



Artículo

LA INMUNIDAD PROCESAL EN MÉXICO: naturaleza constitucional y alcances en casos de licencia del cargo público

Ricardo Monreal Ávila



/ Ricardo Monreal



La inmunidad procesal en México: naturaleza constitucional y alcances en casos de licencia del cargo público

Resumen

El presente artículo analiza la figura comúnmente denominada “fuero” en el sistema jurídico mexicano, identificándola con precisión como una inmunidad procesal de carácter funcional, prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A partir de su fundamento doctrinal, su desarrollo normativo y los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se examina su naturaleza, límites y alcances. El estudio pone especial énfasis en un problema aún no resuelto de manera definitiva: la vigencia de dicha inmunidad cuando el servidor público se separa temporalmente del cargo mediante licencia. Se sostiene que, desde una interpretación funcional y democrática, la inmunidad no debe subsistir cuando cesa el ejercicio efectivo de la función pública, aun cuando formalmente se conserve la titularidad del cargo.

I. Introducción

En el constitucionalismo mexicano contemporáneo, la figura del “fuero” ha sido objeto de un debate persistente tanto en el ámbito político como en el jurídico. Aunque el término es de uso común, su contenido técnico corresponde a una inmunidad procesal cuya finalidad no es conferir privilegios personales, sino garantizar el adecuado funcionamiento de las instituciones del Estado.

Esta protección se erige como una prerrogativa de orden público orientada a evitar que los servidores públicos sean objeto de persecuciones penales arbitrarias que pudieran obstaculizar el ejercicio de sus funciones. Así, lejos de constituir un mecanismo de impunidad, representa una garantía institucional.

El problema central que motiva este estudio consiste en determinar si dicha inmunidad subsiste cuando el servidor público se separa del ejercicio del cargo mediante licencia. Esta cuestión plantea una tensión relevante entre dos perspectivas interpretativas: una de carácter formal, centrada en la titularidad del cargo, y otra de carácter funcional, enfocada en el ejercicio efectivo de la función pública.

II. Marco constitucional de la inmunidad procesal

La inmunidad procesal en México encuentra su fundamento en los artículos 61 y 111 de la Constitución.

El artículo 61 consagra la inviolabilidad parlamentaria, mientras que el artículo 111 regula el régimen de responsabilidad de determinados servidores públicos, estableciendo la necesidad de una declaración de procedencia para poder ejercer acción penal en su contra durante el desempeño del cargo.

Desde esta perspectiva, la inmunidad opera como una limitante procesal que condiciona la actuación del Ministerio Público y de los órganos jurisdiccionales a una autorización previa del Poder Legislativo. Su finalidad es doble: por un lado, proteger el funcionamiento institucional; por otro, evitar el uso político del derecho penal.

El propio texto constitucional permite inferir que esta inmunidad tiene carácter temporal, pues una vez concluido el encargo, el servidor público puede ser sometido a proceso penal sin necesidad de dicha declaración. Esto confirma que no se trata de una prerrogativa permanente, sino de una protección condicionada al ejercicio del cargo.

III. Naturaleza y objeto de la inmunidad procesal

Desde el punto de vista técnico-jurídico, la inmunidad procesal constituye una garantía institucional y no un privilegio personal. Su razón de ser radica en la necesidad de preservar el equilibrio entre los poderes públicos y asegurar la continuidad de las funciones del Estado.

Opera como un mecanismo de contención frente a posibles abusos del poder punitivo, evitando que acusaciones infundadas, motivadas por razones políticas o personales, interrumpen el desempeño de funciones esenciales. En este sentido, su función es eminentemente preventiva.

Asimismo, la inmunidad se traduce en una suspensión temporal del ejercicio de la acción penal, pero no en la extinción de la responsabilidad. El servidor público sigue siendo jurídicamente responsable por sus actos; simplemente se difiere el momento procesal en que dicha responsabilidad puede hacerse exigible.

IV. Desarrollo doctrinal

La doctrina constitucional mexicana ha sido consistente al delimitar la naturaleza de esta figura. Autores como Ignacio Burgoa Orihuela han sostenido que el fuero no constituye un privilegio personal, sino una garantía indispensable para el adecuado desempeño de las funciones públicas.

Por su parte, Héctor Fix-Zamudio ha destacado que la inmunidad procesal busca preservar el equilibrio entre poderes, evitando que la persecución penal interfiera indebidamente en el ejercicio del cargo.

De estas posturas se desprende un elemento central que orienta todo el análisis:

la inmunidad protege la función, no a la persona.

V. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

1. Naturaleza jurídica

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que la inmunidad procesal no constituye un privilegio personal, sino una protección al ejercicio del cargo. Este criterio reafirma su carácter institucional.

2. Alcance temporal

El máximo tribunal también ha establecido que la inmunidad no elimina la responsabilidad penal, sino que únicamente difiere su exigibilidad. En consecuencia, el servidor público puede ser procesado una vez que cesa en el cargo.

3. Cese del encargo

De manera clara, la jurisprudencia ha determinado que, concluido el encargo, la autoridad competente puede ejercer acción penal sin necesidad de declaración de procedencia. Esto confirma el carácter estrictamente temporal de la inmunidad.

4. El problema de la licencia

No obstante, subsiste un vacío interpretativo relevante: no existe un criterio jurisprudencial obligatorio que resuelva de manera definitiva si la inmunidad subsiste durante una licencia.

De esta ausencia derivan dos interpretaciones:

- **Formal:** la inmunidad persiste mientras se conserve la titularidad del cargo.
- **Funcional:** la inmunidad cesa cuando se interrumpe el ejercicio efectivo de la función.

VI. Régimen de inmunidad en los ámbitos federal y local

El artículo 111 constitucional extiende la inmunidad procesal a diversos servidores públicos tanto federales como locales, incluyendo gobernadores, legisladores y miembros del poder judicial.

En el ámbito local, las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para regular la existencia del fuero respecto de delitos del orden común. Sin embargo, dicha libertad no es absoluta. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que cualquier regulación debe respetar principios como la independencia judicial, la certeza jurídica y la estabilidad en el encargo.

Ejemplo de ello es el caso de la Constitución del Estado de Sinaloa, que prevé la inmunidad procesal para altos funcionarios y establece el mecanismo de declaración de procedencia como condición para su enjuiciamiento penal.

VII. Declaración de procedencia (desafuero)

El mecanismo para retirar la inmunidad procesal es la denominada declaración de procedencia.

- En el ámbito federal, corresponde a la Cámara de Diputados determinar si ha lugar a proceder penalmente. De ser afirmativa la resolución, el servidor público es separado del cargo y queda a disposición de las autoridades judiciales.
- En el caso de servidores públicos locales por delitos federales, la Cámara de Diputados emite una resolución declarativa que debe ser atendida por la legislatura local correspondiente.

Este procedimiento confirma que la inmunidad no impide la acción penal, sino que la condiciona temporalmente.

VIII. Licencia del cargo y pérdida de la inmunidad

Uno de los puntos más relevantes del análisis es determinar si la inmunidad subsiste cuando el servidor público solicita licencia.

Desde una interpretación sistemática del artículo 112 constitucional y de criterios judiciales aislados, es posible sostener que la inmunidad **no subsiste durante la licencia**. En particular, tribunales colegiados han señalado que un funcionario separado temporalmente de su encargo no goza de esta protección, ya que la justificación de la inmunidad desaparece al no ejercerse la función pública.

Bajo esta lógica:

- pueden librarse órdenes de aprehensión
- no se requiere declaración de procedencia
- la acción penal puede ejercerse plenamente

Asimismo, si el servidor público retoma el cargo, la inmunidad podría reactivarse, lo que revela su carácter estrictamente funcional y no personal.

IX. Análisis de casos relevantes

Diversos casos han evidenciado la complejidad práctica de esta figura:

- El proceso de desafuero de Andrés Manuel López Obrador confirmó la operatividad plena de la inmunidad durante el ejercicio del cargo.
- El caso de Javier Duarte mostró que, en la práctica, la persecución penal se activa cuando el funcionario deja de ejercer el poder efectivo.
- La controversia en torno a Francisco García Cabeza de Vaca evidenció las tensiones entre los órdenes federal y local, así como entre las interpretaciones formal y funcional.

Estos precedentes reflejan una práctica oscilante, sin una definición jurisprudencial uniforme.

X. Discusión

El análisis conjunto de la Constitución, la doctrina, la jurisprudencia y la práctica institucional revela una tensión estructural no resuelta.

Por un lado, la teoría constitucional y los principios democráticos apuntan hacia una concepción funcional de la inmunidad. Por otro, la práctica política y ciertos criterios interpretativos tienden a privilegiar una visión formal.

Esta dualidad genera riesgos evidentes, entre ellos la posible utilización estratégica de licencias para evadir o retrasar la acción penal.

XI. Propuesta interpretativa

A la luz del constitucionalismo democrático, la inmunidad procesal debe interpretarse de manera restrictiva y conforme a su finalidad.

En consecuencia:

la inmunidad no debe subsistir cuando el servidor público deja de ejercer materialmente la función, aun cuando formalmente conserve la titularidad del cargo mediante licencia.

Esta postura se sustenta en:

- el principio de igualdad ante la ley
- la naturaleza institucional (no personal) de la inmunidad
- la necesidad de evitar abusos y simulaciones

XII. Conclusiones

1. El llamado “fuero” es, en rigor, una inmunidad procesal de carácter constitucional.
2. Su finalidad es proteger el ejercicio de funciones públicas, no otorgar privilegios personales.
3. Tiene carácter temporal y no implica impunidad.
4. Desaparece al concluir el cargo.
5. Existe un vacío interpretativo en casos de licencia.
6. La interpretación más acorde con el Estado constitucional es de carácter funcional:

la inmunidad procesal no debe subsistir cuando el servidor público deja de ejercer efectivamente la función pública.

ricardomonreal@yahoo.com.mx



Ricardo Monreal



Ricardo Monreal



/ Ricardo Monreal

Visita: www.ricardomonrealavila.com