta a la flagrancia como elemento que ha dejado de ser considerado en la regulación de esta inmunidad, las Constituciones deberían establecer que, al igual que cualquier ciudadano común, la declaración de procedencia se torna innecesaria cuando al parlamentario se le detenga en el momento de la comisión del delito, en el cumplimiento de los supuestos descritos por el artículo 146 del CNPP, que contemplan la persecución material, el señalamiento, la continuidad de su búsqueda y la pronta puesta a disposición del detenido al Ministerio Público. Así, “se establece que la flagrancia no es una condición intrínseca del delito sino una característica externa resultante de una relación circunstancial del presunto delincuente con el hecho.” (Nataren, 2006: 345)

Tanto la CPEUM como la CPECH son omisas a este respecto, respondiendo a una obviedad que por no establecerse con precisión podría desembocar en la impunidad de un hecho delictivo, con ello se aproxima al parlamentario a la justicia ordinaria, entendiendo a la igualdad como el mandato de optimización que hemos referido siguiendo la teoría de Alexy, pues resultaría innecesario todo un

procedimiento que entrara al análisis dual de la declaración de procedencia, pues al tratarse de un delito flagrante, de conformidad con los requisitos exigidos por el CNPP, la posibilidad de que se tratase de un hecho con intenciones de persecución y entorpecimiento del funcionamiento legislativo se reducen considerablemente dadas las condiciones para su configuración. Es necesario admitir, que en un análisis de teorías casuales podrían existir delitos culposos sin que ello excluya la responsabilidad y participación de quien los ha cometido.

Con ello cobra relevancia, de manera análoga, la descripción que Dworking hace del *juez Hércules*, la consideración que Juan Jacobo Rosseau hiciera en el contrato social respecto del legislador, al cual describe como

un hombre extraordinario en el Estado. Si debe serlo por genio, no es lo menos por su cargo, que no es magistratura ni de soberanía, porque constituyendo la república no entra en su constitución. Es una función particular que nada tiene de común en el imperio humano, porque, si el que ordena y manda a los hombres no puede ejercer dominio sobre las leyes, el que lo tiene sobre estas no puede tenerla sobre aquéllos.

Con lo cual se exalta el cúmulo de virtudes que debe tener quien ejercite las funciones parlamentarias para un correcto desempeño de sus funciones, lo cual exige un comportamiento digno y ejemplar, y en consecuencia, y enfatizado por el nivel de escrutinio de su actuar, merece ser sancionado con arreglo a las leyes que el mismo ha creado.

e. *Substanciación de la declaración de procedencia.*

El procedimiento a seguir respecto a la declaración de procedencia no es del todo claro, ya que constitucionalmente se establecen dos tipos de votaciones para tener por procedente la solicitud de la causa penal formada en contra de los servidores públicos, y únicamente se acota su plazo a un máximo de sesenta días para que la Comisión Instructora, aunado a ello la ley en la materia no se encuentra en armonía ni siquiera con la penúltima reforma a la CPECH.

La correcta regulación del procedimiento para atender la solicitud de la declaración de procedencia constituye pues una herramienta para eliminar el espíritu anacrónico de esta figura y adaptarla a la realidad política actual,

respondiendo no sólo al descontento social sino al perfeccionamiento de los procedimientos constitucionales apegándose a su objeto con lo cual deberían considerarse las garantías procesales del indiciado para demostrar la existencia de motivaciones políticas en la formación de la causa que pongan es riesgo la actividad congresual.

CONCLUSIONES.

Partiendo de la génesis del fuero constitucional hemos podido establecer la importancia que en cada tiempo y lugar ha tenido la oposición de responsabilidades a quienes realizan actividades de poder hasta llegar a la organización propiamente de Estado. Demostrando como la evolución de los sistemas de estructuras políticas han conquistado, a través de la historia, las prerrogativas que actualmente comprenden el régimen de inmunidades y responsabilidades de los legisladores con el fin de poder obtener un sistema de contrapesos que les permita ejercer control sobre los actos desmedidos de poder.

En el caso mexicano, se ha dilucidado su cercanía con las prácticas de la monarquía española, su acercamiento a las ideas de la ilustración y la influencia geopolítica de los Estados Unidos de América. De igual forma el caso chiapaneco tiene peculiaridades que han atendido este régimen a través de sus Constituciones hasta llegar a la reforma significativa más reciente, de diciembre de 2016, la cual contempla la integración de un Sistema Anticorrupción como tierra fértil para combatir la corrupción y la impunidad.

Del análisis de la opinión pública se desprende que la ciudadanía confía muy poco en sus relaciones interpersonales lo cual se enfatiza y hace preocupante los niveles de confianza que manifiesta tener hacia las instituciones, situación que alcanza a los legisladores y que denota la legitimidad de su actuación. Esta misma situación les ha llevado a ver en la supresión de la inmunidad procesal penal una forma de acercarse a la ciudadanía, propuesta que reposa en el argumento de igualdad de las personas.

Sin embargo, el estudio de los diarios de debates de los congresos locales denota la poca calidad del debate legislativo para tomar la decisión de suprimir el fuero constitucional, salvo la Ciudad de México, todas las entidades que han suprimido el fuero lo han hecho por unanimidad, la cual siempre es sospechosa y las pocas voces que existen para oponerse se encuentran en la misma calidad argumentativa, poca o casi nula.

Se ha destacado la importancia que tiene la inviolabilidad de opinión como prerrogativa que distingue el ejercicio legislativo y sobre el cual se centra gran parte

de su funcionamiento, pero al mismo tiempo se ha reconocido que sigue siendo impreciso y de poca exploración por la jurisprudencia, esfuerzos que no han trascendido en la legislación. Siendo necesario establecer la importancia de desentrañar de su contenido material su relación directa con la función parlamentaria antes que atender al espacio en que la persona legisladora lo ejerce.

Por su parte, la responsabilidad administrativa ha cobrado importancia para poder exigir a los legisladores el cumplimiento de sus deberes y establecer sanciones por aquellas faltas que, aunque parecieran tener poca relevancia, es necesario que se corrijan para evitar con ello que desemboquen en prácticas con daños de mayor envergadura.

Esto último, nos lleva a la concepción de una figura reciente en el Constitucionalismo mexicano, el juicio político. Este mecanismo, como se ha establecido, ofrece la posibilidad de corregir aquellas faltas graves a la diligencia con que representantes del poder del Estado, como son los legisladores, deben conducirse, materializándose con ello la responsabilidad política que muchas veces no se ejerce por el electorado a través de su participación en las contiendas. Se ha señalado también, sin que su juventud institucional lo justifique, que es una figura que ha alcanzado poco desarrollo como consecuencia de su poco ejercicio y de procedimientos que pueden llegar a ser confusos, pero que en un ejercicio de salud pública conviene perfeccionar para lograr el objetivo por el cual se ha implementado.

La más polémica de las figuras es sin duda la inmunidad procesal penal, la cual cobra un nuevo aire con la implementación de la reforma constitucional en materia de justicia penal de 2008 y la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales. Es por ello, que debe acotarse su ejercicio y sobre todo esclarecer cuál es la finalidad que tiene su presencia en el marco constitucional contemporáneo, ya que existe un debate que se complica cuando la Constitución dispone cuestiones distintas a las que permite la ley en la materia, lo cual da pie a la invasión de competencias propias del Ministerio público, a abandonar el sentido de persecución política e incluso a convertir en un órgano de revisión de las actuaciones de la fiscalía. También se advierte la necesaria consideración de los delitos flagrantes como circunstancia externa de la comisión del delito y la

imposibilidad de indulto por parte del ejecutivo al encontrarse en una posición que requiere exigir mejores conductas como ejemplo de legalidad y probidad.

El régimen de inmunidades y responsabilidades, debe ir más allá de la supresión del uso de la palabra *fuero* y acompañarse de medidas tendientes a pulir cada una de las inmunidades que le integran, así como encaminar los procedimientos que las lleven a alcanzar sus objetivos. Como medida de salud pública, el acotamiento de estas prerrogativas ofrece más bondades que su supresión tajante y poco analizada.

Bibliografía.

- AGUILAR CAMÍN, HÉCTOR, “Nocturno de la democracia mexicana”, *Nexos*, recuperado de: <http://www.nexos.com.mx/?p=28283>
- ALEXY, Robert, 2006, *Derecho y razón práctica*, México, Fontamara.
- ALFONSO JIMÉNEZ, ARMANDO, (et.al.) (coords.), 2007, *Tópicos de derecho parlamentario*, México, UNAM, Universidad Latina de América, Senado de la República.
- ANDRADE SÁNCHEZ, 2004, Eduardo, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ARTEGA NAVA, Elisur, 2008, FERRER, Eduardo y ZALDÍVAR, Arturo (coords.), “Algunos aspectos procesales del Juicio Político” en *La ciencia del derecho procesal constitucional*”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- , 2009, *Derecho Constitucional*, 3ª edición, México, Oxford.
- BARCELÓ ROJAS, Daniel A., 2016, *Teoría del Federalismo y derecho constitucional estatal mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, 1998, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- , 1995, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BURGOA O., Ignacio, 2001, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa.
- CÁRDENAS SÁNCHEZ, Enrique (coord.), 2016, *Iniciativa ciudadana de ley general de responsabilidades administrativas*, México, IMCO.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, 2012, *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- CASTRO AGUILAR, José Luis, 2017, *Historia de los textos de la Constitución Política del Estado de Chiapas, 1826-1892*, Tuxtla Gutiérrez, CONECULTA.
- CHACÓN ROJAS, Oswaldo, 2010, ASTUDILLO REYES, César y CARPIZO, Jorge, (coords.), “Nuevos mecanismos de democracia directa en el constitucionalismo local. La fiscalización del cumplimiento de compromisos electorales en Chiapas” en *Derecho constitucional estatal*, México, UNAM.
- CERDIO, Jorge, 2006, *Poder Judicial e inmunidad parlamentaria*, México, Senado de la República, ITAM, Miguel Ángel Porrúa.

- CIDH, 1985, *Colegiación obligatoria de periodistas. Opinión Consultiva OC-5/85*, Costa Rica.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, 2007, *La constitución de 1857 y sus críticos*, México, FCE.
- CRUZ BARNEY, Óscar, 2012, *Historia del Derecho Indiano*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- DIEZ-PICAZO, L.M., 2000, *La criminalidad de los gobernantes*, Barcelona, Crítica.
- ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel (coord.), (2010), *Los principios parlamentarios*, México, Porrúa, Universidad Olmeca.
- , 2013, *Derecho parlamentario orgánico, claves para ser un buen legislador en México*, México, Porrúa.
- FENICHEL PITKIN, Hanna, 1985, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- FLORES CASTILLO, Adriana et. al. (coords.), 2010, *Homenaje al Dr. Rabasa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- y JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, 2010, *Chiapas historia de las instituciones jurídicas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, 2000, *Teoría general del proceso*, 9ª. edición, México, Oxford.
- HUERTA OCHOA, Carla, 2002, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 2ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- INE, 2014, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, INE, COLMEX.
- INEGI. *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015*. Recuperado de:
<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/default.html>
- MARTÍN DE LLANO, María Isabel, 2010, *Aspectos constitucionales y procesales de la inmunidad parlamentaria en el ordenamiento español*, Madrid, Dykson.
- MARTÍN PALLÍN, José Antonio, 2007, "Inmunidades y privilegios de los parlamentarios", *Relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial*, España, Parlamento Vasco.

MITOFSKY, *México: segunda vuelta electoral; fuero; reelección y otros temas relevantes*, noviembre de 2015, recuperado de: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/elecciones-mexico/item/750-mexico-segunda-vuelta-electoral-fuero-reeleccion-y-otros-temas-relevantes>

-----¿*Otra reforma política? Encuesta nacional en vivienda*, septiembre de 2016, recuperado de: <http://www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/elecciones-mexico/item/877-otra-reforma-politica>

NATAREN NADAYAPA, Carlos F., “¿Legislar en la coyuntura? Consideraciones sobre la reforma procesal penal en las entidades federativas”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, México, Año III, num. 6, julio-diciembre de 2006, pp. 333-348.

PORRÚA, 1992, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa.

QUIROZ ACOSTA, Enrique, 2002, *Lecciones de derecho constitucional. Segundo Curso*. México, Porrúa.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, 2014, *Diccionario de la lengua española*, España, Espasa.

RIVERA-LEÓN, Mauro Arturo, “Inmunidad Parlamentaria en México: un análisis crítico del fuero constitucional”, *Dikaion*, Chía, Volumen 21, número 1, junio de 2012, pp. 229-253.

SÁNCHEZ ESCOBAR, Margarita y NOYOLA ZARCO, Raquel, 2007, *Fuero Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

SILVA MEZA, Juan N., 2011, GONZALEZ, Manuel y FERRER, Eduardo (coords.), “Los límites de la inviolabilidad parlamentaria a propósito del amparo directo en revisión 27/2009” en *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia.*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

----- y SILVA GARCÍA, Fernando, 2013, *Derechos fundamentales*, Porrúa, México.

TENA RAMÍREZ, Felipe, 2011, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa.

QUIROZ ACOSTA, Enrique, 2002, *Lecciones de derecho constitucional, segundo curso*, México, Porrúa.

VALADÉS, Diego, 2006, *El control del poder*, Porrúa, México.

Legislación.

Constitución Española, 1978, Madrid. Recuperado de:
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, México. Recuperado de:

http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

Constitución Política de la República Mexicana, 1857, México. Recuperado de:

http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf

Constitución Política del Estado de Chiapas, 2011, Tuxtla Gutiérrez. Recuperado de: <http://www.poderjudicialchiapas.gob.mx/forms/archivos/f089constitucion-politica-del-estado-libre-y-soberano-de-chiapas.pdf>

Constitución Política del Estado de Chiapas, 2016, Tuxtla Gutiérrez. Recuperado de:

http://www.congresochiapas.gob.mx/new/InfoParlamentaria/LEY_0002.pdf?v=MTc=

Leyes Constitucionales, 1836, México. Recuperado de:
http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf

Ley de responsabilidad de los servidores públicos del Estado de Chiapas, 2016, Tuxtla Gutiérrez. Recuperado de:

http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0053.pdf?v=NQ==

Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, 2016, México. Recuperado de:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115_180716.pdf

Jurisprudencia.

Tesis P./J.37/96, *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, novena época, Tomo III, junio de 1996, p. 388.

Tesis 1a. XXVIII/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, novena época, Tomo XII, diciembre de 2000, p. 247.

- Tesis 1a. XXXI/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, novena época, Tomo XII, diciembre de 2000, p. 247.
- Tesis 1a./J. 81/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, novena época, Tomo XX, octubre de 2004, p. 99.
- Tesis: P. LXVIII/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, novena época, Tomo XX, diciembre de 2004, p. 1122.
- Tesis: I.17o.A.3 A, *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, novena época, Tomo XXV, abril de 200, p. 1762.
- Tesis P./J. 25/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, novena época, Tomo XXV, mayo de 2007, p. 1520.
- Tesis I.7o.C.121 C, *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, novena época, Tomo XXIX, enero de 2009, p. 2707.
- Tesis: I.7o.C.53 K, *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, novena época, Tomo XXIX, enero de 2009, p. 2744.
- Tesis: P./J. 119/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, novena época, Tomo XXX, diciembre de 2009, p. 1244
- Tesis: P. II/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, novena época, Tomo XXXIII, febrero de 2011, p. 6.
- Tesis: XV.3o.6 P (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, Tomo III, febrero de 2017, p. 2167.