

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO

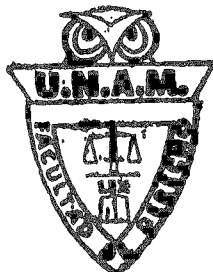
FAULTAD DE DERECHO

597  
26  
RECEBIDA EN  
SECRETARIA

“Licencia y Desafuero de los  
Miembros del Poder  
Legislativo”

FALLA DE ORIGEN

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
*Martha Mondragón Téllez*



CIUDAD UNIVERSITARIA DE  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1895



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Con amor y agradecimiento a  
mis padres y mis hermanas,  
quienes me alentarón para  
tratar de superarme.

A mi sobrino Juan Pablo  
y demás familiares.

A un gran compañero y amigo,  
que me ha ayudado y motivado  
con su inquebrantable ejemplo  
para tratar de ser mejor.

A la memoria de mi hermano  
José Pablo Mondragón Téllez

Con todo mi reconocimiento  
y gratitud a la profesora Lic.  
Rosa Maria Gutiérrez Rosas,  
por su valiosa ayuda en la  
elaboración de ésta tesis.

Al profesor Dr. Francisco Venegas  
Trejo, con respeto y admiración.  
Director del Seminario de Derecho  
Constitucional y de Amparo.

A la Universidad Nacional  
Autónoma de México y en  
especial a los profesores de  
la Facultad de Derecho que me  
impartieron clase.

Al H. Jurado de la presente tesis.

## INDICE

### INTRODUCCION

Página

### CAPITULO 1

ANTECEDENTES .....	1
1.1 CONSTITUCION DE 1812 .....	2
1.2 CONSTITUCION DE 1814 .....	4
1.3 CONSTITUCION DE 1824 .....	7
1.4 CONSTITUCION DE 1836 .....	10
1.5 CONSTITUCION DE 1857 .....	12
1.6 CONSTITUCION DE 1917 .....	19
1.7 JUICIO DE RESIDENCIA .....	27
1.8 LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS DE 1896 .....	29
1.9 LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS DE 1940 .....	34
1.10 LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPELADOS DE LA FEDERACION Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1979 .....	37
1.11 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE 1982 .....	42
1.12 CODIGO PENAL DE 1931 .....	44

### CAPITULO 2

INTEGRACION DEL PODER LEGISLATIVO.....	46
2.1 CONGRESO DE LA UNION.....	47
2.1.1 FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNION.....	49
2.1.2 SESIONES DEL CONGRESO DE LA UNION .....	54

2.2	COMISION PERMANENTE .....	56
2.3	CAMARA DE DIPUTADOS .....	61
2.3.1	REQUISITOS PARA SER DIPUTADO .....	62
2.3.2	FACULTADES EXCLUSIVAS .....	65
2.3.4	COMISIONES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS .....	66
2.4	CAMARA DE SENADORES .....	69
2.4.1	REQUISITOS PARA SER SENADOR.....	70
2.4.2	FACULTADES EXCLUSIVAS .....	71
2.4.3	COMISIONES DE LA CAMARA DE SENADORES.....	76
2.5	QUORUM DE ASISTENCIA Y VOTACION .....	77
2.6	INMUNIDAD DE LOS MIEMBROS DEL PODER LEGISLATIVO.....	80
2.7	INCOMPATIBILIDAD .....	82

### CAPITULO 3

NATURALEZA JURIDICA DE LA LICENCIA .....	85
3.1 CONCEPTO DE LICENCIA .....	86
3.2 AUTORIDADES COMPETENTES PARA OTORGAR LA LICENCIA .....	88
3.3 PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR LICENCIA A LOS MIEMBROS DEL PODER LEGISLATIVO.....	92
3.4 CASO PACTICO DE LICENCIA DE LOS MIEMBROS DEL PODER LEGISLATIVO.....	96

### CAPITULO 4

NATURALEZA JURIDICA DEL DESAFUERO .....	99
4.1 CONCEPTO DE DESAFUERO .....	103
4.2 PROCEDIMIENTO PARA EL DESAFUERO DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO DE LA UNION .....	109
4.3 ORGANOS COMPETENTES PARA EL DESAFUERO .....	111



4.4	DECLARACION DE PROCEDENCIA .....	112
4.5	JUICIO POLITICO .....	118
4.6	CASO PRACTICO DE DESAFUERO DE LOS MIEMBROS DEL PODER LEGISLATIVO .....	128
4.7	CASO PRACTICO DE DECLARACION DE PROCEDENCIA DE LOS MIEMBROS DEL PODER LEGISLATIVO .....	131
	CONSIDERACIONES FINALES.....	143
	BIBLIOGRAFIA GENERAL.....	150

## INTRODUCCION

La elaboración de esta tesis es con el propósito de analizar y estudiar el tema de la licencia y el desafuero de los miembros del Poder Legislativo.

Para la investigación sobre el tema, recopilamos datos de diversas fuentes de información, acudimos al Instituto de Investigaciones Jurídicas, al Seminario de Derecho Constitucional, a la Biblioteca "Antonio Caso", a la Biblioteca del H. Congreso de la Unión, y algunas otras bibliotecas, para tratar de conseguir información sobre el tema que analizamos, pero fue muy poco el material que encontramos y podríamos asegurar que escaso.

Nos percatamos de que los libros que analizamos no se encuentran actualizados, estando editados en 1994, no contienen las reformas de 1982, ejemplo de ello el libro de Derecho Constitucional Mexicano del profesor Felipe Tena Ramírez.

No obstante, con los datos que obtuvimos tratamos de desarrollar un buen trabajo, estudiando los antecedentes de la licencia y el desafuero de los miembros del Congreso de la Unión, remitiéndonos a las constituciones que nos rigieron con anterioridad, a partir de la Constitución de 1812, hasta la de 1917, que es la que se encuentra vigente, con sus respectivas adiciones, derogaciones y modificaciones.

Se hace el estudio de las leyes reglamentarias respectivas por lo que respecta a la responsabilidad penal y política de los senadores y diputados, entre éstas la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos de 1896, la Ley de Responsabilidad de 1940, la Ley de Responsabilidad de 1979 y la Ley Federal Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 con sus respectivas reformas.

Nos referimos brevemente a la integración del Congreso de la Unión, así como a sus facultades y sus períodos de sesiones, los requisitos para ser diputado o senador, las facultades exclusivas de cada Cámara, sus comisiones, al quórum de asistencia y de votación, y a la Comisión Permanente.

Y por último examinamos los conceptos tanto de la licencia como del desafuero, las autoridades competentes para conocer del desafuero y las competentes para otorgar una licencia, así como sus respectivos procedimientos, y un caso práctico de cada tema.

Nos referimos sólo al Poder Legislativo Federal, ya que no contamos con la información sobre los procedimientos de licencia y desafuero del Poder Legislativo Local, además tendríamos que remitirnos a lo que establecen las constituciones locales de cada estado y sería un tema demasiado amplio.

Nuestro estudio contiene temas interesantes, por las causas y consecuencias que producen la licencia y el desafuero de los miembros del Congreso de la Unión, siendo importante destacar que día a día

surgen nuevas innovaciones y modificaciones a la Ley Suprema y por ende a su reglamentación.

Tratamos de realizar un análisis lo mejor posible, esperamos haberlo logrado, y creemos que va a ser del agrado del lector.

## CAPITULO 1

### ANTECEDENTES

Al vivir en sociedad los seres humanos, y comenzar a dictarse normas de conducta, surgen privilegios para algunos hombres, por las diversas funciones que desempeña cada individuo.

En el Siglo XIV, surge el fuero como institución en el Derecho Medieval Inglés, ante el crecimiento del poder de los Comunes, se dictó un estatuto en virtud del cual ninguno de sus miembros podía ser juzgado sino por sus propios pares (1).

En España, el fuero se le da a cierta clase de personas, cosas, bienes, funciones; "como un otorgamiento, un privilegio, por ello se identifica fuero con privilegio" (2).

Ante la dominación española, México hereda sus costumbres y usos, su idioma, su religión y sus instituciones jurídicas; al compilar las disposiciones dispersas en la Ordenanza de Intendentes existían diversos y variados fueros entre ellos: el Fuero Común o Justicia Real Ordinaria, el Fuero de Indios establecido por Real Cédula en 1550, el Fuero de Hacienda, el Fuero Monástico, el Fuero de Bula de la Santa Cruzada, el Fuero de Diezmos, el Fuero Mercantil, el Fuero de Minería, el Fuero de Bienes Mostrencos Vacantes o Intestados creado por Carlos V, el Fuero de la Acordada, el Fuero de la Santa

(1) Becerra Bautista José, El Fuero Constitucional, Colección de Textos Jurídicos, Editorial Jus, México, 1945, p. 21

(2) Ibidem, p. 18

Hermanidad, el Fuero de la Santa Inquisición, el Fuero de Guerra, el Fuero de Protomedicato, el de Matrícula de San Blas, el de Marquesado del Valle de Oaxaca, el de Gallos, el de Pelota y algunos otros siendo cada fuero específico para la persona, función, cosa, para el que se creaba y otorgaba (3).

### 1.1 CONSTITUCION DE 1812

Al expedirse la Constitución Española de Cádiz en 1812, los fueros privilegiados fueron abolidos, creando otros.

La potestad de hacer las leyes era facultad de las Cortes junto con el Rey. Las Cortes fueron la reunión de todos los diputados que representaban la Nación.

La Constitución de Cádiz conservó el fuero de los Diputados a Cortes y el fuero de los cuerpos de Casa Real, (fuero militar), encargados de la custodia del rey, sus miembros eran juzgados por un tribunal especial con arreglo a procedimientos de carácter privativo y con derecho a apelación ante el Tribunal Supremo de Guerra y Marina.

Se estableció en esta Constitución, que los diputados eran inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad, podían ser reconvenidos por ellas. En las causas

---

(3) González Bustamante Juan José, Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional, Ediciones Botas, México, 1946, pp. 23 y ss.

criminales, que contra ellos se intentaban, no podían ser juzgados sino por el Tribunal de Cortes, en el modo y forma que se prescribía el reglamento de gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los diputados no podían ser demandados civilmente ni ejecutados por deudas (4).

Se otorgó un privilegio, (conocido como fuero), para proteger a los miembros de las Cortes, obedeciendo a la necesidad de que sus funciones se realizarán con plena independencia y que la libre expresión de sus opiniones no estuviese sujeta a represiones ni coerciones de ninguna especie.

No obstante este privilegio no era absoluto, toda vez que si los miembros de las Cortes incurrieran en algún delito eran sujetos al juicio de residencia.

El juicio de residencia tenía la finalidad de tratar que las disposiciones de la Corona Española, legales administrativas, o políticas, fueran debidamente cumplidas (5).

Una facultad de las Cortes era hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios de Despacho y demás funcionarios públicos, estableciendo si había lugar a formación de causa, se dictaba un decreto donde se suspendía al secretario de despacho, las Cortes

(4) Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1991, Editorial Porrúa, S. A., Decimosexta Edición, México, 1991, p. 74

(5) Cárdenas Raúl F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Editorial Porrúa, S. A., México, 1982, p. 14

remitían al tribunal supremo todos los documentos concernientes a la causa que había de formarse por el mismo tribunal, quien lo sustanciaba y decidía con arreglo a las leyes (6).

## 1.2 CONSTITUCION DE 1814

En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Latina sancionado en Apatzingan el 22 de Octubre de 1814, se estableció que el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo permanencia con el nombre de Supremo Congreso, compuesto por diputados elegidos uno por cada provincia.

La soberanía era la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más conviniera a los intereses de la sociedad.

Se instituyó que los diputados eran inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo ni caso podían hacérseles cargo de ellas, (fuero constitucional), pero se sujetaban al juicio de residencia, por la parte que les tocaba en la administración pública y además podían ser acusados durante el tiempo de su diputación, en la forma que prevenían los reglamentos por los delitos de herejía, de apostasía, y por los de Estado señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapación de los caudales públicos (7).

Entendiendo por herejía, la no creencia en Dios; la apostasía,

(6) Calzada Padrón Feliciano, Derecho Constitucional, Editorial Harla, Edición Actualizada, México, 1992, pp. 409 y ss.

(7) Los Derechos del Pueblo Mexicano, México A Través de sus Constituciones, Tomo VII, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1978, p. 348



negar la fe cristiana; la infidencia, falta de confianza; la concusión, exigir dinero, valores, servicios que no le correspondan al servidor público; la dilapación, malgastar los bienes que están a cargo de alguien.

Sólo podían ser acusados los miembros del Supremo Congreso por los delitos señalados.

Dentro de las atribuciones del Supremo Congreso se encontraba la de "hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones, bajo la forma que explicaba el Decreto" (8).

En el Capítulo XIX se establecieron las funciones del Tribunal de Residencia que conocía privativamente de las causas de responsabilidad pertenecientes a los individuos del Supremo Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia.

El Tribunal de Residencia se conformaba de siete jueces que el Supremo Congreso elegía por suerte de entre los individuos que para este efecto se nombraban uno por cada provincia (9).

En las funciones del Tribunal de Residencia se indicó que dentro del término perentorio de un mes se admitían las acusaciones a que

(8) Calzada Padrón Feliciano, op. cit. p. 439

(9) Tena Ramírez Felipe, op. cit. p. 54

hubiese lugar contra los respectivos funcionarios, pasado ese tiempo no se oía ninguna otra, y si se daba por absuelto al funcionario se disolvía el Tribunal, si ya no existía ninguna causa pendiente de su inspección.

Una vez hecha la acusación conocía el Tribunal de Residencia de las causas que se promovían contra los individuos de las supremas corporaciones (incluidos los miembros del Supremo Congreso) por los delitos de herejía, apostasia, y por los de Estado, infidencia concusión y dilapación de los caudales públicos.

En estas causas se hacían las acusaciones ante el Supremo Congreso, o el mismo Congreso las promovía de oficio, y actuaba todo lo conveniente, para declarar si había lugar ó no había lugar a la formación de causa, y declarando que había lugar, mandaba suspender al acusado, remitiendo el expediente al Tribunal de Residencia, quien previa esta declaración y no de otro modo, formaba la causa, la sustanciaba y sentenciaba definitivamente con arreglo a las leyes.

Fue como una formalidad establecida en la ley para suspender a los altos funcionarios de su cargo.

Los juicios de residencia que se iniciaban debían concluirse dentro de tres meses, sino se daba por absuelto al acusado, se exceptuaban algunas causas donde se admitían recursos acordes con la ley reglamentaria (10).

(10) Tena Ramírez Felipe, op. cit., pp. 55 y 56.

### 1.3 CONSTITUCION DE 1824

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de Octubre de 1824, se depositó el Poder Legislativo de la Federación en un Congreso General, dividido en dos cámaras una de senadores y otra de diputados.

Los diputados y senadores fueron inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podían ser reconvenidos por ellas (inviolabilidad del cargo o fuero) (11).

En las causas criminales que se intentaban contra los miembros del Poder Legislativo, no podían ser acusados sino ante la Cámara respectiva, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido con su encargo, se declaraba sobre si era procedente la formación de la causa por los dos tercios de sus miembros de la Cámara que hubiese conocido de la acusación, y si era procedente, se suspendía al funcionario acusado en el ejercicio de su cargo, para que respondiera ante el tribunal competente (12).

No podían ser acusados los diputados sino ante la Cámara de senadores, ni éstos sino ante la de diputados, constituyéndose cada Cámara a su vez en Gran Jurado, para declarar si ha lugar ó no lugar la formación de causa (13).

---

(11) Los Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit., p. 349

(12) González Bustamante Juan José, op. cit., p. 33

(13) Calzada Padrón Feliciano, op. cit., p. 461

Es el principio del derecho sajón para que "los individuos del Parlamento estén libres, en todo tiempo, de persecuciones y pesquisas por las expresiones que hayan podido pronunciar en la asamblea..."(14) y mientras duraba el privilegio no podían estar sujetos a causa alguna, ni ser llamados o emplazados ante los tribunales ordinarios, mientras no se declarare que había lugar a la formación de causa.

Cualquiera de las dos Cámaras podían conocer en calidad de Gran Jurado sobre las acusaciones de los altos funcionarios.

Del Presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de Gobierno y por cohecho o soborno cometidos durante el tiempo de su empleo, por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hicieren las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados o a que estos se presentasen a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de las facultades atribuidas.

De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los Secretarios del Despacho, por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo.

De los Gobernadores de los Estados, por las infracciones de la Constitución Federal, Leyes de la Unión, u ordenes del Presidente de

(14) González Bustamante Juan José, op. cit., p. 34

la Federación que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma Constitución y leyes (15).

La Cámara de Representantes (de diputados) exclusivamente se erigia de Gran Jurado, cuando el Presidente o sus Ministros eran acusados por actos en que hubiese intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno en razón de sus atribuciones. Esta misma Cámara servía del mismo modo de Gran Jurado en los casos de acusación contra el Vicepresidente, por cualesquiera delito cometidos durante el tiempo de su encargo.

La Cámara ante la que se hubiese hecho la acusación de los miembros del Congreso, y demás funcionarios se erigia en Gran Jurado y declaraba por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes que había lugar a la formación de causa quedando el acusado suspendido de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente.

Se estableció como atribución de la Corte Suprema de Justicia conocer de las causas criminales de los diputados y senadores que se intentaren contra ellos, previa declaración si había lugar a formación de causa, y suspendido de su encargo (16).

---

(15) Los Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo VIII. op. cit., pp. 139 y 140

(16) Tena Ramírez Felipe, op. cit., p. 188

#### 1.4 CONSTITUCION DE 1836

En las Leyes Constitucionales del 29 de Diciembre de 1836, el ejercicio el Poder Legislativo, se depositó en un Congreso General el cual estuvo compuesto de dos Cámaras (17), una de senadores y otra de diputados.

Los diputados y senadores eran inviolables por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus encargos (inviolabilidad del cargo o fuero constitucional), y en ningún tiempo y por ninguna autoridad podían ser reconvenidos ni molestados por ellas (18).

El fuero constitucional era la facultad de no comparecer ante un juez ordinario, sea porque carecía de jurisdicción para juzgar al reo (sic), o bien porque se requería un consentimiento previo para enjuiciarlo (19).

En los delitos comunes no se podía intentar acusación criminal contra el Presidente de la República desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasarán dos meses de terminar su encargo, y los demás altos funcionarios sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado fuere diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviese en receso, se haría la acusación ante el senado.

(17) Tena Ramírez Felipe, op. cit., p. 212

(18) Calzada Padrón Feliciano, op. cit., p. 489

(19) Becerra Bautista José, op. cit., p. 32

En los delitos oficiales de los altos funcionarios, la Cámara de Diputados ante quien debía hacerse la acusación, declarararía si había lugar ó no lugar a ésta, en caso de ser la declaración afirmativa, nombraba dos de sus miembros para sostener la acusación en el Senado. Instruido el proceso, y oídos los acusadores y defensores, se fallaría, sin que se pudiera imponer otra pena que la destitución del cargo o empleo, o la inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro cargo, pero si del proceso resulta ser a juicio del mismo senado acreedor a mayores penas pasaría el proceso al tribunal respectivo para que obrarán según las leyes (20).

Los delitos oficiales son violaciones de carácter político, cuya gravedad debía ser juzgada con ese criterio, tanto por la Cámara de Senadores, como la de Diputados, para separar a un funcionario público de su encargo (21).

En los delitos comunes, una vez hecha la acusación, la Cámara respectiva declaraba si había lugar o no lugar la formación de causa, en caso de ser la declaración afirmativa se ponía al reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado (22).

Delito común fue el término utilizado por nuestros legisladores para comprender a todos los actos criminales cometidos por los altos funcionarios (23).

(20) Tena Ramírez Felipe, op. cit., p. 220

(21) Cárdenas Raúl F., op. cit., p. 114

(22) Calzada Padrón Feliciano, op. cit., p. 488

(23) Cárdenas Raúl F., op. cit., p. 110

Las declaraciones afirmativas tanto en los delitos oficiales como en los comunes suspendían al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.

Todos los demás requisitos, prevenciones relativas al acusador, al acusado y al modo de proceder, las especificaría el reglamento del Congreso.

Es la primera ley fundamental que establece en una fracción del artículo 57 que son facultades de la Diputación Permanente, la cual estuvo compuesto de cuatro diputados y tres senadores, dar o negar a los individuos del Congreso licencia para ausentarse de la Capital estando las Cámaras en receso (24). Sin establecer modo, forma ni tiempo, de la licencia

La Ley Benito Juárez del 23 de noviembre de 1855, suprime los fueros existentes y se mantienen únicamente el fuero constitucional, el militar y el de imprenta (25).

#### 1.5 CONSTITUCION DE 1857

En la Constitución de 1857 sólo subsistieron el fuero constitucional para preservar las funciones de los altos funcionarios de la Federación y el fuero de guerra.

(24) Calzada Padrón Feliciano, op. cit., pp. 488 y 489

(25) Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994, p. 40



El objeto del fuero constitucional era que los funcionarios quedarán a cubierto de todo ataque injustificado, por la delicadeza de las funciones que desempeñaban (26).

Se depositó el Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominó Congreso de la Unión, compuesta por representantes de los ciudadanos, que eran los diputados.

Los diputados fueron inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podían ser reconvenidas por ellas.

Sólo se estableció la inviolabilidad sobre los diputados, ya que fue un sistema unicameral el que se adoptó en esta Constitución, pero con la reforma del 13 de noviembre de 1874 se incluyeron a los senadores (27).

El fuero constitucional dio lugar a dos clases de procedimientos para desaforar a los integrantes del Congreso de la Unión, según se tratará de delitos comunes o de delitos oficiales de los funcionarios que lo gozaban.

Se estableció por primera vez un título relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos. En él se instituyó que los diputados al Congreso de la Unión eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, o por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de

(26) González Bustamante Juan José, op. cit., p. 107

(27) Tena Ramírez Felipe, op. cit. p. 615

ese mismo encargo. Si el delito había sido común, el Congreso, erigido en Gran Jurado, declaraba a mayoría absoluta de votos, si había o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no había lugar a ningún procedimiento ulterior. En el caso afirmativo, el acusado quedaba por el mismo hecho separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

De los delitos oficiales conocería: el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

Con las reformas el 13 de noviembre de 1874, se le otorgó al senado las facultades de jurado de sentencia en los delitos oficiales.

El jurado de acusación tenía por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable, si la declaración fuese absolutoria el funcionario continuaba en el ejercicio de su encargo.

Si fue condenatoria, quedaba inmediatamente separado de dicho encargo, y era puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia, ésta, en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiese, procedía a aplicar, a mayoría absoluta de votos la pena que la ley designará.

Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no se podía conceder al reo la gracia de indulto (28).

(28) Tena Ramírez Felipe, op. cit, p. 624

El indulto "consiste en un acto del ejecutivo, por el que en un caso concreto se perdonan, atenúan o suspenden condicionalmente las consecuencias jurídicas de un condena penal ejecutoria (29)", el cual no se les podía otorgar a los miembros del Congreso de la Unión, que hubiesen cometido un delito oficial.

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podía exigirse durante el período en que el funcionario ejerciera su encargo y un año después.

En demandas del orden civil no existía fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

La inmunidad era en razón y debido al ejercicio de la función, no existían en razón a la persona que desempeñaba la función (30), por ello no tenía fuero cuando realizaba actos civiles.

Los delitos comunes cometidos por los diputados debían ser conocidos por los tribunales ordinarios, pero para que comenzará el proceso, la parte agraviada debió ser previamente desaforado.

Para someterlos a la justicia ordinaria, era indispensable separar al funcionario de su encargo, privándolo de su investidura, por medio

(29) Fellini Gandulfo Zulita, Indulto, Vid. Diccionario Jurídico Mexicano, et. al, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo II, Editorial Porrúa S. A., Quinta Edición, México, 1992, p. 1694

(30) Becerra Bautista José, op. cit., p. 70

(31) Cárdenas Raúl F., op. cit., p. 141

del antejuicio o autorización para proceder. El antejuicio era como una prerrogativa procesal de los diputados, no se concedía por motivos personales sino por el cargo que desempeñaban, no afectaba al derecho material penal, sino al procesal penal (31).

La autorización se basaba en la voluntad soberana que tiene el Parlamento para consentir que uno de sus miembros fuese enjuiciado por los tribunales ordinarios, aún en el caso de que contra el acusado existiera prueba vehemente, no se podía detener ni arrestar sin esta autorización.

A esta clase de juicio se le denominó "fuero licencia para enjuiciar" o "condición de procesabilidad" (32).

El fuero licencia para enjuiciar tuvo por finalidad que cesarían las prerrogativas de que estaba investido el funcionario, o sea, que fuese desaforado.

Las licencias podían ser de dos clases, con pérdida temporal de funciones, emolumentos y designación de un sustituto que desempeñara aquellas funciones y percibiera el sueldo; y la licencia con emolumentos posibilidad de ejercer el cargo en cualquier momento, a este tipo de licencia se le denominó licencia económica (33), que se podía presentar cuando algún funcionario se encontrare enfermo.

---

(32) González Bustamante Juan José, op. cit., pp. 52 y 53

(33) Becerra Bautista José, op. cit., p. 70

La licencia con pérdida de emolumentos y de funciones suspendía obligaciones y derechos aunque dejaba en pie sin extinguir la relación funcional. Aún cuando no extinguía la relación, traía consigo la suspensión de los derechos y obligaciones propias del ejercicio de la función, hacia que cesaran los prerrogativas de que estaba investido el funcionario.

No se podía proceder contra los miembros del Congreso sino había previa declaración de formación de causa.

El requisito constitucional sólo quedaba satisfecho cuando la Cámara declaraba que "había lugar a proceder", siendo por lo tanto, inaceptable que un permiso otorgado al funcionario para ponerse a disposición de la autoridades judiciales que lo reclamaban fuera equiparado al desafuero (34).

Si se negaba esta autorización para ser enjuiciado el funcionario, parecería que no se le podía someter a la justicia ordinaria, terminado su encargo, por el delito cometido durante el tiempo de su encargo, por no que no había lugar a ningún procedimiento ulterior, esta dificultad se subsanó en la Constitución de 1917.

En cuanto a los delitos oficiales se entendía que eran aquellos que cometían los altos funcionarios en el desempeño de sus funciones.

---

(34) González Bustamante Juan José, op. cit., p. 107

En los delitos oficiales, por ningún motivo podía intervenir un juez ordinario, era competencia exclusiva de los altos cuerpos políticos de la Nación (35).

Los delitos oficiales dieron lugar al juicio político, en el cual se iba a calificar "su conducta, su aptitud, la pérdida de la confianza del pueblo en ellos, la conveniencia de que siguiera desempeñando un cargo público" (36).

El profesor Pallares dice que "no se les juzga por un hecho criminal, sino por un hecho político, la pena que se les impone, es la muerte política, no la pérdida de la libertad" (37).

En este tipo de delitos el Congreso era el jurado de acusación ósea los diputados, y la Suprema Corte fungía de jurado de sentencia, esta función con posterioridad se le atribuyó al senado.

El jurado de acusación debía declarar si el acusado era o no culpable, si era absuelto continuaba en su cargo, si declaraba que era culpable, se le separaba del encargo, y la Suprema Corte de Justicia y con las reformas de 1874 la Cámara de Senadores, se constituía en tribunal pleno y erigido en jurado de sentencia aplicaba la pena que la ley designaba (38).

El delito oficial de los altos funcionarios se penaba con la

(35) González Bustamante Juan José, op. cit., pp. 52 y 53

(36) Cárdenas Raúl F., op. cit., p. 115

(37) Idem

(38) González Bustamante Juan José, op. cit., p. 54

FALLA DE ORIGEN

destitución del cargo en cuyo desempeño se hubiese cometido y con la inhabilitación para obtener otro empleo de la Federación, por un tiempo que no podía ser menor de cinco ni mayor de diez años (39).

Los delitos cometidos por los altos funcionarios cuando sean en perjuicio de los intereses de la patria y de las instituciones, deberían ser más rigurosamente castigados (40).

Se confundían la responsabilidad de los delitos oficiales con la de los delitos comunes y no se estableció una diferencia clara entre responsabilidades políticas y responsabilidades penales.

Los delitos oficiales, de carácter político cuya gravedad debía juzgarse con ese criterio, para separar de su encargo a un funcionario público, no estaban tipificados, ni sus elementos precisados, por lo que no tenía aplicación (41).

#### 1.6 CONSTITUCION DE 1917

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, entrando en vigor el 1 de mayo del mismo año, es la que actualmente se encuentra vigente con algunas reformas, dentro de las cuales se encuentran el título relativo a la responsabilidad de los servidores públicos.

(39) González Bustamante Juan José, op. cit., p. 105

(40) Ibidem, p. 47

(41) Cárdenas Raúl F., op. cit., p. 115

La Constitución de 1917, adoptó el sistema bicameral, que se divide en dos cámaras una de diputados y otra de senadores, depositando el Poder Legislativo en un Congreso General (42).

Se estableció el fuero de los diputados y senadores por ser inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y que jamás pueden ser reconvenidos por ellas.

Este principio se estableció para que las funciones políticas y legislativas de los miembros del Congreso de la Unión se realicen con plena independencia y que la libre expresión de sus opiniones no este sujeta a represiones ni coerción de ninguna especie.

Pero cuando los miembros del Poder Legislativo incurrieren en delitos, sean oficiales o del orden común, se precisaban los requisitos y tramites para que dicho representante fuese sancionado, siendo previamente desaforado.

A los miembros del Congreso de la Unión se les otorga el fuero para garantizar el cumplimiento de su función, y si los órganos respectivos autorizan proceder en su contra, se les retira el fuero (desaforo), y quedan sujetos a la acción de los tribunales judiciales.

Los senadores y diputados al Congreso de la Unión y demás altos

(42) Tena Ramírez Felipe, op. cit., p. 839



funcionarios eran responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por los delitos y faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo (43).

El Congreso de la Unión tenía la obligación de expedir a la brevedad posible, una Ley sobre Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación, y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales, todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los interés públicos y del buen despacho.

El fuero consistía en la no procesabilidad de los altos funcionarios, mientras no se declarare que había lugar a proceder contra éstos, ya que no se podía detener a un miembro del Congreso de la Unión, ni a los altos funcionarios de la Federación, en tanto no se le separará de su cargo, mediante la declaratoria correspondiente, y si se le separaba, tal medida no tenía más efecto que el ponerlo a disposición de los tribunales ordinarios para que se procediera en su contra.

No se estableció que cuando algún miembro del Congreso de la Unión, cometiera algún delito común y fuese encontrado en flagrante delito, se podía proceder a su aprehensión, o se debía de solicitar la declaratoria correspondiente, la interpretación de los doctrinarios era de que se debía de detener y no se necesitaba la declaratoria del Congreso de la Unión.

(43) Tena Ramírez Felipe, op. cit., p. 865

"Se contraponen los delitos comunes (federales y locales) a los delitos oficiales, que eran aquellos en que se incurre con motivo del ejercicio de la función protegida por el fuero" (44).

Respecto a los delitos comunes el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios a los jueces del orden común como a cualquier otro ciudadano, solamente que para poner a cubierto a estos funcionarios de ataques injustificados por parte de enemigos políticos, ataques que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, separando constantemente a los integrantes de la Cámara de Diputados y demás funcionarios, que gozan de fuero, regulando que para que los miembros del Poder Legislativo queden a disposición del juez común, debía la Cámara de Diputados hacer la declaratoria correspondiente

Si el delito fuese común, la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declaraba, por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la forman, si había lugar o no a proceder contra el acusado.

La mayoría absoluta de votos es una "innovación inadmisibles e inexplicable de la Constitución de 1917, que produce la consecuencia siguiente: la suerte de los funcionarios no se decidía por la voluntad real de la Cámara, expresada por el voto de los presentes, sino por la voluntad presunta de la misma, completada con los votos

(44) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa S. A., Vigésimo octava Edición, México, 1994, p. 561

de los ausentes" (45).

En caso negativo, no había lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no sería obstáculo para que la acusación continuara su curso cuando el acusado hubiese dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzgaba absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado quedaba, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se tratase del Presidente de la República, pues en tal caso, sólo había lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial.

El procedimiento del delito oficial era que la Cámara de Diputados hacía la acusación a la de senadores y ésta dictaba la sentencia previo los trámites ordinarios de todos los procesos, como son el de oír al acusado, practicar las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad.

De los delitos oficiales conocería el senado erigido en Gran Jurado, pero no podía abrir averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputado. Si la Cámara de Senadores declaraba, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus

---

(45) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 562

miembros, después de practicar las diligencias que estimare convenientes y de oír al acusado, que éste era culpable quedaba privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determinará la ley.

Cuando el mismo hecho tuviera señalada otra pena en la ley, el acusado quedaba a disposición de la autoridades comunes para que lo juzgarán y castigarán con arreglo a ella.

La Cámara de Diputados no podía, ni debía, a pesar de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria de Responsabilidad de los Altos Funcionarios Públicos de 1939, investigar a través de sus secciones instructoras, los delitos imputados a los altos funcionarios, entre éstos los miembros del Congreso de la Unión, pues la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal, corresponde única y exclusivamente al Ministerio Público (46).

Toda vez que la Cámara de Diputados no absuelve ni condena, no prejuzga respecto a la "responsabilidad penal del funcionario, sino que sólo lleva a cabo o no el acto indispensable para que el acusado quede a merced de la potestad judicial común, el acto consistente en separarlo de su encargo, único medio de suspender el fuero" (47).

El desafuero por delitos comunes no tenía más objeto que dar oportunidad a la jurisdicción ordinaria para conocer del caso, mediante un juicio, y que culminaba en una sentencia definitiva.

(46) Cárdenas Raúl F., op. cit., p. 182

(47) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 562

No obstante ello ni la Constitución, ni la ley reglamentaria considero si se podía reasumir el cargo expirando la pena, respecto a los delitos comunes. Si la pena era corporal existía un impedimento material de que el reo reasumiera sus funciones, y era un impedimento legal, por no estar al corriente en sus derechos de ciudadano. Pero purgada la pena, no habría impedimento para que el funcionario reasumirá sus funciones igualmente como si hubiese sido absuelto.

Toda vez que sólo se establecía la suspensión más no la destitución o inhabilitación del cargo (48).

Las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso de la Cámara de Diputados, eran inatacables. "Esto quiere decir que ningún órgano de autoridad puede reemplazar a las Cámaras en posterior conocimiento por lo que hace a la apreciación de los hechos y a la decisión que aquellas adoptaren" (49).

La responsabilidad política es la que se hace valer a través del juicio político de responsabilidad, en contra de los funcionarios que se encontraban mencionados en el artículo 109 constitucional entre ellos los miembros del Congreso de la Unión, siendo sus causas de procedencia los actos u omisiones que redundaran en perjuicio del interés público fundamental o de su buen despacho.

La responsabilidad penal de los funcionarios públicos era en virtud

(48) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 564

(49) Ibidem p. 567

de la comisión de algún delito común, (ya sea del orden común o federal), la cual debía perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal común, ya sea federal o local.

El procedimiento que se seguía ante la Cámara de Diputados para que ésta autorizara el proceso penal ordinario se llamaba "desafuero", pues con él se privaba al funcionario de su fuero constitucional, actualmente se denomina Declaración de Procedencia.

El procedimiento para desaforar a un funcionario por un delito común, era muy parecido al procedimiento del juicio político de responsabilidad en su primera instancia, por lo cual era frecuente que se confundieran (50).

El fuero constitucional no era una impunidad y debía mantenerse únicamente para garantía de las instituciones nacionales, pero éste vocablo crea un sinnúmero de equívocos por lo cual es preferible denominarlo inviolabilidad, cuando se trate de preservar la función de los miembros del Congreso de la Unión para su independencia y seguridad así como su libertad de dicción, e inmunidad procesal cuando se requiera la declaración de procedencia contra algún servidor público, que goce de tal inmunidad por la función o cargo que desempeña.

---

(50) Orozco Henríquez J. Jesús, Legislación y Jurisprudencia Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, Enero-Abril 1984, pp. 127 y ss.

Se concedió la acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación (51).

En 1982 se modificó el capítulo IV de la Constitución, el cual estudiaremos con posterioridad, pero tales adiciones precisiones y supresiones realizadas por el Constituyente Permanente no justifican la modificación de todo un título de nuestra Constitución.

### 1.7 JUICIO DE RESIDENCIA.

La responsabilidad de los funcionarios públicos en México, se remontan a los juicios de residencia y a las visitas ordenadas en el desempeño de los cargos públicos de toda clase de funcionarios (52).

El juicio de residencia era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su encargo; se investigaba de oficio su conducta y se recibían las demandas que interponían los particulares ofendidos para obtener satisfacción de los agravios que había recibido del enjuiciado.

El juicio de residencia daba oportunidad "a que los habitantes de las regiones tuvieran la oportunidad de hacer oír su voz cuando el funcionario, cesaba en el cargo, para denunciar sus abusos o errores que hubiera cometido en su desempeño" (53).

(51) Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México, op. cit., pp. 865 y 866

(52) Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos, op. cit., pp. 13 y ss.

(53) Cárdenas Raúl F., op. cit., p. 15

FALLA DE ORIGEN

La institución proviene del tiempo en que el funcionario debía permanecer -residir- obligatoriamente en el lugar donde ejerció su oficio.

Fue utilizado como un medio de control para tratar que las disposiciones de la Corona Española fueran debidamente observadas.

La finalidad de la residencia era fincarle responsabilidades al funcionario pero no modificar sus providencias, toda vez que la revocación de las disposiciones incorrectas correspondía únicamente a los superiores del residenciado.

Las penas que solían imponersele al residenciado eran la de multa, inhabilitación temporal o perpetua y traslado.

La visita era secreta y abarcaba a todos los funcionarios de una región o provincia, y a diferencia de la residencia, mientras se realizaba la visita los funcionarios continuaban en sus puestos.

En la Constitución de 1824 se buscó confiar la misión de juzgar a un alto funcionario a un Parlamento o senado (Gran Jurado), que por su número y actuación colegiada conformaría un espíritu colectivo y de seguridad, para no recurrir a los tribunales comunes, los que estarían incapacitados, formal y moralmente para juzgar a un alto funcionario.



Una vez que el Gran Jurado declaraba que había lugar a formar causa se separaba al funcionario de su encargo, lo que se denominó desafuero.

#### 1.8 LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS DE 1896

Que derogaba a la de 1870 "siendo la primera ley sobre los delitos de los altos funcionarios de la Federación", en la cual las conductas que se tipificaban, eran tan vagas que no podían ni siquiera configurar delitos (54).

La Ley fue del 6 de junio de 1896 no hacía alusión a los delitos oficiales ya que el Código Penal de 1872 los establecía y definía.

Tuvo vigencia hasta la expedición del Código Penal en 1929, toda vez que este Código no establecía los delitos oficiales.

La ley de 1876 estableció en 64 artículos, repartidos en seis capítulos, la responsabilidad de los funcionarios públicos.

En el primero la "Responsabilidad y Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios Federales", precisando a quien se consideraba alto funcionario, entre ellos a los diputados y senadores, que eran responsables tanto de los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, como de los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurrieran por motivo de su mismo cargo.

(54) González Bustamante Juan José, op. cit., p. 104

Estableció que el Congreso General es competente para conocer de la responsabilidad oficial de los altos funcionarios en el modo que prescribía la Constitución y la ley, aun cuando la responsabilidad se exigiera después de que los funcionarios hubiesen cesado en su encargo y en el término de un año.

Si se trataba de los delitos comunes que cometieron los altos funcionarios durante el desempeño de su encargo, no se podía proceder sin que previamente el Gran Jurado declaraba que había lugar a proceder en contra del acusado; toda vez que los altos funcionarios (senadores y diputados entre otros) gozaban de fuero desde el día de su elección, hasta un año después de que hubiese cesado de su encargo.

El capítulo II de las Secciones Instructoras, instituyó que la Gran Comisión de cada Cámara, al proponer las demás comisiones, propondría también dos grupos de dieciséis individuos en la Cámara de Diputados y diez en la Cámara de Senadores, para que cuatro individuos de cada Cámara formen las secciones instructoras del Gran Jurado, nombrando un Presidente y un secretario.

El capítulo III denominado "Procedimiento en los casos de delito del orden común", mal denominados ya que la referencia debía ser delitos comunes y no del orden común, que es útil para otros fines.

Si la Cámara de Diputados procediera en contra de un alto funcionario

que gozaba de fuero constitucional bien sea por acusación o denuncia de particulares, o porque el interesado solicitará la declaración de inmunidad por seguirse causa en su contra por juez incompetente, o porque la autoridad cualquiera diese noticia de estar instruyendo averiguación que afectará a cualquier alto funcionario, los secretarios daban cuenta inmediatamente del oficio o la instancia respectiva en sesión secreta, dada la cuenta el Presidente de la Cámara, mandaba pasar los documentos respectivos a la sección instructora que correspondiera, la que daba su dictamen dentro de quince días.

Las secciones instructoras tenían la facultad de hacer comparecer al acusador y acusado, para examinar sobre los hechos relativos a la acusación y la de practicar las diligencias que estimarían conducentes para obtener la comprobación de las circunstancias de la causa.

Eregida la Cámara en Gran Jurado se leía todo el expediente y se daba cuenta del dictamen y se ponía en discusión tanto en lo general como en lo particular, y una vez puesta a votación por mayoría absoluta de votos se declarará que había lugar a proceder contra el acusado, por el mismo hecho quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales.

Formulando el dictamen si se consideraba que el delito era de los que no debían perseguirse durante el desempeño de su cargo, no había lugar a proceder.

La Cámara podía investigar si el hecho atribuido al alto funcionario era delito, para ponerlo a disposición de los tribunales comunes, error en que incurrió la Ley de 1939 no tomando en cuenta que la Constitución de 1917 establece que la investigación de los delitos y que el ejercicio de la acción penal es de la competencia exclusiva del Ministerio Público, y la imposición de las penas de la autoridad judicial.

El capítulo IV estableció el "Procedimiento del Jurado de Acusación", en los casos de acusación por responsabilidad oficial, una vez que la Cámara de Diputados tuviese noticia de ella, mandaba pasar los documentos respectivos a la sección instructora que correspondiese.

Se practicaban todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos sujetándose a las reglas establecidas en el Código de Procedimientos Penales.

Se debían describir todos los caracteres y circunstancias del caso, la existencia del delito y quien era su autor.

Comprobando el delito, se citaba al acusado para tomar su declaración indagatoria, con relación al delito de que se le acusaba, se le hacía saber al acusado el motivo del procedimiento y el nombre del acusador, el acusado podía nombrar una o dos personas que lo defenderían.

Se hacían las apreciaciones jurídicas conducentes a demostrar si estaba o no probada la existencia del delito falta u omisión y la de su autor, haciendo mérito de las circunstancias atenuantes y agravantes que concurrieren.

La Sección Instructora daba su dictamen estableciendo si era culpable o no el funcionario.

El capítulo V, denominado de "Procedimiento del Jurado de Sentencia", se estableció que una vez que el Senado hubiese recibido el veredicto del jurado de acusación, lo mandaba pasar a la sección instructora correspondiente, y el Presidente anunciaba que el senado debe erigirse en jurado de sentencia, proponiendo la pena que al funcionario delincuente correspondiese; y el capítulo VI especifica las "Reglas Generales".

Así los altos funcionarios eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de su encargo, pero no podían ser procesados en tanto no lo autorizara la Cámara de Diputados, a lo que se denominó desafuero, para lo cual debía seguirse el procedimiento establecido.

Eran también responsables de los delitos oficiales cometidos con motivo del desempeño de sus funciones, sujetándolo al juicio político que su finalidad era privar al alto funcionario del encargo e inhabilitarlo para desempeñar otro (55).

(55) Cárdenas Raúl F., op. cit., pp. 41 y ss.

### 1.9 LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS DE 1940

Esta Ley tuvo que haberse creado cumpliendo lo establecido en el artículo 111 párrafo quinto de la Constitución de 1917, que impone la obligación al Congreso de la Unión de publicar a la mayor brevedad, una Ley de Responsabilidades de todos lo funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal.

Sin embargo fue expedida, en uso de facultades concedidas al Ejecutivo para legislar en materia penal, y procesal penal. Siendo publicada el 21 de febrero de 1940.

Uno de los más grandes errores de esta ley fue derogar las disposiciones establecidas en el Código Penal por ser incompatibles con el artículo 18 de la esta ley.

Toda vez que en el artículo sexto transitorio de la propia ley de 1939, ordena indiscriminadamente derogar "todo lo que se oponga a la norma que se expide" (56).

En virtud de la derogación establecida en artículo sexto transitorio de la ley de 1939, se decretó la libertad de altos funcionarios que fueron procesados por tales hechos por ya no configurarse el tipo penal por el cual fueron procesado.

El artículo 18 de esta ley estableció los delitos oficiales de los

(56) González de la Vega René, Responsabilidad de los Servidores Públicos, Anuario Jurídico, Número IX, UNAM, México, 1985, p. 50

demás funcionarios y empleados de la federación delitos que no pueden cometer los altos funcionarios, siendo los delitos de los que habían sido acusados algunos altos funcionarios.

Así el Código Penal de 1931, quedó derogado en sus títulos décimo y décimoprimer, desde 1940, en que entró en vigor la Ley expedida bajo el régimen del general Lázaro Cárdenas (57).

La ley de 1940, le confería a la Cámara de Diputados, a través de sus secciones instructoras, facultades de investigación y decisión sobre el desafuero que traía como consecuencia la separación del funcionario de su encargo.

Era una violación al artículo 21 constitucional el cual asignó el monopolio del ejercicio de la acción penal al Ministerio Público, no observando los cambios introducidos en el Constitución de 1917, siguiendo los perfiles de la Ley de 1896, la cual se regía aun con la Constitución de 1857.

Esta Ley se encontraba dividida en seis Títulos, el Título Primero estableció las "Disposiciones Preliminares", instituyendo que los funcionarios y empleados de la Federación eran responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de su cargo.

El Título segundo "De los delitos y faltas oficiales" y las regulaba entre algunos delitos se contemplaban: el ataque a las

(57) González de la Vega René, op. cit., p. 50

instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones.

Estos supuestos delitos no podían ser tales, "pues estaban redactados en forma tan vaga e imprecisa, que violaban las más elementales reglas de tipicidad. Servían para regular los denominados juicios políticos, nunca para conformar un tipo penal" (58).

La Ley de 1940, copió los capítulos III, IV y V de la Ley de 1896, con pequeñas modificaciones de estilo.

En esta Ley se dispuso que si el Gran Jurado declarase que había lugar a proceder contra el acusado, por el mismo hecho quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes, situación que es imposible, toda vez que no son los jueces los que siguen por sí los procesos, sino que se requiere que el Ministerio Público ejerza acción penal y el juez libre la orden de aprehensión respectiva, por tal razón lo que se estableció en esta ley era letra muerta (59).

La ley estableció que la Sección Instructora del Gran Jurado de la Cámara de Diputados recibiera las denuncias por los delitos oficiales, la propia sección instruyera el proceso, tomando la declaración preparatoria, recabando pruebas y oyendo alegatos.

(58) Cárdena Raúl F., op. cit., p. 67

(59) Ibidem pp. 68 y ss.



Una vez recibidos los alegatos se formulaba dictamen tomando en cuenta: que estuviera legalmente comprobado el delito o falta oficial, que estuviere probada su culpabilidad, las circunstancias del delito, los atenuantes y agravantes, y la sanción que ha su consideración se le debía imponer al acusado.

La Comisión Instructora del Senado, al recibir el veredicto de acusación citaba al acusador y al acusado para que produzca los alegatos. Concluido el plazo se emitía el dictamen, proponiendo la sanción que debía imponerse.

Pero, toda vez que el texto constitucional estableció a groso modo en su artículo 111 que la "Si Cámara de Senadores declaraba, más no la de Diputados, después de practicar las diligencias que estime convenientes, y de oír al acusado y estableciendo que es culpable, separando de su encargo, e inhabitándolo para obtener otro por el tiempo que determine la ley. El profesor Becerra Bautista opina que pocas leyes contradicen en tal forma los preceptos que pretende reglamentar" (60).

#### 1.10 LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1979.

La ley del 27 de Diciembre de 1979, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Enero de 1980, constaba de cinco títulos.

En la Exposición de Motivos de la Ley establece que "la igualdad ante

(60) Cárdenas Raúl F., op. cit., p. 82.

la ley es un imperativo para la realización de la justicia. Que todos los empleados públicos son servidores del pueblo mexicano, desde los depositarios de los Poderes de la Unión, hasta el más modesto empleado de oficina, por lo que deben ser consignados cuando cometan hechos delictuosos" (61).

El Título Primero estableció que son responsables de los delitos comunes y delitos oficiales que cometan durante su encargo los funcionarios y empleados públicos.

Se instituyó cuales son los funcionarios que gozan de fuero, entre éstos los miembros del Congreso de la Unión, y que lo gozan desde el día de su elección, y sus suplentes, cuando sean llamados al seno de las respectivas Cámaras.

Se reguló que los delitos oficiales eran los actos u omisiones de los funcionarios, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho (62).

En la ley de 1980, todos los funcionarios públicos eran responsables de los delitos comunes y las faltas oficiales que cometían durante su encargo.

La responsabilidad por estos delitos sólo podía exigirse durante el

(61) Cárdenas Raúl F., op. cit., p. 500

(62) Idem

ejercicio de su función y un año después.

Sobre los delitos o faltas oficiales la Cámara de Diputados estudiaba si procedía la solicitud, orden que se formulaba, practicando todas las diligencias necesarias, tomándole su declaración preparatoria al inculpado, abriendo un término prudente de pruebas, y una vez formulados los alegatos del acusador, y los defensores, formulaba dictamen, y pasaba al Gran Jurado, por medio de sus secciones instructoras.

De los delitos oficiales conocía el Senado erigido en Gran Jurado, una vez que la Cámara de Diputados hacía la acusación respectiva, si la Cámara de Senadores declaraba que es culpable el acusado, éste quedaba inhabilitado para obtener otro cargo.

La sanción de los funcionarios con fuero (entre éstos los miembros del Poder Legislativo), por delitos o faltas oficiales consistía en privarlos de su puesto, e inhabilitarlos por un término no menor de cinco años ni mayor de diez años.

Si el delito o falta oficial tuviera otra pena señalada en la Ley, el acusado quedaba a disposición de las autoridades judiciales para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ellas.

En los delitos comunes era indispensable que la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declarará por mayoría absoluta que había lugar

a proceder contra el acusado, se le suspendía, dejándolo a disposición de los tribunales judiciales.

El Título Segundo era el denominado " Del procedimiento respecto de los funcionarios que gocen de Fuero".

Este título se subdividió en cinco capítulos, el capítulo I que se le denominó "De las Secciones Instructoras", el capítulo II "Del procedimiento en los casos de delitos comunes", el capítulo III, "Del Jurado de Acusación", el capítulo IV, "Del Jurado de Sentencia", el capítulo V, las "Disposiciones Generales".

Que regulaban todo el procedimiento a seguir para los delitos comunes y los delitos oficiales que cometieran los miembros del Congreso de la Unión.

Los miembros del Congreso de la Unión gozaban de fuero, debía solicitarse autorización a la Cámara de Diputados para su aprehensión, autorización que se conoció como desafuero.

Era un requisito de procedibilidad el fallo del Senado como Gran Jurado de Sentencia, que sólo resolvía si existió o no el delito común o oficial, y en el primer caso, sobre la destitución del funcionario, para someterse a la legislación común (63).

Conforme a la Constitución de 1917, corresponde al Ministerio Público

(63) Cárdenas Raúl F., op. cit., p. 501

FALLA DE ORIGEN

federal o local la investigación de los hechos delictuosos, siendo competente para ejercitar acción penal y solicitar a la autoridad judicial el libramiento de la orden de aprehensión (64).

Los delitos oficiales, eran objeto de distinto tratamiento, si estos eran cometidos por altos funcionarios o por otros funcionarios y empleados de la Federación, y que a pesar de la supuesta igualdad que introduce la ley, los delitos de los altos funcionarios son conocidos por el Congreso, y los delitos oficiales cometidos por los demás funcionarios y empleados son de la competencia del Jurado Popular.

Consagró el lapso dentro del cual debe exigirse la responsabilidad por delitos y faltas oficiales suspendiendo el término de la prescripción, sin establecerlo; por lo que era aplicable lo dispuesto en el artículo 112 del Código Penal, que establece la interrupción de la prescripción si se requiere declaración o resolución de alguna autoridad.

Esta Ley hizo desaparecer el equivocado distingo de la Ley de 40, entre los delitos oficiales de los altos funcionarios y los delitos oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal (65).

Se crearon situaciones diversas toda vez que los delitos oficiales previstos en la nueva Ley, dejaban de serlo si se podían tipificar

(64) Cárdenas Raúl F., op. cit., p. 503

(65) Ibidem, p. 519

como delitos comunes.

Esta ley resulto más inoperante que la ley anterior ya que sólo incluyó los delitos que sólo generan responsabilidad política, y remitió aunque no en forma expresa al Código Penal pero ya que había sido derogado el título X y XI, el legislador sólo se concretó a introducir algunas modificaciones sobre el peculado (66).

En esta ley todavía se utilizó el vocablo fuero constitucional, ya que en la ley reglamentaria del capítulo IV de la Constitución, de 1982, trato de suprimir este vocablo, utilizando en vez de éste, la frase Declaración de Procedencia.

#### 1.11 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE 1982.

Cuando el ex-presidente Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado fue postulado como candidato a la Presidencia de la República adoptó como uno de sus principios "La Renovación Moral de la Sociedad"; así una vez electo Presidente, se reformó el Capítulo IV Constitucional que establece la Responsabilidad de los Servidores Públicos, expidiendo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 31 de Diciembre de 1982 (67).

También se reformaron y adicionaron diversos artículos

(66) Islas de González Mariscal Olga, Reformas al Título X del Código Penal en relación a los delitos imputables a los Servidores Públicos, Revista Mexicana de Justicia, UNAM, México, Octubre-Diciembre 1985 México, p. 58

(67) Ibidem, p. 59

constitucionales relacionados, entre éstos el 22; el 73 fracción VI, base 4a; el 74 fracción VII, el 94; el 97; el 127 y el 134, también hubo ciertas reformas al Código Penal y al Código Civil, así como la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuya finalidad era proscribir la corrupción que había caracterizado al sistema político mexicano (68).

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1982, y que abroga la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de fecha 27 de Diciembre de 1979.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es la que se encuentra vigente, cuenta con Cuatro Títulos, en los que se establecen "Las Disposiciones Generales"; "Los Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia", "Las Responsabilidades Administrativas" y "El Registro patrimonial de los servidores públicos", es la Ley Reglamentaria del Capítulo Cuarto Constitucional, es la Ley que se encuentra vigente.

La nueva Ley de Responsabilidades trata de eliminar la palabra fuero para así evitar la connotación de privilegio o inmunidad a favor de algún servidor público. En su lugar emplea la expresión "declaración de procedencia".

---

(68) Orozco Henriquez Jesús J., op. cit., p. 123

En esta ley se utiliza el vocablo de servidores públicos por el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo cargo o comisión, independiente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo cargo o comisión.

#### 1.12 CODIGO PENAL DE 1931

El Código Penal de 1931, fue derogado en su capítulo X y XI por la Ley de Responsabilidades de 1939, ésta ley estableció en su articulado transitorio, como es tradicional, que se derogaba lo que pugnara con dicha ley, como pugnaban todos los artículos de este capítulo quedaron sin aplicabilidad.

Así el libro segundo título Décimo del Código penal intitulado "delitos cometidos por funcionarios públicos" regulaba, en cinco capítulos los delitos correspondientes.

El capítulo I regulaba, el ejercicio indebido de funciones, o abandono de funciones publicas, el II tipificaba en varias fracciones el abuso de autoridad, el III establecía la coalición de funcionarios, el IV se refería al cohecho, y el V, era lo relativo al peculado y la concusión, y en el título Décimo Primero se sancionaron los delitos cometido en contra de la Administración de Justicia, delitos que podían ser consumados, bien sea por particulares o por funcionarios o empleados públicos.

Este Código "no definió, ni hizo referencia alguna a los delitos de



los altos funcionarios, como lo hicieron los códigos de 1872 y el de 1929, razón por la que no existió concepto preciso de lo que debía entenderse por delitos oficiales" (69).

El cinco de enero de 1983, se reforma el Título Décimo del Código Penal, regulando los delitos cometidos por los servidores públicos, en el capítulo I, se establece que debe entenderse como servidor público; en el II, el ejercicio indebido de servicio público; en el III, el abuso de autoridad; en el IV, la coalición de funcionarios; en el V, en uso indebido de atribuciones y facultades; en el VI, la concusión; en el VII, la intimidación; en el VIII, el ejercicio abusivo de las funciones; en el IX, el tráfico de influencias; en el X el cohecho, el capítulo XI no se contempla y en el XII, el peculado.

Por lo que respecta a las licencias parlamentarias no se establecen los preceptos suficientes que regule este aspecto tan importante. Existiendo una laguna en cuanto a las licencias que se pueden otorgar a los miembros del Congreso de la Unión (70).

(69) Cárdenas Raúl F., op. cit. p. 32

(70) Rodríguez Lozano Armando Incompatibilidad y Licencias Parlamentarias, Anuario Jurídico, UNAM, México 1982, pp. 643 y ss.

## INTEGRACION DEL PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo se encuentra organizado mediante el sistema bicameral, está dividido en dos cámaras, que unidos dan forma al Legislativo Federal como Congreso de la Unión (71).

La doctrina ha señalado las siguientes ventajas al sistema bicameral: Al dividir al Poder Legislativo éste se debilita, lo que favorece la existencia de un equilibrio entre este poder y el ejecutivo; al existir dos Cámaras, una de ellas puede fungir como mediadora en caso de que el ejecutivo entre en conflicto con la otra; al existir dos Cámaras, el proceso de formación de la ley es más lento, y por ello, más mediato, lo que constituye una garantía contra la precipitación legislativa (72).

En México se ha observado la presencia de el presidencialismo, toda vez que se ha debilitado al Poder Legislativo. Si pertenecen más del 80% de las Cámaras a un partido político que es el mismo al que pertenece el Ejecutivo (PRI), no podría haber tal conflicto, por lo tanto no existiría mediación. Y si bien es cierto, que es tardado la elaboración de las leyes, estamos inclinados a los decretos, en los que no se toman en cuenta la garantía contra la precipitación legislativa.

(71) Sayeg Helú Jorge, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S. A., México, 1987, p. 245

(72) Carpizo Jorge y Madrazo Jorge, Introducción al Derecho Constitucional, UNAM, México, 1981 p. 64

## 2.1 CONGRESO DE LA UNION

"El Congreso de la Unión es el órgano en que se deposita el Poder Legislativo Federal en México, integrado por representantes electos popularmente y se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, que dentro del principio de colaboración de poderes establecido en la Constitución, realiza primordialmente las funciones de elaboración de la ley y el control político sobre el órgano ejecutivo, así como las funciones inherentes a su calidad de legislatura local para el Distrito Federal" (73).

La Cámara de Diputados, representantes de la nación, se compone de 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, electos en su totalidad cada tres años, contando con un suplente.

La Cámara de Senadores se integra por cuatro senadores de cada Estado y cuatro del Distrito Federal, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría, se renueva cada seis años en su totalidad, y cuentan con un suplente.

La mayoría relativa es aquella que se obtenga entre el conjunto de los candidatos el mayor porcentaje de los votos emitidos en una elección.

(73) Madrazo Jorge, Congreso de la Unión. Vid. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, op. cit., p. 627

Los distritos electorales existen por la necesidad técnica de establecer demarcaciones territoriales, que permitan lograr que el número total de diputaciones que conforman la Cámara esté acorde con la población del país, tomando en cuenta el último censo poblacional.

Son uninominales porque cada partido postula a un sólo candidato por cada distrito en que participe.

La representación proporcional se distribuye entre los contendientes en una elección de acuerdo al monto de votos logrados por cada uno de los candidatos o partidos.

Son plurinominales en donde los partidos políticos contendientes formulan listas regionales de varios candidatos para cada una de las circunscripciones en que se divide el país.

Con la reforma del 3 de septiembre de 1993, se abre la representación minoritaria a la Cámara de Senadores previniendo que en cada Estado y en el Distrito Federal se elijan cuatro (en lugar de dos) senadores, de los cuales tres son electos según el principio de votación mayoritaria. Y el otro senador será asignado a la fórmula de candidatos encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate (74).

(74) Dávalos Martínez Héctor y Orozco Henríquez J. Jesús, Artículo 56 Vid., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, et. al, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Quinta Edición, México 1994, p. 260.

La suplencia sólo sirve para completar el quórum en alguna de las dos Cámaras en caso de que los diputados faltasen por algún motivo. Sin embargo la suplencia sería superflua si se establece un mecanismo de elección expedito para la selección de los representantes faltantes.

#### 2.1.1 FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

El Congreso de la Unión tiene atribuciones limitadas de acuerdo con el principio de distribución competencial que rige entre los Estados y la Federación.

Las facultades del Congreso de la Unión, desde el punto de vista de su forma de actuación, que ejercen ambas Cámaras en forma separada y sucesiva, son consagradas en el artículo 73 Constitucional.

Entre estas facultades, las facultades legislativas, consistentes en la elaboración de normas jurídicas abstractas impersonales y generales que se traducen en leyes, que obligan en todo el territorio nacional, atendiendo en diversos ámbitos y materias, dispersas en las fracciones del artículo 73 Constitucional.

Entre ellas se encuentran las de organización de los poderes federales. Facultad para expedir leyes que con base a la estructuración de los tres órganos de la Federación que permitan al Poder Público Federal realizar sus atribuciones y cumplir sus objetivos. (fracciones XI, XX, XXIV y XXX).

La fracción XXX del artículo 73 constitucional establece que el

Congreso tiene facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades establecidas en el artículo en mención, y todas las concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

Mediante las facultades implícitas consagradas en esta fracción el Congreso de la Unión sólo puede legislar para hacer valer las facultades expresas (75).

Se hace notar que la fracción no autoriza facultades nuevas, sino que faculta para que se hagan efectivas las atribuciones consignadas en las fracciones del artículo 73 constitucional.

El profesor Tena Ramírez manifiesta que si el jurista acude a las facultades implícitas es con el objeto de justificar en forma constitucional la existencia de cierta ley para cuya expedición no tiene el Congreso facultad expresa.

Facultades en materia tributaria. Las actividades que pueden ser gravadas mediante las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (fracciones VII y XXIX).

Facultades en materia patrimonial. Atendiendo a la preservación del patrimonio nacional y a una razonable explotación de los recursos naturales, así como de las actividades estratégicas y prioritarias (fracciones X y XVII).

(75) Sayeg Helú Jorge, op. cit., p. 319

Facultades en materia económica. Se establecen de tres maneras de control financiero respecto del Ejecutivo, de normatividad monetaria y de rectoría y desarrollo económico (fracciones VIII, IX, XVIII, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F)

Facultades en materia de educación y cultura. Distribución del ejercicio de la función educativa y reglamentación sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos (fracción XXV).

Facultades en materia de salubridad. Expedición de leyes relativas a la salubridad general de la República, tomando en cuenta que toda persona tiene derecho a la protección de la salud (fracción XVI).

Facultades en materia de trabajo y previsión social. Siguiendo los principios constitucionales del derecho social que atiende a las relaciones laborales y a la previsión social, que no puede ser eficaz sin leyes que permitan su aplicación. (fracción X).

Facultades en vías generales de comunicación. Por ser indispensable en las relaciones sociales entre las entidades federativas, en el comercio, en la cultura, en la seguridad pública, en el desarrollo del Estado mexicano. (fracción XVII).

Facultades en materia de defensa nacional. Reglamentación de la organización, sostenimiento, servicio del ejército, la armada y la fuerza aérea nacional. Así como para declarar la guerra, observando los datos que presente el Ejecutivo (fracciones XII, XIII, XIV, XV).

Facultades en materia de comercio. Siendo el comercio una actividad que se manifiesta en las relaciones de la población nacional se establece la reglamentación para que se le de el atributo de uniformidad, de otra manera las legislaturas de los estados producirían un entorpecimiento del desarrollo económico de la nación (fracción X).

Facultades en materia poblacional. Atendiendo la necesidad de determinar los criterios relativos a las calidades y a los regímenes de los nacionales, de los extranjeros, de los ciudadanos, de los emigrantes, de los inmigrantes (fracción XVI).

Facultad de reglamentación de los delitos de competencia federal, de normas relativas a la amnistía por delitos federales (fracciones XXI y XXII).

Facultades como legislatura local. Mediante la reforma de octubre de 1993 se da la facultad al Congreso para legislar en lo relativo al Distrito Federal salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes (fracción VI).

Facultades para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacional (fracción XXIX-B).

Facultades en relación con los asentamientos humanos. Para legislar en materia demográfica (fracción XXXIX-C).

FALLA DE ORIGEN



Cuando el Congreso realiza actos específicos determinados que no implican la producción de normas generales, las funciones son administrativas, como es el caso de la admisión de nuevos Estados (fracción I), de la formación en el territorio de otras entidades federativas, de otros Estados (fracción III), la facultad de trasladar la capital federal a otra parte del territorio nacional (fracción V).

La facultad administrativa de conceder licencias al Ejecutivo, por la importancia política de la permanencia del Presidente de la República. (XXVI). Así como hacer o no efectiva la renuncia de éste a su cargo (fracción XXVII).

Facultades electorales. Cuando el presidente de la República falta temporal o definitivamente corresponde al Congreso de la Unión, constituido en colegio electoral designar un presidente interino o uno sustituto según sea el caso (fracción XXIV).

Facultad de protección del medio ambiente. Para mejorar la calidad de vida, logrando una equilibrada y racional explotación de los recursos naturales que nos rodean, proporcionando las condiciones óptimas que permitan el correcto desarrollo de los mexicanos (fracción XXIX G).

Facultad de crear órganos de jurisdicción administrativa en el ámbito federal y en el Distrito Federal, tutelando los legítimos intereses de los administrados frente a la actividad administrativa (fracción XXIX-H).

Facultades político jurisdiccionales. Esta función se observa en el juicio político que comprende dos periodos o etapas en que cada una de las Cámaras tiene atribuciones diferentes (76).

La abundancia y complejidad de los asuntos del Congreso de la Unión parece exigir su permanente función sin recesos; en este sentido parece que la Comisión Permanente desaparecerá algún día.

#### 2.1.2 SESIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Las sesiones del Congreso de la Unión se dividen en ordinarias extraordinarias, según lo establecido en los artículos 66 y 67 Constitucional.

Las sesiones ordinarias son las que se celebran durante los días hábiles de los periodos constitucionales.

Las sesiones extraordinarias son las que se celebran fuera de los periodos constitucionales o en los días feriados dentro de ellos.

El Congreso se reúne a partir del 1º de septiembre de cada año, para celebrar un periodo de sesiones ordinarias, que no puede prolongarse más allá del 15 de diciembre, salvo cuando el Presidente de la República no inicie su encargo en la fecha establecida normalmente, y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, que no se puede prolongar más allá del 30 de abril.

(76) Burgoa O. Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S. A., Novena Edición, México, 1994, p. 672

De acuerdo a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión se señalarán los asuntos preferentes, de los que los miembros del Poder Legislativo deberán ocuparse cada período de sesiones ordinarias.

Si el Congreso o alguna de las Cámaras tienen que tratar algún asunto en el tiempo en que no se está en sesiones ordinarias, la Comisión Permanente convocará a una sesión extraordinaria en la que se tratará del asunto o los asuntos que la propia Comisión expresará en la convocatoria.

Las sesiones extraordinarias sólo deben llevarse a cabo cuando se presente un asunto de notoria gravedad o importancia que deba ser resuelto con rapidez, razón por la cual no se puede esperar a la apertura del período de sesiones ordinarias.

Y se contemplan las sesiones públicas, secretas y permanentes, según lo establecido en el artículo 27 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación 20 d marzo de 1934.

Las sesiones públicas se dan dentro de los períodos ordinarios o extraordinarios, son públicas porque se puede concurrir a ellas sin restricciones (77).

---

(77) El Poder Legislativo en la Actualidad, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1994, p. 163.

Las sesiones permanentes son las que se celebran con ese carácter por acuerdo expreso de los miembros presentes de cada Cámara y a efecto de tratar un asunto previamente determinado, no se puede dar cuenta con ningún otro asunto que no esté comprendido, y una vez resuelto el asunto o asuntos de que se hubiese ocupado, se lee, discute y aprueba el acta, pudiendo dar por terminada la sesión permanente cuando así lo acordare la Cámara.

Las sesiones secretas son para despachar los asuntos económicos de la Cámara y otros asuntos que exijan estricta reserva.

Entre estos asuntos:

Las acusaciones que se hagan contra los miembros de las Cámaras, el Presidente de la República, los secretarios de Despacho, los gobernadores de los Estados o los Ministros de la Suprema Corte.

## 2.2 COMISION PERMANENTE

La Comisión Permanente es el órgano que permite la continuidad como poder público del órgano legislativo, en funciones administrativas, políticas y electorales, durante los recesos del Congreso de la Unión, esta compuesta por 37 miembros de los que 19 son Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones.

Para el profesor Herrera y Lasso "la Comisión Permanente es un conjunto híbrido de congresistas", que no representa a la Cámara de

Diputados porque de sus treinta y siete miembros, dieciocho son senadores; ni representan al Senado porque forman parte de él 19 diputados; ni tampoco la representación del Congreso de la Unión, en el cual las Cámaras están investidas de potestad equivalentes, es un organismo innecesario y perturbador del régimen constitucional (78).

Se nombra un presidente y un vicepresidente correspondiendo sucesivamente, por cada período a los diputados y a los senadores que hubiesen sido designados para integrarla, según lo declara la legislación interior del Congreso de la Unión (79).

La Comisión Permanente no es un órgano legislativo por modo absoluto, en el sentido de que no tiene la potestad de elaborar ley alguna, en cuyo ejercicio, por tanto, no sustituye al Congreso de la Unión.

Sus facultades se establecen en el artículo 79 y son:

- Prestar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda hacer uso de la Guardia Nacional de sus respectivos Estados.

Esta atribución corresponde al Senado, por lo que durante los recesos, la Comisión le sustituye.

- Recibir la protesta del Presidente de la República.

(78) Herrera y Lasso Manuel, Estudios Políticos y Constitucionales, Editorial Miguel Angel Porrúa, S. A., México, 1986, p. 146.

(79) Burgoa O. Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 724.

Conforme a lo establecido en la Constitución, los funcionarios deben formular la protesta, de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen como requisito previo para toma de posesión de su cargo, ante el Congreso de la Unión y en los recesos de éste, ante la Comisión Permanente.

- Recibir durante el receso del Congreso de la Unión, las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones a que vayan dirigidas a fin de que se despache en el inmediato periodo de sesiones. Funciona como un órgano de apoyo administrativo del Congreso de la Unión en los recesos de éste.

- Acordar la convocatoria del Congreso o de alguna de las Cámaras que lo componen para efectuar sesiones extraordinarias.

Esta facultad la puede ejercer la Comisión Permanente por sí misma o a propuesta del Presidente de la República, tomando en cuenta que el ejecutivo por sí solo no puede lanzar la convocatoria, a periodos extraordinarios, esta decisión debe ser aprobada por las dos terceras partes de los legisladores presentes, y la convocatoria debe precisar el objeto, la materia, que deberá abordar el Congreso o la Cámara convocada en las sesiones extraordinarias.

- Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal. Sustituyendo la facultad del Senado consagrada en el artículo 76 fracción II.

FALLA DE ORIGEN

- Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República, y nombrar el interino que supla esa falta.

Si rebasa de treinta días la facultad de conceder la licencia corresponde al Congreso de la Unión, según la fracción XXVI del artículo 73.

Si no reasumiera sus funciones el Presidente, la Comisión Permanente convocará a un período extraordinario de sesiones, para que éste nombre un presidente interino.

- Aprobar la suspensión de garantías, que acuerde el Presidente en los casos previstos por el artículo 29 constitucional.

El artículo 29 establece que en los casos de invasión perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, suspenderá las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente fácil y rápido a la situación.

Aún cuando se establece la facultad de la Comisión Permanente para aprobar la suspensión de garantías, no tiene facultad para conceder al Ejecutivo Federal las autorizaciones necesarias tendientes a hacer frente a la situación de emergencia que implique la causa determinante de dicha suspensión toda vez, que dicha atribución solo incumbe al Congreso de la Unión, por lo que deberá convocarlo a un período de sesiones extraordinarias.

- Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

El 8 de febrero de 1985 se publica en el Diario Oficial el Decreto por el que se adiciona al Artículo 79 la fracción VIII, para que la Comisión Permanente conozca y resuelva sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores, sin establecer, la forma de como se deben de otorgar, el motivo por el cual se le otorga, fuese por enfermedad, o por la incompatibilidad de su cargo con un cargo público, el tiempo de duración de la licencia, además de cual era el quórum necesario para su aprobación, no obstante ello aún no se establece esta facultad al Congreso de la Unión, o a las Cámaras, siendo que la Comisión Permanente sólo funciona mientras esta en receso el Congreso de la Unión (80).

Además de estas facultades se encuentran las establecidas en otros artículos entre estos el artículo 84 segundo párrafo, y 76 fracción V referente al nombramiento del Presidente Provisional, y gobernador provisional por la desaparición de todos los poderes constitucionales de una entidad federativa.

En el procedimiento relativo a las reformas y adiciones de que puede ser objeto la Constitución, la Comisión Permanente tiene la facultad

(80) Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1801-1991, op. cit., p. 1024

FALLA DE ORIGEN



de realizar el cómputo de los votos de la legislatura en los estados y para formular declaratoria relativa a la aprobación de las adiciones o reformas (81).

### 2.3 CAMARA DE DIPUTADOS

Es uno de los órganos en que se divide el Congreso de la Unión que actualmente está compuesto por 500 miembros, trescientos electos por el sistema de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y doscientos por el sistema de representación proporcional.

El nuevo sistema de calificación de la elección de sus miembros es producto de la reforma de 1993, dejando atrás la autocalificación política, el Instituto Federal Electoral en lo sucesivo declarará la validez de las elecciones de diputados, y otorgará las constancias respectivas y hará la asignación de diputados por representación proporcional.

Una vez que los diputados electos rindan su protesta, proceden por escrutinio secreto y mayoría de votos a elegir la mesa directiva, estando integrada por un presidente, cinco vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, es electa por mayoría y en votación por cédula, durando en su encargo un mes.

La mesa directiva bajo la autoridad del presidente tiene la responsabilidad de cuidar la libertad en las deliberaciones, la

(81) Burgoa O. Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 724

efectividad del trabajo parlamentario y la aplicación imparcial de la Ley Orgánica y de su reglamento (82).

### 2.3.1. REQUISITOS PARA SER DIPUTADO

Se encuentran establecidos en el artículo 55 de la Constitución y son los siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento en el ejercicio de sus derechos.

Se requiere no sólo ser ciudadano, sino serlo por nacimiento, para evitar los peligros a que se expone dar la representación política de una nación a extranjeros naturalizados, quienes ante un posible conflicto, pueden constituir un peligro para la seguridad de la nación (83).

Toda vez que el individuo que va a desempeñar tal función debe tener un vínculo íntimo con la sociedad a la que va a representar, para asegurar una mayor fidelidad con los intereses del pueblo mexicano.

En pleno ejercicio de sus derechos, que goce de todos sus derechos y que no los tenga suspendidos, o los haya perdido.

II. Tener veintiún años cumplidos al día de la elección.

(82) El Poder Legislativo en la Actualidad, op. cit., p. 169

(83) Pérez de León E. Enrique, Notas de Derecho Constitucional Administrativo, Editorial Porrúa, S. A., Decimocuarta Edición, México, 1993, p. 116

La edad se entiende en virtud de que se necesita mucho más responsabilidad que la de la simple ciudadanía por la función que va a desempeñar. Ya que las funciones que éstos desempeñan son más delicadas que las de un simple ciudadano (84).

III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Esta fracción se establece toda vez que los diputados son representantes del pueblo, electos por éste, y por lo tanto el pueblo debe conocer a su candidato. Aún cuando representan a todo el país, la elección se hace por distritos electorales, no representan los intereses particulares de cada región, pero los representantes elegidos por la región deben estar preparados, por su nacimiento o por su vecindad en el Estado, de las problemáticas que atañen a tal o cual región.

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de la elección.

Consiste en no ocupar ninguno de los puestos públicos que podrán servir al candidato para inclinar la votación en su favor o para cometer fraude en la elección (85).

(84) Pérez de León E. Enrique, op. cit., p. 116

(85) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 276.

V. No ser secretario o subsecretario de Estado ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos de que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

Por que la votación debe ser imparcial, para evitar presiones sobre los electores, por el puesto público en el que se desempeña.

VI. No ser ministro de algún culto religioso.

La justificación es por la separación que existe entre la Iglesia y el Estado, se exige independencia de criterio, ausencia de vínculos de subordinación o de obediencia.

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

En el que se establece la prohibición de reelegirse para el periodo inmediato siguiente. El suplente puede ser electo propietario en el periodo inmediato, siempre que no hubiere estado en ejercicio; en cambio, el titular de la función no puede ser electo en el periodo inmediato con el carácter de suplente, pues aunque no se trata de un reelección, la Constitución supone que el propietario puede gozar de suficiente fuerza política para alcanzar la suplencia en el periodo siguiente (86).

(86) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 278

### 2.3.2 FACULTADES EXCLUSIVAS

Se encuentran establecidas en el artículo 74 constitucional, y son de diversos tipos:

1) Políticas. Resolver en definitiva sobre que ciudadano ha sido electo por el voto popular, Presidente de la República.

Se destaca que la referida facultad de declarar formalmente electo al presidente, como parte de la función de calificación de la elección, tiene un carácter estrictamente declarativo.

2) Hacendarias. Aprobar el presupuesto anual de egresos de la federación y del Distrito, para lo que tiene que discutir los impuestos o contribuciones que debe cubrir el pueblo.

3) Judiciales y administrativas. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delitos en términos del artículo 111 de la Constitución e imputaciones que se hagan referentes al artículo 110 constitucional.

El texto vigente de las fracciones que contemplan estas facultades data de la reforma del 28 de diciembre de 1982, distinguiendo entre la comisión de delitos que da lugar a una responsabilidad penal que se sanciona generalmente con la pérdida de la libertad, y las causales del juicio político que acarrear otro tipo de responsabilidad que se sanciona con la destitución o la inhabilitación en cargos públicos.

Se establece en los artículos constitucionales la prerrogativa de la inmunidad procesal para los servidores públicos, que consiste en que no se podrá proceder penalmente en su contra sin que previamente la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder contra el inculcado, que se denominaba desafuero y que actualmente se denomina declaración de procedencia.

4) De vigilancia. Por medio de una Comisión de su seno, para el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor, además del nombramiento de los Jefes y demás empleados de esa oficina.

Y las demás que le confiere la Constitución.

#### 2.3.4 COMISIONES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

Para el despacho de los negocios cada una de las Cámaras nombrará comisiones permanentes y especiales, que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución.

Tomando en cuenta que existe un órgano rector encargado de encauzar y dirigir la actividad parlamentaria, que es la Gran Comisión, que se encuentra regulada su labor en los artículos 38, 39, 40 y 41 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos, publicada en el Diario Oficial el día 20 de julio de 1994.

Al crear la Gran Comisión se dispuso que se integraría por los congresistas más antiguos y connotados, sin embargo, en la actualidad

no hay concurso de méritos parlamentarias sino la preferencia presidencial, es la que cuenta.

La Cámara de Diputado contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones.

La Ley Orgánica del Congreso General establece las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados y son de:

Agricultura;

Artesanías;

Asentamientos Humanos y Obras Públicas;

Asuntos Fronterizos;

Asuntos Hidráulicos;

Asuntos Indígenas;

Atención y Apoyo a Discapacitados

Bosques y Selvas;

Ciencia y Tecnología;

Comercio;

Comunicaciones y Transportes;

Corrección de Estilo;

Cultura;

Defensa Nacional;

Deportes;

Derechos Humanos;

Desarrollo Social;

Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios;

**Distrito Federal;**  
**Ecología y Medio Ambiente;**  
**Educación;**  
**Energéticos;**  
**Fomento Cooperativo;**  
**Fortalecimiento Municipal;**  
**Ganadería;**  
**Gobernación y Puntos Constitucionales;**  
**Hacienda y Crédito Público;**  
**Información Gestoría y Quejas;**  
**Justicia;**  
**Marina;**  
**Participación Ciudadana;**  
**Patrimonio y Fomento Industrial;**  
**Pesca;**  
**Población y Desarrollo;**  
**Programación Presupuesto y Cuenta Pública;**  
**Radio Televisión y Cinematografía;**  
**Reconstrucción del Palacio Legislativo;**  
**Reforma Agraria;**  
**Reglamentos y Prácticas Reglamentarias;**  
**Relaciones Exteriores;**  
**Salud;**  
**Seguridad Social;**  
**Trabajo y Previsión Social;**  
**Turismo;**  
**Vivienda.**



También existen Comisiones de:

Dictamen Legislativo,

De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda,

De Investigación;

Jurisdiccionales, y,

Especiales.

Cuenta además con el Comité de Administración; el de Asuntos Editoriales; el de Bibliotecas, y el Instituto de Investigaciones Legislativas.

Existe una decadencia del sistema de comisiones pues no refleja la vida parlamentaria, sino la sujeción de nuestro sistema al presidencialismo (87).

#### 2.4 CÁMARA DE SENADORES

La Cámara de Senadores se integraba con dos representantes de cada Estado y dos del Distrito Federal, pero la nueva forma de integrar esta Cámara se cuenta cuatro senadores por cada entidad de la Federación tres electos por votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría.

El Senado de la República se integra por 128 miembros, lo que lo posibilita para intervenir con más penetración y representatividad en la vida pública de México.

(87) El Poder Legislativo en la Actualidad, op. cit., pp. 82 y ss.

Corresponde al Instituto Federal Electoral declarar la validez de las elecciones de senadores en cada una de las entidades federativas, así como entregar las constancias respectivas y hacer la designación de senadores de primera minoría.

Una vez que los senadores electos rinden su protesta, nombran su mesa directiva compuesta por un presidente, dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, debiendo durar un mes en el ejercicio de su encargo, sin que puedan ser reelectos en el mismo periodo ordinario de sesiones.

Los nombramientos de los senadores electos para integrar la mesa directiva se deberán comunicar a la Cámara de Diputados, al Presidente de la República y al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (88).

#### 2.4.1 REQUISITOS PARA SER SENADOR

Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que es de 30 años cumplidos el día de la elección.

La diferencia de edades entre el diputado y el senador, se debe a que el Senado debe ser un cuerpo equilibrador que refrene a la Cámara de Diputados, lo que se consigue por la mayoría de edad de sus miembros, que es una garantía tanto de ponderación y ecuanimidad, cuanto por el

(88) El Poder Legislativo en la Actualidad, op. cit., p. 162

escaso número de los mismos, que debilita el espíritu colectivo (89).

#### 2.4.2 FACULTADES EXCLUSIVAS

Se encuentran establecidas en el artículo 76 constitucional y son las siguientes:

- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

Es una facultad de carácter ejecutivo y por completo ajena a la función legislativa (90). Esta facultad tiene gran trascendencia, ya que lo el Senado manifieste aprobando o desaprobando un compromiso de México es definitivo (91).

- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

(89) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 276

(90) Lanz Duret Miguel, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial C.E.C.S.A., Octava Edición, México, 1982, p. 184

(91) Carrillo Flores Antonio, Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1987, p. 170.

La facultad le da derecho al Senado a compartir con el Ejecutivo la designación de los titulares de los más altos cargos administrativos, y a la vez fijar las relaciones de carácter internacional entre México y los demás estados soberanos (92).

- Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

Es una facultad de política internacional, que sirven para que el Senado participe en los actos del Ejecutivo, necesitando la aprobación de esta Cámara.

- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

La diferencia entre la Guardia Nacional y el Ejército, aún cuando su finalidad de una y otra sea la misma, consistente en mantener la seguridad pública, el ámbito donde este objeto se realiza varía en uno y otro caso, la Guardia Nacional es la fuerza organizada para conseguirlo dentro de su respectivo territorio, mientras el Ejército lo cumple en toda la República (93).

(92) Lanz Duret Miguel, op. cit., p. 184

(93) Burgoa O. Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 708

- Declarar, cuando haya desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiese. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los estados no prevean el caso.

Dicha facultad suele interpretarse incorrectamente, la verificación de la desaparición de los poderes de un Estado debe hacerlo con estricto apego a la realidad. Verificando la inexistencia de hecho, que sólo puede ocurrir por muerte de los titulares o por abandono absoluto de sus funciones. La inexistencia de derecho sólo puede darse cuando los titulares originariamente legítimos se perpetúan en el poder, después de concluido su período sin convocar a elecciones.

Ante esta situación el Senado declara que para restablecer el orden institucional alterado, debe nombrarse un gobernador provisional a efecto de que convoque a elecciones conforme a las leyes constitucionales del Estado que se trate (94).

(94) Burgoa O. Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit, p. 708

- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la de la entidad federativa.

Esta prevención debe concordarse con el artículo 105 que da competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos.

- Erigirse en Jurado de Sentencia para conocer en Juicio Político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 constitucional.

Esta facultad no la puede ejercitar el Senado sin la acusación previa de la Cámara de Diputados, por consiguiente entre ambas Cámaras existe una colaboración necesaria semejante. Por tal motivo entrañando la acusación y la decisión en los casos de delitos oficiales que comentan los miembros del Congreso de la Unión y demás funcionarios federales, dos actos estrecha e indisolublemente vinculados en que se manifiesta la función político jurisdiccional, que se atribuye su desempeño integral al Congreso de la Unión (95).

(95) Burgoa, O. Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit, p. 714

- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia y a las renunciaciones de los mismos, que le sometan a dicho funcionario.

El día 31 de Diciembre de 1994, fue publicada la reforma a dicha fracción, estableciendo en su artículo cuarto transitorio, que una vez que comparezcan las personas propuestas, la Cámara de Senadores en un plazo improrrogable de treinta días naturales, debe emitir su resolución.

- Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en la Constitución.

Por la reforma publicada el 25 de octubre de 1993, se adscribió al Senado la facultad descrita que se encuentra en contradicción con lo que preve el inciso a) de la fracción VI del artículo 122 constitucional, que previene que el nombramiento debe hacerlo el Presidente de la República con la ratificación de la Asamblea de Representantes, incumbiendo solamente al Senado hacer dicho nombramiento como órgano supletorio de la Asamblea.

- Y las demás que la misma Constitución le atribuye.

#### 2.4.3 COMISIONES DE LA CAMARA DE SENADORES

Al igual que en la Cámara de Diputados existe la Gran Comisión en la

Cámara de Senadores que es el órgano rector de encauzar y dirigir la actividad parlamentaria, se encuentra regulada en los artículos 91, 92 y 93 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

La Cámara de Senadores cuenta con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Las comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores son:

- De Administración.
- De Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Recursos Hidráulicos.
- De Biblioteca, Informática y Asuntos Editoriales.
- De Comercio y Fomento Industrial.
- De Comunicaciones y Transportes.
- De Defensa Nacional.
- De Derechos Humanos
- De Desarrollo Social y Ecología.
- Del Distrito Federal.
- De Educación, Cultura, Ciencias y Tecnología.
- De Energía, Minas e Industria Paraestatal.
- De Estudios Legislativos.
- De Gobernación.
- De Hacienda y Crédito Público.
- De Justicia.
- De Marina.
- De la Medalla Belisario Domínguez.
- De Pesca
- De Puntos Constitucionales.



- De Reforma Agraria.
- De Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.
- De Relaciones Exteriores.
- De Salud.
- De Trabajo y Previsión Social.
- De Turismo, y
- Jurisdiccional.

Y también cuenta Comisiones Especiales para casos específicos, siendo transitorias, para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto han sido designadas o para desempeñar un encargo específico.

## 2.5 QUORUM DE ASISTENCIA Y DE VOTACION

Para que el Congreso de la Unión pueda actuar, se necesita que haya quórum, es decir, que este reunido cuando menos determinado número de representantes.

Se entiende por quórum de asistencia el número de miembros del Congreso de la Unión necesario para que las Cámaras puedan sesionar válida y legalmente.

Para que la Cámara de Diputados pueda actuar, no es indispensable la concurrencia a las sesiones de todos sus miembros, electos, basta la concurrencia de más de la mitad de los diputados electos para que legítimamente puedan actuar.

La Cámara de Senadores necesita las dos terceras partes para formar su quórum de asistencia.

Existiendo un quórum especial en la Cámara de Diputados que es de más de las dos terceras partes del total de sus miembros, cuando se eriga en Colegio Electoral.

En ambas Cámaras no puede haber actuación parlamentaria sin quórum ordinario, cuando no lo hay, se toman las decisión de prevenir a los ausentes a que se presenten, y si no concurren, llamar a los suplentes, sino se presentan, convocar a nuevas elecciones (96).

Una vez que se reúne el quórum de asistencia la Cámara puede actuar, las decisiones se toman por votación generalmente por la mayoría votos de los presentes, no habiendo ningún caso que se decida por la minoría o alguno que exija la unanimidad.

El quórum de votación es el número de votos indispensable que deben emitirse para que una resolución sea aprobada (97).

Hay dos clases de mayorías: la relativa y la absoluta (98). La mayoría absoluta está integrada por más de la mitad de los votantes y que se decide ordinariamente cuando existen dos proposiciones, es impropio decir que la mayoría absoluta esta formada por la mitad más uno del total de votantes, toda vez que cuando el total está formado por un número impar la mitad exacta es imposible.

(96) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 281

(97) Carpizo Jorge y Madrazo Jorge, op. cit., pp. 68 y ss.

(98) Pérez de León E. Enrique, op. cit., p. 124

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

La mayoría relativa es la que se decide entre más de dos proposiciones la que obtiene el triunfo es la que alcanza mayor número de votos, aun cuando el número no exceda de la mitad del total de los votantes.

Las excepciones a la regla general sobre el quórum de votación, son las siguientes:

Según los artículos 109 y 111, la decisión de cada una de las Cámaras para privar del fuero a los funcionarios que lo tienen debe tomarse por mayoría absoluta (en el caso del artículo 109), y por dos tercios (en el artículo 111) del número total de miembros que forman cada una de las Cámaras, el cómputo de los votos se hace sobre el total de miembros, no sobre el total de los presentes que integran el quórum.

Para la formación de un nuevo estado dentro de los límites existentes, es necesaria la votación de dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

Para reformar o adicionar la Constitución se requiere el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso de la Unión.

Para superar el veto presidencial se requiere las dos terceras partes de los votos de los legisladores presentes en cada Cámara.

Para que el Senado designe a un gobernador provisional se requiere la

aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, siendo un caso de excepción a la regla de la mayoría relativa.

Para que la Comisión Permanente convoque a sesiones extraordinarias es necesario el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

## 2.6 INMUNIDAD DE LOS MIEMBROS DEL PODER LEGISLATIVO

El fuero como inmunidad, es decir, como privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica únicamente se consigna por la Ley Fundamental en relación con los diputados y senadores conforme a lo establecido en el artículo 61 y que establece:

"Los diputados y senadores son inviolables por por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar".

Esto significa que respecto a la expresión de ideas en el ejercicio de su representación, los legisladores son absolutamente irresponsables (99).

La irresponsabilidad de los legisladores contemplada en dicho artículo, no significa impunidad respecto a los miembros del Congreso de la Unión, sino un más bien una prerrogativa o inmunidad para la protección de la función encomendada a ellos.

(99) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 279

La inmunidad absoluta o irresponsabilidad jurídica sólo se justifica por la libertad parlamentaria que todo diputado o senador debe tener dentro de un régimen democrático.

El profesor Ignacio Burgoa opina que "no por el hecho de ser diputado o senador, la persona que encarne la representación correlativa goza de la inmunidad prevista en el artículo 61 constitucional, sino únicamente cuando este en ejercicio funcional (100).

Si algún miembro del Congreso de la Unión emite opiniones fuera del desempeño de su cargo, o sea que no este en funciones, no es inviolable, pues ésta sólo se justifica por la libertad parlamentaria.

#### 2.7 INCOMPATIBILIDAD

Lo que la doctrina a denominado incompatibilidad se encuentra regulado en los artículos 62 y 125 que establecen:

"Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios, durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados, por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación.

La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio.

La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador".

(100) Burgoa O. Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 176

"Artículo 125. Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado, que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir, entre ambos, el que quiera desempeñar".

La incompatibilidad de dos cargos de elección popular de acuerdo a lo establecido en el artículo 125, permite suponer que la incompatibilidad no se da desde el momento en que el senador o diputado sea designado candidato, ya que no tiene la certeza de que vaya a resultar triunfador en los comicios.

El profesor Rodríguez Lozano manifiesta que el profesor Lanz Duret confunde los requisitos para que alguien pueda ser elegido senador o diputado con las incompatibilidades del cargo (101).

El profesor Lanz Duret sostiene que las incompatibilidades son las consignadas en las fracciones IV, V, VI del artículo 55, (que ya analizamos en los requisitos para ser diputado), porque tienden a garantizar la independencia de los electores para nombrar a los miembros del Congreso de la Unión (102).

Las situaciones previstas en las fracciones establecidas por el artículo 55 tratan de eliminar ciertas situaciones privilegiadas que pueden producir ventajas o discriminaciones en el proceso electoral.

---

(101) Rodríguez Lozano Amador, Artículo 125, Vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, op. cit., pp. 612 y ss.

(102) Lanz Duret Miguel, op. cit., p. 130

No se establece sanción alguna para quien viole el artículo 125, circunstancia que si se consigna en el artículo 62.

La independencia del Poder Legislativo, ordena que los diputados y senadores desde que comiencen a ejercer sus funciones, hasta que concluyan con su encargo, no acepten ninguna comisión empleo de la Federación o de los Estados por los cuales disfruten sueldo, para aceptarlo, deben de haber obtenido licencia de la Cámara respectiva, para que de esta manera cesen en sus funciones representativas mientras dure su nueva ocupación.

Los objetivos primordiales de la incompatibilidad parlamentaria son: garantizar el cumplimiento del principio de la división de poderes; asegurar y preservar la independencia y control político que el Poder Legislativo ejerce sobre el Ejecutivo y evitar que los representantes populares distraigan su atención en otras ocupaciones ajenas a su encargo (103).

Sería peligroso que el gobierno tuviera completa libertad de ocupar en empleos o comisiones lucrativas a los miembros del Congreso de la Unión, pues convertiría en dócil instrumento de su política a la mayoría de los diputados y senadores (104).

(103) Rodríguez Lozano Amador, Artículo 62, Vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, op. cit., pp. 289 y ss.

(104) Lozano José María, Estudios del Derecho Constitucional Político, Editorial Porrúa, S. A., Cuarta Edición, México, 1987, p. 37

Una vez que se obtuvo licencia, cesa el legislador en sus funciones representativas, durante el tiempo de la comisión o empleo, y encontrándose separado del cargo no goza de inviolabilidad ni de inmunidad procesal.

La licencia tiene como finalidad separarse del cargo sin renunciar a él, y se supone que no puede exceder de dos años, toda vez que no se regula en la Constitución ni en la legislación secundaria el tiempo de duración de la licencia de los miembros del Poder Legislativo (105).

(105) Rodríguez Lozano Amador, Artículo 62, Vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, op. cit., pp. 289 y ss.



### CAPITULO 3

#### NATURALEZA JURIDICA DE LA LICENCIA

La naturaleza jurídica de la licencia de los miembros del Poder Legislativo la encontramos en la incompatibilidad parlamentaria, toda vez que los diputados y senadores, no puede aceptar ninguna comisión o empleo de la Federación por el cual disfruten sueldo, sin previa licencia de la Cámara correspondiente.

Tampoco pueden desempeñar dos cargos de elección popular al mismo tiempo, por ello deben de elegir entre ambos cargos.

La prohibición a diputados y senadores que durante el período de su representación realicen cualquier otra comisión o empleo de la Federación, por el cual perciban sueldo, y el de desempeñar dos cargos de elección popular, es a lo que se le ha denominado incompatibilidad parlamentaria.

Para que algún miembro del Poder Legislativo realice otro cargo o empleo de la Federación necesita licencia de la Cámara respectiva, con la consiguiente cesación en el cargo, si no se obtuvo la licencia, como sanción pierde el carácter de senador o diputado.

La incompatibilidad tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de la función parlamentaria; asegurar y preservar la independencia y control político que debe tener el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo; y evitar que los representantes populares distraigan su

atención en otras ocupaciones ajenas a su encargo.

La realidad política en México ha hecho difícil cumplir con los propósitos básicos que animan a el Poder Legislativo, el presidencialismo ha propiciado que el Congreso de la Unión otorgue demasiadas licencias para que los legisladores puedan separarse de su función representativa y ocupen algún puesto público, o bien otro cargo de elección popular (106).

La licencia no es un permiso para desempeñar al mismo tiempo las funciones incompatibles, sino la separación del cargo sin renunciar a él (107).

El profesor Tena Ramírez opina que la licencia persigue generalmente que el funcionario se dedique a otro empleo o comisión, incompatible con las funciones protegidas por la inmunidad procesal.

### 3.1 CONCEPTO DE LICENCIA

"Acto por el cual el superior jerárquico permite a los inferiores la suspensión temporal de la obligación de desempeñar sus funciones o cargo encomendado, con o sin goce de sueldo" (108).

(106) Rodríguez Lozano Amador, Incompatibilidad y Licencias Parlamentarias, op. cit., p. 643.

(107) Rodríguez Lozano Amador, Artículo 62, Vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, op. cit., pp. 289 y ss.

(108) Aguilar y Cuevas Magdalena, Licencia, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, op. cit., p. 2031, 2032.

"Autorización que otorga el Presidente de la Cámara, la propia Cámara, el Congreso General o la Comisión Permanente, para que uno de sus miembros o un funcionario o empleado público puedan hacer aceptar o dejar de hacer o cumplir con las obligaciones de carácter jurídico constitucional" (109).

La licencia es el "beneficio otorgado a un servidor público consistente en dispensarlo temporalmente de la asistencia al trabajo por tiempo determinado" (110).

La licencia se puede otorgar a los miembros del Congreso de la Unión por diversas causas, cuando la licencia es para dedicarse a un cargo incompatible con la función, tiene como consecuencia la pérdida temporal de funciones, se supone que también de emolumentos (ya que en la realidad se perciben las dietas), y el suplente de desempeñar las funciones y percibir el sueldo.

La licencia con goce de dietas, sólo puede concederse hasta por un tiempo máximo de dos meses, salvo el caso de enfermedad comprobada.

Si se solicita licencia por encontrarse enfermo, debe recibir las dietas correspondientes y puede ejercer nuevamente su función, cuando se haya recuperado, si no ha concluido su período de representación,

(109) Camposeco Miguel Angel, Manual de Textos Legislativos, Primera Edición, México 1984, p. 188

(110) De Pina Vara Rafael, y De Pina Rafael, Vid. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa S. A., Decimoprimer Edición, México, 1983, p. 343

se llama al suplente para que ejerza el cargo, a este tipo de licencia se le denomina licencia económica.

Otro tipo de significado se da a la licencia en el Derecho Administrativo que las define como medios de control sobre el ejercicio de determinadas actividades desempeñadas por los gobernados, quienes al cumplir con los requisitos exigidos pueden desarrollar dichas actividades, ya que la propia administración las reconoce el derecho de ejercicio, definición que no nos sirve para el estudio de las licencias parlamentarias, por lo cual no la analizaremos.

### 3.2 AUTORIDADES COMPETENTES PARA OTORGAR LA LICENCIA

La licencia la puede otorgar el Presidente de la Cámara a los miembros de la misma que aleguen impedimento o causa justificada para no asistir a las sesiones.

El pleno de la Cámara respectiva para que diputados o senadores puedan separarse de su encargo y aceptar comisión o empleo de la Federación o de los Estados, por el cual se disfrute de sueldo.

El Congreso Federal o su Comisión Permanente, para que el ciudadano admita del gobierno de otro país títulos o funciones públicas.

El Presidente de la cada Cámara puede conocer de la solicitud de licencia con goce de dietas sin límite de tiempo del legislador que compruebe tener enfermedad que le impida asistir a las sesiones.

Se debe conceder licencia inmediata e ilimitada al diputado o senador enfermo y se llamar al suplente para que entre en funciones y no se provoque disminución en el número de los miembros de la Cámara respectiva.

Dentro de un régimen de facultades expresas que es el que establece nuestra Constitución, no se encuentra expresamente establecida la autoridad competente para otorgar o negar una solicitud de licencia.

Se ha interpretado que las licencias pueden otorgarse en virtud de la fracción XXX del artículo 73 constitucional, la cual le otorga facultades al Congreso de la Unión para expedir todas las leyes que sean necesarias, con objeto de hacer efectivas todas las facultades que le han sido concedidas.

Las facultades que contempla esta fracción han sido denominadas facultades implícitas.

"Las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas" (111).

Se hace notar que la fracción no autoriza facultades nuevas, sino facultades que hagan efectivas las atribuciones consignadas en las

(111) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 116.

fracciones del artículo 73 constitucional, y las demás que le confiere la Constitución.

Para el profesor Tena Ramírez el otorgamiento de una facultad implícita sólo se justifica si reúne los siguientes requisitos:

- 1° La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse;
- 2° La relación de medio necesario respecto a fin, entre facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda;
- 3° El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita" (112).

En el caso de las licencias para los miembros del Congreso de la Unión, se reúnen los requisitos que enumera el profesor Tena Ramírez, existe la facultad principal en el artículo 62 cuando se establece que no se puede desempeñar comisión o empleo de la Federación, sin licencia previa de la Cámara respectiva.

El segundo requisito se reúne porque no se puede otorgar o negar licencia, si no se establece la relación entre la facultad explícita y la implícita.

---

(112) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 116

El tercer requisito reconoce la facultad implícita regulando la licencia en los artículos 47 48 y 49 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgado en marzo de 1934, artículos que establecen:

"Artículo 47. El senador o diputado que por indisposición u otro grave motivo no pudiere asistir a las sesiones o continuar en ellas, lo avisará al presidente por medio de un oficio o de palabra; pero si la ausencia durase más de tres días lo participará a la Cámara para obtener la licencia necesaria".

"Artículo 48. Sólo se concederán licencias por causas graves y cuando más a la cuarta parte de la totalidad de los miembros que deban componer la Cámara".

"Artículo 49. No podrán conceder licencias con goce de dietas por más de dos meses, salvo el caso de enfermedad comprobada".

Pero los artículos en mención no regulan en su totalidad a las licencias, toda vez que no consagran el tiempo de duración de las licencias, que se considera como causa grave, el quórum necesario para su aprobación, dejando así una laguna legislativa.

En los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente, que es el órgano que permite la continuidad como poder público del órgano legislativo, en funciones administrativas, políticas y electorales, compuesta por 37 miembros de los que 19 son diputados y 18 senadores, establecidas sus facultades en el artículo 79 constitucional, a raíz de la reforma de 1984 a la fracción VIII del mencionado artículo, se encuentra facultada para conocer y resolver sobre las solicitudes de licencias que le sean presentadas por los legisladores.

La facultad que se le otorgó a la Comisión Permanente debe de también ser regulada y otorgada a las facultades exclusivas de cada Cámara o al Congreso de la Unión.

### 3.3 PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR LICENCIA A LOS MIEMBROS DEL PODER LEGISLATIVO

Cuando algún miembro del Congreso de la Unión opta por dedicarse a otra comisión o empleo de la Federación por el cual perciba sueldo, siendo incompatible con el cargo de senador o diputado, debe presentar una solicitud de licencia ante la Cámara respectiva, la cual aprobará o negará la solicitud, si se aprueba como no existe regulado el tiempo de duración será por el tiempo que dure la comisión o empleo de la Federación, sin poder exceder del tiempo de su representación.

El senador o diputado que obtiene licencia para dedicarse a otro cargo, ya no cuenta con la inmunidad que le había sido otorgada por la función parlamentaria que debía realizar.

Este tipo de licencia trae aparejada consigo la cesación temporal del cargo, no debe de percibir sueldo, se debe mandar llamar al suplente al cual se le otorgará la inmunidad, por ser él quien desempeñará la función.

Al contar con licencia algún senador o diputado, ya no goza de la inmunidad que protege la función más no a la persona, y si comete



algún ilícito no se necesitará la declaración de procedencia para poder proceder penalmente en su contra, toda vez que no se encuentre realizando alguna función protegida por la inmunidad.

Por lo que respecta a las faltas u omisiones que conllevan al juicio político, un miembro del Poder Legislativo con licencia nunca podrá cometerlas, toda vez que estas se cometen cuando se esta ejerciendo la función, y al no estar desempeñandola exista la imposibilidad de cometer esas faltas u omisiones.

Al concluir la licencia del miembro del Congreso de la Unión, que debe de ser antes de que termine su período de representación, se le inviste nuevamente de la inmunidad por la función que desempeñará, pero si cometió algún ilícito durante el tiempo de su licencia, se producirán diversas consecuencias.

Si ya se inició un proceso penal a algún senador o diputado, durante el período de la licencia, no se necesitó la declaratoria correspondiente, por no gozar de la inmunidad procesal, pudiendo proceder penalmente en contra del senador o diputado acusado, y no puede desempeñar nuevamente sus funciones toda vez que se suspendieron sus derechos de ciudadano, por estar sujeto a un proceso penal, en virtud de un delito que merezca pena corporal.

Si no ha comenzado el proceso penal es indispensable que se le desafuere (113), o como se denomina actualmente se haga el respectivo

(113) Tena Ramírez Felips, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., pp. 567 y ss.

Juicio de procedencia, para que se le pueda someter a la justicia ordinaria, toda vez que el diputado o senador ya ha sido investido con la inmunidad al comenzar a realizar nuevamente su función, y se debe de solicitar la declaratoria para que al otorgarla de lugar a la autoridad competente proceder contra el inculpado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, con anterioridad mantenía el criterio de que cuando un funcionario público gozaba de licencia gozaba de fuero constitucional, una interpretación posterior cambio este criterio y actualmente cuando se le otorga licencia al servidor público no goza de la inmunidad (114).

Los pocos constitucionalistas mexicanos que han estudiado el tema de las licencias concidieron en que se debe tratar de garantizar el cumplimiento de la división de poderes, que el Poder Legislativo no debe perder el control político que ejerce sobre los actos del Poder Ejecutivo, y que se tiene que asegurar la eficiencia y plena dedicación de quienes han sido electos por el pueblo como sus representantes ante el Congreso de la Unión, impidiendo que otra ocupación los distraiga del correcto desempeño de sus responsabilidades públicas, para que los representantes populares en el ejercicio de sus cargos actúen con libertad e independencia de criterio analizando la Cámara respectiva con detenimiento si debe o no otorgar la licencia a los legisladores que la soliciten, para evitar que el Ejecutivo pueda paralizar la actividad del Congreso de

(114) Orozco Henríquez J. Jesús, Artículo 112, Vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, op. cit., p. 520.

la Unión, al dejarlo sin quórum, mediante el ofrecimiento de empleos a diputados y senadores.

Mariano Coronado consideraba que se debía ser cauteloso en el otorgamiento de licencias a los diputados y senadores, debiendo analizar si es o no conveniente conceder la licencia, puesto que si se hace en gran número se confundirían los poderes Legislativo y Ejecutivo (115).

José María del Castillo Velasco manifestó que podía darse el caso de que se empleara a tantos diputados y senadores, y una vez aprobada la licencia respectiva por su falta o ausencia no pudiera el Congreso ejercer sus funciones.

Francisco Zarco, opinó con base en la experiencia que es físicamente imposible que un sólo hombre baste para dos cargos públicos, si quiere desempeñarlos con conciencia y patriotismo (116).

Eduardo Ruiz afirmó que si un miembro del Congreso de la Unión cuando ocupa un puesto que depende del Poder Ejecutivo, existen influencias, haciendo variar sus opiniones con el incentivo de una buena remuneración en el goce de un empleo.

Todas estas opiniones fueron expresadas antes de la Constitución de 1917, siendo tomadas en cuenta para la redacción de los artículos

(115) Rodríguez Lozano Amador, Incompatibilidad y Licencias Parlamentarias, op. cit., p. 644

(116) Idem

correspondientes.

Por lo antes expuesto sólo puede otorgarse licencia cuando más a la cuarta parte de los miembros del Congreso de la Unión.

Si la Cámara de Diputados cuenta con 500 miembros el máximo de licencia que puede otorgar es a 125 diputados, y la Cámara de Senadores que cuenta con 128 senadores el máximo de licencias que puede otorgar es a 32 senadores mandando llamar a sus respectivos suplentes, para no dejar sin quórum a la Cámara respectiva.

#### 3.4 CASO PRACTICO DE LICENCIA DE LOS MIEMBROS DEL PODER LEGISLATIVO

En el Diario de Debates del día 30 de junio de 1992, encontrándose el Congreso de la Unión en sesiones ordinarias el diputado federal por el XII distrito electoral del Estado de Jalisco solicitó una licencia.

Compareció ante el pleno de la Cámara de Diputados, para solicitar con fundamento en el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, licencia previa para separarse de sus funciones como diputado federal, y estar en aptitudes de aceptar un cargo en la Administración Pública Federal, reiterando su consideración y aprecio personal.

La secretaría puso a discusión los puntos de acuerdo que fueron:

Primero. Se concede licencia previa al diputado Rafael González

Pimienta para separarse de sus funciones como diputado federal, por el XII distrito electoral federal del estado de Jalisco, para estar en posibilidad de desempeñar un cargo dentro de la Administración Pública Federal, a partir del 30 de junio de 1992, y durante el tiempo que dure el encargo .

Segundo. En su oportunidad llamarse al suplente.

No habiendo quien hiciera uso de la palabra, se procedió a votar, y preguntar si se aprobaba, los diputados que votaron afirmativamente se pusieron de pie.

Los diputados que estuvieron por la negativa sirvieron manifestarlo poniéndose de pie.

Se aprobó, manifestándose al Presidente de la Cámara.

En el Diario de Debates del 5 de julio de 1994 Rafael González Pimienta, electo por el XII distrito electoral federal del Estado de Jalisco, compareció para exponer que en sesión ordinaria del 30 de junio de 1992, el pleno de la Cámara de Diputados le concedió licencia previa para separarse de manera transitoria de sus funciones como diputado federal propietario, integrante de la LV Legislatura y de esa manera estar en posibilidad de aceptar y desempeñar un cargo de la Administración Pública Federal.

La licencia le fue concedida por el tiempo que durara la responsabilidad pública, por lo que, una vez concluida, solicitó que se le informara al pleno de la Cámara de Diputados su incorporación a las actividades legislativas a partir del 5 de julio de 1994.

Enterado el pleno de la Cámara de Diputados se le tuvo por reincorporado a sus actividades legislativas.

## CAPITULO 4

### NATURALEZA JURIDICA DEL DESAFUERO

La falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los servidores públicos origina responsabilidades de naturaleza diversa (117), las cuales pueden ser civil, administrativa penal o política.

La responsabilidad civil se da cuando el incumplimiento de las obligaciones del servidor público produce menoscabo en el patrimonio del Estado o daño a los particulares (118).

La responsabilidad administrativa opera con motivo de las faltas cometidas en el desempeño de la función, cuando se incurren en actos u omisiones que afecten la salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad o eficiencia en el desempeño que haga el servidor público, pudiendo coexistir la responsabilidad penal y civil, las sanciones establecidas en el ley son el apercibimiento, la amonestación, la suspensión, la destitución, y la inhabilitación temporal (119).

Las distintas responsabilidades se sustancian a través de procedimientos separados y distintos, prevén sanciones diferentes y los órganos encargados de adjudicarlas también varían según el tipo

(117) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A., Decimocuarta Edición, México 1988, p. 475

(118) Olivera Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A., Quinta Edición, México 1988, p.373

(119) Ibidem, p. 374

de responsabilidades.

En denuncias por responsabilidades del orden civil y administrativo no se requiere de declaración de procedencia, para los servidores públicos, que gozan de la inmunidad procesal.

Ya que los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos por las responsabilidades administrativas no son tan graves para constituir un ilícito, ni tan serios como para ser materia de juicio político, y toda vez que sólo por la responsabilidad penal, y por la política se requiere la declaración de procedencia, este requisito no es necesario para sancionar a los miembros del Congreso de la Unión por la responsabilidad administrativa en que incurran.

Y por lo que respecta a la responsabilidad civil, el artículo 111 constitucional establece que "en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor no se requerirá declaración de procedencia".

La responsabilidad penal de los servidores públicos se da por la comisión de delitos, la cual debe perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal común ya sea federal o local (120).

Al incurrir en responsabilidad penal los miembros del Congreso de la Unión, por gozar de inmunidad procesal, debe de hacerse la

(120) Orozco Henríquez J. Jesús, Artículo 109, Vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, op. cit., p. 506



declaratoria correspondiente, esto es, hacer el respectivo juicio de procedencia para que se separe al servidor público de su función, en virtud de la cual se le investió de la inmunidad procesal, toda vez que es un requisito de procedibilidad para someterlos a la justicia ordinaria federal o local.

La sociedad y el Estado tienen interés en la averiguación de los delitos y en el castigo de los que resulten culpables, también lo tienen de que ante todo, se respeten los mandamientos de la Constitución Federal, que prohíben que sean detenidos los individuos que gocen de la inmunidad procesal, sin que previamente obtengan la declaración de procedencia correspondiente, denominado con anterioridad desafuero, y que para nuestro estudio utilizaremos la innovación de declaración de procedencia, que a nuestra opinión es más adecuada.

Para evitar abusos de la inmunidad procesal, de que se encuentran investidos los miembros del Congreso de la Unión, se supone que pueden ser detenidos sin previa declaración de procedencia, cuando éstos cometan delitos flagrantes.

El delito flagrante "es aquel delito cuyo autor es arrestado en el momento de estarlo cometiendo o perseguido materialmente después de haberlo perpetrado" (121).

(121) Burgoa O. Ignacio, Delito Flagrante, Vid. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, S. A. Segunda Edición, México 1989, p. 109

La responsabilidad política es la que se hace valer a través del juicio político, sólo alcanza a determinados servidores públicos, por razón de sus funciones, por actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, las sanciones son destitución o inhabilitación de un año a veinte años (122).

A raíz de las reformas de 1982 al título cuarto constitucional, se contemplan las responsabilidades civil, administrativa, penal y política, este título se denomina "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos".

Y también en 1982, se publicó la ley reglamentaria del título cuarto constitucional que se denominó "Ley de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos" para evidenciar el carácter de servicio público atribuido a quienes desempeñan los más altos cargos, entre ellos los miembros del Poder Legislativo de la Federación.

Por lo que respecta en el artículo 108 constitucional se establece que para los efectos de las responsabilidades establecidas en el título cuarto se reputan como servidores públicos a los representantes de elección popular.

Si se considera servidor público a los representantes de elección popular, siendo electos los senadores cada seis años y los diputados cada tres años, los miembros del Poder Legislativo son servidores públicos, por ende le es aplicable lo establecido en el título cuarto

(122) Olivera Toro Jorge, op. cit., p. 375

constitucional.

La idea de nombrar a los altos funcionarios, servidor público, resulta válida en su propósito, pues todo funcionario público, independientemente de su categoría formal e índole de sus atribuciones debe ser considerado como servidor público.

#### 4.1 CONCEPTO DE DESAFUERO

Desafuero lato sensu "significa toda acción jurídica tendiente a quitar el fuero, privilegio o inmunidad de que goza un funcionario en razón de su cargo" (123).

Desafuero. "Acto que priva del fuero o privilegio" (124).

Desafuero. "Privación del fuero" (125).

El desafuero es quebrantar los privilegios que le corresponden, y privar de fuero o exención de que se goza por haber cometido alguna de las infracciones señaladas en la ley.

Desafuero en el derecho procesal, es la privación del fuero o privilegio, entendiéndose por privilegio la prerrogativa que se da por ejercer ciertas funciones.

(123) Desafuero, Vid. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo III, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires 1971, p. 387

(124) Desafuero, Vid. Gran Diccionario Enciclopédico Visual, Programa Educativo Visual, México 1993, p. 401

(125) De Pina Vara Rafael, De Pina Rafael, Desafuero, Vid. Diccionario de Derecho, op. cit., p. 232.

Como la gran mayoría de los autores coinciden en que el concepto de desafuero es la privación del fuero, analizaremos la connotación de la palabra fuero.

"La palabra fuero viene del vocablo latino forum que significa recinto sin edificar, plaza pública, vida pública y judicial, por extensión se le denomina al sitio donde se administra justicia, al local del tribunal" (126).

Al fuero se le han dado varias acepciones, se entiende como "una compilación, reunión de leyes o disposiciones jurídicas como el Fuero Juzgo, el Fuero de Aragón" (127).

El fuero significa "un conjunto de usos y costumbres jurídicas de observancia obligatoria" (128).

El vocablo fuero implica "carta de privilegios, o instrumento de exenciones de gabelas (impuestos), concesiones de gracias, mercedes y libertades" (129).

El fuero es sinónimo de jurisdicción o competencia, cuando se habla de fuero de guerra o fuero federal, fuero local, es frecuente que se confundan los términos jurisdicción y competencia, siendo que la

(126) Soberanes Fernández José Luis, Fuero, Vid. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, op. cit., p. 1484.

(127) Burgoa O. Ignacio, Fuero, Vid. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo, p. 171

(128) Idem

(129) Ibidem p. 172

primera es la facultad de resolver un litigio y la segunda los límites de esa facultad.

El fuero como privilegio (fuero constitucional).

El fuero constitucional que es el que nos interesa "era el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la federación para que, antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal" (130), siendo un requisito de procesabilidad.

El profesor Burgoa opina que el fuero constitucional debe concebirse bajo dos aspectos, el de inmunidad y el de no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales.

El fuero como inmunidad, como privilegio o prerrogativa es el que se consigna en nuestra Carta Magna, en el artículo 61, estableciendo el fuero constitucional como una inmunidad para los miembros del Poder Legislativo, inmunidad que se les ha otorgado por motivo de las funciones que realizan (131).

Es la libertad de expresión que tiene todo diputado o senador de la República para expresar, precisamente en el desempeño de sus

(130) Soberanes Fernández José Luis, Fuero Constitucional, Vid. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, op. cit. p. 1485

(131) Burgoa O. Ignacio, Fuero constitucional, Vid. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, op. cit., p. 174

funciones, sus ideas, opiniones juicios o criterios, sin temor a alguna responsabilidad, y que conocemos como inviolabilidad.

El fuero como no procesabilidad se traduce en la circunstancia de que, mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate la denominada declaración de procedencia y con anterioridad procedimiento de desafuero, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y demás servidores públicos con inmunidad procesal no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria (132).

La garantía específica de igualdad traducida en la prohibición de existencia de fueros contemplada en el artículo 13 constitucional que establece "...Ninguna persona o corporación puede tener fuero..." y que sólo subsiste el fuero de guerra. Ante esta idea el fuero constitucional, implicaría una circunstancia anti-igualitaria, pero el término fuero en el artículo 13 constitucional significa todo privilegio o prerrogativa de cualquier especie y contenido otorgado a alguna persona o corporación.

Por lo tanto las autoridades tiene la obligación de no otorgar a ninguna persona privilegio o prerrogativa alguna de cualquier índole o contenido.

Para el maestro Burgoa existen desde el punto de vista genérico dos especies de fuero: el fuero personal y el real o material.

(132) Burgoa O. Ignacio, Fuero Constitucional, Vid. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo, op. cit., pp. 174 y 175

El fuero personal, es aquel que está constituido por un conjunto de privilegios y prerrogativas que acuerdan en favor de una o varias personas determinadas, estos privilegios o prerrogativas son intuitu personae, esto es, atendiendo al sujeto mismo, son un conjunto de privilegios o prerrogativas o ventajas que se acuerdan en beneficio exclusivo de una o de varias personas, con la circunstancia de que estas se colocan en una situación jurídica particular, diversa de aquella en que se encuentran los demás individuos.

El fuero real, material u objetivo, no se refiere a una persona determinada o a un número también determinado de sujeto. Tal fuero no implica un conjunto de ventajas o favores personales acordados para uno o varios sujetos o un grupo de personas, sino que propiamente se traduce en una situación de competencia jurisdiccional determinada por la índole o naturaleza del hecho, acto o negocio que da origen a un juicio. Existen en nuestro sistema jurídico los fueros federal y local que significan las esferas de competencia entre la Federación y los Estados, fijadas en razón de la naturaleza formal de los actos, hechos o negocios que se someten a su conocimiento o que dan origen al procedimiento que ante ellos debe ventilarse. Se denomina real material u objetivo porque se establece atendiendo a circunstancias, fenómenos, elementos, trascendentes e independientes de la índole intrínseca de una persona.

Lo que la Constitución prohíbe en su artículo 13 es la existencia de fueros personales.

"La prohibición de existencia de fueros a título de privilegios o prerrogativas en favor de una persona tiene las consabidas salvedades constitucionales, en el sentido de que ciertos altos funcionarios gozan de inmunidad en determinados casos, consistentes en quedar excluidos de la jurisdicción común en materia penal mientras no sean desaforados mediante el procedimiento correspondiente" (133).

Nosotros opinamos que no es un fuero personal, sino más bien un fuero real, ya que se otorga en razón de la función que se realiza.

El fuero constitucional es utilizado indistintamente como sinónimo de inviolabilidad e inmunidad.

La inviolabilidad se trata de un privilegio que se encuentra implícito en determinados cargos públicos por la función que desempeñan sus respectivos titulares, en cuya virtud dichos servidores públicos no pueden ser molestados por ninguna autoridad, bajo el pretexto de haber incurrido en responsabilidad, sin antes haber obtenido del Congreso de la Unión la correspondientes declaración de haber lugar a formación de causa (134).

La inmunidad es el privilegio cuya finalidad es permitir al parlamentario el libre ejercicio de su función, asegurándole protección frente a los actos de los particulares y del gobierno.

(133) Burgoa O. Ignacio, Fuero, Vid. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo, op. cit., pp. 172 y 173

(134) Barragán Barragán José, Inviolabilidad de los Funcionarios Públicos, Vid. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, op. cit., p. 1820.



La inmunidad es la protección contra toda acción penal de que gozan los representantes populares durante el tiempo de su representación (135).

Mediante la reforma del 28 de diciembre de 1982, se pretendió cambiar el término fuero, no obstante el artículo 61 vigente, aún sigue instituyendo el término, esperando ser uniformado a la expresión neutra de la reforma de 1982.

#### 4.2 PROCEDIMIENTO PARA EL DESAFUERO DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

El procedimiento para privar del fuero a los miembros del Congreso de la Unión era través del desafuero, a raíz de las reformas a nuestra Carta Magna en 1982 se utilizan los vocablos inmunidad procesal y declaración de procedencia, vocablos que estaremos utilizando.

A través de la declaración de procedencia y del juicio político se priva de inmunidad procesal a los miembros del Poder Legislativo.

Se debe solicitar la declaración de procedencia para poder proceder penalmente en contra de los miembros del Congreso de la Unión

La declaración de procedencia ó juicio de procedencia como también se denomina es unicameral -sólo interviene la Cámara de Diputados- a fin de garantizar rapidez y eficiencia política (136).

(135) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 279

(136) González de la Vega René, op. cit., p. 115

Mediante la declaración de procedencia, la Cámara de Diputados debe declarar que ha lugar a proceder contra el servidor público, separándole de su función y al no estar en función se le priva de la inmunidad procesal.

No es una suspensión definitivamente en el ejercicio de su cargo, sino solamente es separarlo de la función, para someterlo a la justicia ordinaria, en tanto que la autoridad competente para juzgarlo, declara si es o no culpable del delito que se le atribuye.

Es una medida preventiva o transitoria y no una pena, si del procedimiento penal es absuelto y aún no ha concluido su período de representación puede regresar a su cargo.

Ahora bien si es condenado pero purga su pena y aún no ha terminado su período de representación, aunque la ley no lo establezca no debe de regresar al cargo.

El profesor Tena Ramírez opina que "cuando se ha purgado la pena, nada hay que impida al funcionario reasumir sus funciones, exactamente igual que si hubiera sido absuelto" (137).

El juicio político se sigue ante dos instancias, ante las dos Cámaras del Congreso de la Unión, por lo establecido del artículo 9 al 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo un procedimiento parecido en su primera parte a la Declaración

(137) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 564

de Procedencia.

En el juicio político en vez de separar de su función y privar de la inmunidad a los miembros del Congreso de la Unión para permitir a la justicia ordinaria que se le juzgue según a la legislación penal aplicable, la Cámara de Diputados se erige en Jurado de Acusación ante la de Senadores para que ésta funja como Jurado de Sentencia y declare la sanción correspondiente.

La sanción puede ser inhabilitación o destitución del cargo, y al no estar en función ya no goza de la inmunidad que se le otorgo por el cargo que desempeñaba.

#### 4.3. ORGANOS COMPETENTES PARA EL DESAFUERO

Los órganos encargados de aplicar las normas previstas por la Constitución y la Ley Federal las Responsabilidades de los Servidores Públicos, relativas al desafuero y como se denomina actualmente declaración de procedencia, es la Cámara de Diputados, y para el juicio político, son la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

Para la tramitación del procedimiento ambas Cámaras pueden funcionar en comisiones, secciones y pleno.

Las comisiones competentes para recibir y tramitar las denuncias deben constituirse por iniciativa de la Gran Comisión de la Cámara

respectiva en los términos de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

Las comisiones deben designar de entre sus integrantes a sus cuatro congresistas para que formen la Sección Instructora de la Cámara de Diputados y a la Sección de Enjuiciamiento en la Cámara de Senadores.

Una de las facultades de la Cámara de Diputados es la de ser órgano de acusación para los juicios políticos, también es la encargada de declarar si ha lugar o no ha proceder contra el inculpado de un delito común, y de declarar que ha lugar a proceder en contra de algún miembro del Poder Legislativo, se le debe separar de su función, y privar de la inmunidad, para que se le someta a la legislación penal aplicable.

La Cámara de Senadores es la encargada de constituirse en Jurado de Sentencia para conocer del juicio político, e imponer las sanciones correspondientes de destitución e inhabilitación en el cargo.

#### 4.4 DECLARACION DE PROCEDENCIA

La declaración de procedencia es el vocablo utilizado para el desafuero a raíz de las reformas de 1982, siendo técnicamente un clásico requisito de procedibilidad de la acción penal.

Por virtud de la declaración de procedencia se separa al servidor público de su encargo en tanto éste sujeta a proceso penal, reasumiendo su función si se absuelve, en tanto que, si se le condena, no se le puede conceder el indulto.

La declaración de procedencia la regula el artículo 111 constitucional que establece:

"Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despachos, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

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

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

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

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados".

El artículo transcrito establece el juicio de procedencia por la responsabilidad penal en que hayan incurrido los servidores públicos mencionados, y para nuestro estudio sólo nos avocaremos a la responsabilidad penal de los miembros del Congreso de la Unión.

Para la declaración de procedencia de los miembros del Poder Legislativo sólo interviene la Cámara de Diputados.

La declaración de procedencia debe hacerse por mayoría absoluta, entendiéndose por ésta la integrada por más de la mitad de los votantes.

Una vez que se ha declarado que ha lugar a proceder contra algún

diputado o senador, éste queda a disposición de la autoridad competente, pero si la resolución fue negativa se suspende cualquier procedimiento posterior hasta que concluya su cargo el inculpado.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público será exigible de acuerdo a los plazos de prescripción consignados en la ley penal, toda vez que en los juicios penales la prescripción será la que fije la ley de la materia, pero nunca menor de tres años. Sin embargo cuando los servidores públicos que gocen de inmunidad procesal y mientras no sean privados de tal, no correrá el término de prescripción.

Al presentarse denuncia o querrela por particulares, o requerimiento del Ministerio Público cumpliendo los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de alguno de los miembros del Congreso de la Unión se actúa lo pertinente.

La denuncia debe presentar por escrito y debe ser ratificada dentro de los tres días naturales. Las denuncias anónimas no producen efecto alguno.

Se debe ratificar la denuncia ante la Oficialía de Partes dentro de los tres días siguientes, debe ser enviada, junto con los elementos de prueba a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

La Subcomisión debe examinar la acusación dentro del plazo de treinta días determinando si el acusado forma parte del grupo de servidores que gozan de inmunidad procesal, si la conducta que se denuncia constituye un delito y la probable responsabilidad del acusado.

La Subcomisión deberá de tomar en cuenta los elementos de prueba para concluir con el desechamiento de la denuncia, o para iniciar el procedimiento de declaración de procedencia.

La Sección Instructora debe practicar todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia de la inmunidad procesal denominado con anterioridad fuero constitucional, cuya separación se solicita. Concluida esta averiguación la Sección dictaminará si ha lugar a proceder en contra del inculpado.

Si a juicio de la Sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara para que ésta resuelva si se continúa o desecha sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

La Sección Instructora debe rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la Sección.

Se da cuenta del dictamen correspondiente, el presidente de la Cámara



anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, se le hace saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso.

El día designado previa declaración al presidente de la Cámara de Diputados se conocerá el dictamen, la Sección Instructora, le concederá la palabra al denunciante, al servidor público o su defensor, éstos se retirarán, se procederá a discutir y votar el dictamen propuesto por la Sección Instructora.

La resolución que la Cámara emita sobre dicho proyecto debe ser sometida a votación en sesión plenaria y debe contar con la aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión.

Una vez aprobado el dictamen si la Cámara de Diputados que declarará que ha lugar a proceder contra el inculpado, queda inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

A través de este procedimiento, que es lo que se denominaba desafuero, un miembro del Poder Legislativo que haya incurrido en un delito común queda a potestad de la justicia ordinaria, previa declaración de procedencia, se le priva de la inmunidad procesal y se le separa de la función que desempeñaba.

#### 4.5 JUICIO POLITICO

La responsabilidad política es la que se hace valer a través del Juicio político de responsabilidad en contra de los servidores mencionados en el artículo 110 constitucional que establece:

"Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

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

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

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros

presentes en sesión de aquella Cámara después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

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

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables".

El Congreso de la Unión es el encargado de someter a juicio político a sus miembros y demás servidores públicos por la comisión de las infracciones graves de carácter político previstas por la ley.

El juicio político sólo puede iniciarse mientras los miembros del Congreso de la Unión, se encuentren en ejercicio de su encargo, y un año siguiente a la conclusión de sus funciones.

Las causas de procedencia de la pretensión del juicio político son los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, entre éstas, el ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal, las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales, el ataque a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, y las demás que enumera el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La denuncia la puede presentar todo ciudadano bajo su responsabilidad y mediante los elementos de prueba ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados.

"No obstante que se da la posibilidad de que todo ciudadano pueda presentar una denuncia pública ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, no se hace efectiva, porque generalmente se desecha o ni siquiera se atiende en lo más mínimo" (138).

Si la denuncia debe de ser bajo la estricta responsabilidad del ciudadano puede tener un efecto negativo toda vez que los ciudadanos se abstienen de denunciar los abusos de los servidores públicos por temor a incurrir en alguna responsabilidad penal o civil, ante las eventuales fallas procesales y las dificultades probatorias.

La denuncia se debe presentar por escrito y debe ser ratificada dentro de los tres días naturales. Las denuncias anónimas no producen efecto alguno.

Se debe ratificar la denuncia ante la Oficialía de Partes dentro de los tres días siguientes, debe ser enviada, junto con los elementos de prueba a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

La Subcomisión debe examinar la acusación dentro del plazo de treinta días para determinar si el acusado forma parte del grupo de servidores que pueden ser sometidos a juicio político; si la conducta que se le atribuye corresponde a alguna de las causales de

(138) Moreno Daniel, op. cit., p. 515

procedencia señaladas por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, y si la conducta que se denuncia constituye una infracción y la probable responsabilidad del acusado.

La Subcomisión deberá de tomar en cuenta los elementos de prueba para concluir con el desechamiento de la denuncia, o para iniciar el procedimiento del juicio político.

Se critica el procedimiento porque la Cámara de Diputados tiene un papel preponderante, dejando al Senado únicamente la facultad de fijar la intensidad de la sanción a aplicar.

La decisión de la Subcomisión de examen previo en la que se decida el desechamiento de la denuncia puede ser revisada por el Pleno de las Comisiones Unidas a petición del presidente de alguna de ellas o del 10% de los diputados que integren ambas comisiones.

En caso de que la Subcomisión se pronuncie por la necesidad de iniciar el juicio político debe remitirse su resolución al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para que éstas remitan la decisión que se resuelva sobre la procedencia de la denuncia, sobre el cumplimiento de las exigencias contenidas en el artículo 110 constitucional y se turne la denuncia a la Sección Instructora de la Cámara.

Una vez recibida la denuncia, la Sección Instructora deberá practicar

las diligencias necesarias para determinar la existencia de la conducta o del hecho que motivo a la denuncia, así como la posible participación del servidor acusado.

El servidor público tiene derecho de participar durante la instrucción del asunto. A tal efecto se le debe notificar dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, sobre la materia de la misma para que comparezca o informe por escrito dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

En Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no se establecen los medios de prueba que pueden ser utilizados en el procedimiento, (se debe aplicar lo previsto en el Código de Procedimientos Penales), sólo menciona que el denunciante, el acusado y la propia Sección Instructora podrán ofrecer pruebas.

La calificación de la pertinencia de las pruebas es facultad de la Sección Instructora.

El plazo para la presentación de las probanzas es de treinta días naturales, pudiendo ser ampliado según los requerimientos de la instrucción.

Una vez cerrada la fase de instrucción, se correrá traslado al denunciante, por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos

al acusado y a la defensa para que preparen la formulación de alegatos, mismos que deberán presentarse por escrito en un plazo de doce días naturales contados a partir del cierre de la instrucción.

Una vez concluida la sustanciación del expediente (al cierre del período de alegatos), la Sección de Instrucción procederá a la redacción de sus conclusiones con base en el expediente debiendo fundar y motivar su decisión sobre la conclusión en caso de que se considere que no ha lugar a proceder en contra del enjuiciado por considerarlo inocente o la continuación del procedimiento.

Se debe proponer un proyecto de decisión que declare que fue comprobada legalmente la conducta o hecho que motivó el procedimiento, y que existe probable responsabilidad del servidor público sometido a juicio debiendo proponer la sanción aplicable, la Sección Instructora cuenta con un plazo de sesenta días naturales contados a partir de la presentación de la denuncia, para instruir el caso, formular sus conclusiones y entregarlas a los secretarios de la Cámara. Excepcionalmente, se le podrá conceder una ampliación del mismo que no será mayor de quince días.

El día de la sesión al cual se debe de convocar a los diputados federales, se dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis de las mismas, a las conclusiones de la Sección encargada de la instrucción y se permitirá formular alegatos tanto al denunciante como al acusado y a su defensor. Ambas partes podrán ejercer el derecho de réplica.

Una vez pronunciados los alegatos, las partes deben retirarse y la Cámara procederá a la discusión y voto de las conclusiones presentadas por la Sección Instructora.

La resolución que la Cámara emita sobre dicho proyecto debe ser sometida a votación en sesión plenaria y debe contar con la aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión.

En caso de que la Cámara de Diputados se pronuncie por la culpabilidad del enjuiciado, ella misma se constituirá en Cámara de Acusación ante el Senado de la República a través de una Comisión de tres diputados que deberán de sostener la acusación. El acusado será puesto a disposición de la Cámara de Senadores.

En el supuesto contrario, es decir, si la Cámara considera que no procede la acusación en contra del servidor público, éste continuará desempeñando su cargo o comisión.

La Cámara de Senadores realiza un procedimiento con plazos más breves que el que se desarrolla ante la Cámara de Diputados.

Se repiten las conclusiones de la Cámara de Diputados.

Después de haber sido presentada la acusación ante el Senado, ésta será turnada a la Sección de Enjuiciamiento del mismo.



La Sección de Enjuiciamiento citará a la Comisión de Diputados encargada de sostener la acusación, al acusado y a su defensor para que presenten sus alegatos en forma escrita dentro del término de cinco días naturales posteriores al del emplazamiento.

Las conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento deben presentarse después del cierre del período de alegatos ante la Secretaría de la Cámara de Senadores; para su elaboración deben tomarse en cuenta los elementos contenidos en la acusación y en los alegatos de las partes. Las conclusiones, que contendrán una propuesta de la sanción que será impuesta, deben expresar las normas legales que las sustentan.

La Sección de Enjuiciamiento puede escuchar a la Comisión Acusadora, al acusado y a su defensor, sea de oficio o a petición de parte.

También tiene amplios poderes en materia probatoria, pudiendo ordenar la práctica de las diligencias que considere necesarias para la elaboración de sus conclusiones.

La Sección deberá entregar sus conclusiones a la Secretaría de la Cámara de Diputados.

Una vez recibidas las conclusiones de la Sección competente, el presidente del Senado deberá anunciar que éste se constituirá en Jurado de Sentencia dentro del plazo de 24 horas contadas a partir de

la entrega de las conclusiones, debiendo convocar a la audiencia tanto a la Comisión de Acusación de la Cámara de Diputados como al acusado y a su defensor.

Llegada la fecha y hora de audiencia, el presidente del Senado hará la declaratoria para erigirlo en Jurado de Sentencia, acto seguido se da lectura a las conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento y se concede el uso de la palabra a la Comisión de Acusación, al acusado y a su defensor.

Después de haber expuesto sus alegatos, tanto el acusado como su defensor deben retirarse de la audiencia, debiendo permanecer la Comisión de Acusación. A continuación se procede a discutir y votar las conclusiones.

Una vez que se hayan aprobado los puntos de acuerdo correspondientes, el presidente hará la declaratoria respectiva.

La sentencia debe ser aprobada por una mayoría calificada de las dos terceras partes de los senadores presentes en la sesión.

Las resoluciones que emitan ambas Cámaras durante el juicio político no son susceptibles de ser atacadas.

Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará la servidor público con destitución, o podrá también

imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años (139).

La destitución "es la pena consistente en la cesación definitiva en el ejercicio de una función o empleo"

La inhabilitación "es el impedimento absoluto para volver a ejercer alguna función o empleo" en el servidor público (140).

Al producirse la destitución de la función e inhabilitación del cargo se le retira al funcionario de la inmunidad procesal, produciéndose así su desafuero.

Para el profesor Tena Ramírez el juicio político no es propiamente el desafuero, sino al contrario la expresión más propia del fuero, pero si el juicio político remata en sentencia condenatoria el desafuero se produce (141).

El juicio político implica, el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político, para destituir e inhabilitar a algún miembro del Congreso de la Unión, si bien deben

(139) Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos, op. cit., pp. 72 y ss.

(140) Bunster Alvaro, Inhabilitación, Destitución o Suspensión de Funciones o Empleos, Vid. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, op. cit., p. 1719.

(141) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, op. cit., p. 566

respetarse las formalidades esenciales del procedimiento, no se confiere al órgano político la potestad para privar al respectivo servidor público de su patrimonio, de su libertad o de su vida, función que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez en sentido estricto a fin de evitar los excesos de la pasión política (142).

La destitución y la inhabilitación son sanciones eminentemente políticas.

El escaso uso del juicio político es una consecuencia de la debilidad del Poder Legislativo.

#### 4.6 CASO PRACTICO DE DESAFUERO DE LOS MIEMBROS DEL PODER LEGISLATIVO.

El 18 de octubre de 1947, a la Sección Instructora del Gran Jurado le fue turnado el escrito del Juez de Distrito del Estado de Michoacán, en el que con fundamento en la petición de la Procuraduría General de la República y en los términos de lo que establecía el artículo 109 constitucional, se solicitaba la declaración de que había lugar a proceder contra el senador Félix Ireta Viveros, por la comisión de los delitos de falsificación de documento, uso del mismo y tentativa de fraude.

La Sección se avocó al conocimiento del caso, con las atribuciones que le conferían las disposiciones relativas de la Ley de

(142) Orozco Henríquez J. Jesús, Artículo 110, Vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, op. cit., p. 513

## Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Se hizo el dictamen correspondiente de diversos hechos, entre éstos, que el senador era propietario de una finca en el Estado de Michoacán, en el que existía ganado porcino de su propiedad, el cual fue sacrificado, levantándose el acta-recibo correspondiente por la indemnización, el senador Félix Ireta Viveros se presentó para el cobro de dicho recibo ante la Tesorería de la Comisión Nacional de la lucha contra la fiebre aftosa.

La Comisión tuvo conocimiento de que el número de animales verdaderamente sacrificados era muy inferior a los que se había asentado en el acta recibo, y se practicó una investigación tendiente a el esclarecimiento de la verdad, con los resultados la Subsecretaría de Ganadería denunció los hechos ante la Procuraduría General de la República.

El Juez de Distrito solicitó a la H. Cámara de Diputados el desafuero del senador Félix Ireta Viveros.

La Sección Instructora debía investigar si los hechos imputados eran constitutivos de hechos ilícitos.

El indiciado tenía la investidura de senador de la República que le confería el rango de alto funcionario de la Federación, por lo cual gozaba de fuero constitucional.

La H. Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado debía declarar si había lugar o no había lugar para proceder contra el alto funcionario acusado, a efecto de que como consecuencia de ese desafuero pudiese ser enjuiciado en la forma y de acuerdo con los procedimientos penales establecidos.

Debiendo existir datos suficientes a juicio de la Sección para creer racionalmente que el alto funcionario acusado, podía ser el autor del ilícito.

Se analizó si el ilícito fue cometido cuando el alto funcionario gozaba o no del fuero constitucional.

Los hechos de que se acusó al senador Félix Ireta Viveros se encontraban previstos como delitos por los textos legales, y quedó establecido la acción material de usar un instrumento falso, las maquinaciones o artificios para intentar ilícitamente obtener una cosa.

El senador Ireta Viveros fue considerado como presunto responsable de los hechos delictivos.

Se le citó al senador Félix Ireta Viveros, para que presentará su respectiva defensa y aportará las pruebas que creyera convenientes, nombrando a su defensor.

Interviniendo el Ministerio Público Federal y aportando pruebas sobre el hecho punible.

Se sometió el dictamen a discusión y resolución del Gran Jurado con motivo de la solicitud del desafuero al C. senador Félix Ireta Viveros, siendo aprobado por mayoría absoluta del número total de los miembros que formaban la Cámara de Diputados y manifestandose que había lugar a proceder contra el senador Félix Ireta Viveros por los delitos de falsificación de documentos, uso del mismo y tentativa de fraude.

#### 4.7 CASO PRACTICO DE DECLARACION DE PROCEDENCIA DE LOS MIEMBROS DEL PODER LEGISLATIVO.

En el Diario de Debates del día 12 de julio de 1983, una vez hecha la apertura del período extraordinario de sesiones, a que fue convocada la Cámara de Diputados, se eligió la mesa directiva para dicho período.

El Presidente de la Comisión Permanente leyó el informe y los antecedentes del caso a tratar.

La Gran Comisión de la Cámara de Diputados propuso integrar la Comisión Jurisdiccional, y se hizo la elección y designación de la Sección Instructora.

Hubo nombramientos de Comisiones de Cortesía para participar en los trabajos que se deberían realizar.

Se integró la Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

La Cámara se declaró constituida para funcionar durante el primer período de sesiones extraordinarias.

#### Antecedentes del caso

El día 28 de junio de 1983 el C. Procurador de la República por conducto del Director General de Averiguaciones Previas presentó ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y la Comisión Permanente escrito de requerimiento a fin de que se iniciara el procedimiento de declaración de procedencia en contra del C. senador Jorge Díaz Serrano, y que se adoptarán las medidas conducentes a asegurar su debido desarrollo y objeto jurídico, y que en su caso y oportunidad la Cámara de Diputados determinará que había lugar a proceder penalmente en contra del senador Jorge Díaz Serrano a fin de que este quedará separado de su encargo como senador de la República y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes en los términos del artículo 111 Constitucional.

El día 29 de julio de 1983, ante la presencia del C. Oficial Mayor de la Cámara de Diputados y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión compareció el Director General de Averiguaciones de la Procuraduría General de la República con objeto de ratificar en todo y cada una de sus partes del requerimiento de cuenta.



Posteriormente el Oficial Mayor paso el escrito de requerimiento con sus anexos, a la Cámara de Diputados.

La Comisión Permanente determinó turnar el requerimiento de cuenta con sus anexos a las Comisiones de Gobernación, la de Puntos Constitucionales y la de Justicia para resolver sobre la denuncia presentada.

Una vez presentada y ratificada la denuncia se acordó:

1) Que al senador Jorge Díaz Serrano integrante del Poder Legislativo le corresponde cumplir con la práctica de la autodisciplina que es propia de los legisladores y por consiguiente debe mantenerse en el país.

2) Correlativa a la prerrogativa de inmunidad parlamentaria de que goza el C. senador Jorge Díaz Serrano, a partir del 29 de junio de 1983 tiene la obligación de conservar y sin alteración jurídica su patrimonio en tanto no concluye el procedimiento.

3) Como es su deber y de todos los miembros del Poder Legislativo velar por la respetabilidad y dignidad del Congreso de la Unión corresponde al C. senador Jorge Díaz Serrano aportar cuanto este a su alcance a fin de esclarecer los hechos objeto del procedimiento.

Acuerdo del que se le hizo de su conocimiento en forma personal por conducto del C. Oficial Mayor.

El día 4 de julio de 1983 se acordó;

1) Se constata que el Ingeniero Jorge Díaz Serrano cuenta con fuero constitucional inherente a su calidad de senador de la República.

2) Sin prejuzgar sobre la presunta responsabilidad del C. Jorge Díaz Serrano, se establecen que los hechos atribuidos son susceptibles de ser calificados como delitos.

3) El requerimiento se estima fundado por tal motivo procede en la forma y términos en que fue presentado.

4) Ha lugar a iniciar el procedimiento de declaración de procedencia en contra del C. Jorge Díaz Serrano.

5) Se debe turnar el expediente a la Gran Comisión de la Cámara de Diputados.

6) Instruir al C. Oficial Mayor de la Cámara de Diputados para que notifique la presente resolución a Jorge Díaz Serrano a la Procuraduría General de la República y a la Gran Comisión de la Cámara de Senadores.

7) El 5 de julio de 1983, la Gran Comisión acordó presentar formal petición para la convocatoria de un período extraordinario de sesiones, a fin de estar en aptitud de continuar el procedimiento a

que se refieren los capítulos II y III de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

8) El 6 de julio de 1983 la Comisión Permanente convoca a la H. Cámara de Diputados a un período extraordinario, a partir del 12 de julio de 1983, para ocuparse exclusivamente de: Integrar la Comisión para sustanciar el procedimiento consignado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

9) La Comisión Permanente el 6 de julio decreto convocar a la Cámara de Diputados a un período extraordinario de sesiones.

Antecedentes que sirven de marco informativo.

Se integró la Comisión Jurisdiccional encargada de sustanciar los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y se designaron los 4 diputados para formar la Sección Instructora, que se encargaría de continuar con el procedimiento para la declaración de procedencia, requerida por la Procuraduría General de la República.

Constituida la Comisión Jurisdiccional e integrada la Sección Instructora se estimo conveniente formular las siguientes consideraciones:

1) La Constitución confiere a la Cámara de Diputados el poder tomar

todas aquellas medidas que estime necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

2) Las Comisiones Unidas en el acto de dar entrada al requerimiento formulado por la Procuraduría General de la República, solicitando la remoción de la inmunidad de que goza el C. Jorge Díaz Serrano acordaron el 29 de junio de 1983, toda vez que los medios son procedentes y oportunas proponer las siguientes resoluciones:

1) Ratificar que al senador Jorge Díaz Serrano integrante del Poder Legislativo le corresponde cumplir con la práctica de la autodisciplina que es propia de los legisladores y por consiguiente debe mantenerse en el país.

2) Correlativa a la prerrogativa de inmunidad parlamentaria de que goza el C. Senador Jorge Díaz Serrano a partir del 29 de junio de 1983 tiene la obligación de conservar y sin alteración jurídica su patrimonio en tanto no concluye el procedimiento.

3) Como es su deber y de todos los miembros del Poder Legislativo velar por la respetabilidad y dignidad del Congreso de la Unión corresponde al C. senador Jorge Díaz Serrano aportar cuanto esté a su alcance a fin de esclarecer los hechos objeto del procedimiento.

Se encomendó a la Comisión Jurisdiccional de la Cámara de Diputados cuidará la instrucción del procedimiento que se realizará en forma expedita y conforme a derecho.

Se turno el expediente a la Sección Instructora.

Las resoluciones debían hacerse del conocimiento del senador Jorge Díaz Serrano, de la Procuraduría General de la República de la Secretaría de Gobernación, de la Comisión Permanente, de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores.

Una vez que la Sección Instructora concluyó con sus funciones, formuló su dictamen de cuenta a la Gran Comisión de la H. Cámara de Diputados para los efectos legales procedentes.

Se declararon terminados los trabajos correspondientes, manifestando una asistencia de 382 diputados, que había estado legítimamente constituida la H. Cámara de Diputados para funcionar en un primer período extraordinario de sesiones.

Se convocó a un segundo período extraordinario de sesiones, se contó con una asistencia de 337 diputados, se eligió la mesa directiva, se hicieron las declaratorias respectivas sobre la instalación y apertura del segundo período extraordinario de sesiones, y se declaró legítimamente constituida la Cámara de Diputados para funcionar.

La Comisión Permanente informó sobre la convocatoria, solicitada para un segundo período extraordinario de sesiones para conocer el dictamen de la Sección Instructora de la Comisión Jurisdiccional en el caso del C. senador Jorge Díaz Serrano.

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 111, 112, 114, constitucionales y por los artículos 25, 26, 27, 28, y demás relativos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como en base a la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, la Sección Instructora de la Comisión Jurisdiccional emitió el presente dictamen relativo al procedimiento de declaración de procedencia iniciado en el caso del C. senador Jorge Díaz Serrano y se puso a consideración de la H. Cámara de Diputados, de conformidad a los resultados obtenidos acreditando el cuerpo del delito, y la presunta responsabilidad en el delito de fraude en perjuicio del organismo descentralizado Petróleos Mexicanos con las siguientes

#### CONSIDERACIONES

I. Procede el requerimiento formulado por la Procuraduría General de la República con objeto de remover el fuero de que goza, como senador de la República, el C. Jorge Díaz Serrano.

II. Ha quedado acreditada la existencia del delito en que se sustenta la solicitud de la declaración de procedencia, con diversos documentos.

III. Se comprueba la intervención del ingeniero Jorge Díaz Serrano en cada uno de los actos jurídicos de los documentos presentados, en virtud de que fueron suscritos por el legislador cuestionado, de donde se infiere su probable responsabilidad en los términos en que le es atribuida por la Procuraduría General de la República, mismos que no fueron negados ni desvirtuados por el senador Jorge Díaz Serrano en el curso de la instrucción.

IV. Se acreditan, por lo anterior, los primeros dos supuestos que para la declaración de procedencia exige el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

V. Se aprecia que la gravedad de los hechos a los que se vincula al legislador cuestionado inciden sobre valores superiores de la República, lo que determina la necesidad de remover el fuero constitucional del que goza el senador Jorge Díaz Serrano. Con ello queda establecido el tercero de los supuestos legales previstos en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para la declaración de procedencia.

A la vista de los actuado y por lo expuesto en los resultados, consideraciones y conclusiones anteriores, la Sección Instructora sometió a la Cámara de Diputados erigida en Jurado de Procedencia la aprobación del siguiente:

#### DECRETO

Primero. Se remueve el fuero de que goza el ingeniero Jorge Díaz

Serrano como senador de la República, a efecto de que se puedan ejercitar las acciones legales que correspondan.

Segundo. Se declara que ha lugar a proceder en contra del C. senador Jorge Díaz Serrano, en los términos de los artículos 74 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tercero. Se separa de su cargo de senador de la República al C. ingeniero Jorge Díaz Serrano.

Cuarto. Hacer del conocimiento de la Procuraduría General de la República y del C. ingeniero Jorge Díaz Serrano la resolución.

Quinto cumplir en lo conducente con lo dispuesto por el artículo 44 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Cámara de Diputados se erigió en Jurado de Procedencia el día 30 de julio de 1983 a las 10:00 horas.

Después de que se le concedió la palabra al representante de la Procuraduría General de la República, al ingeniero Jorge Díaz Serrano, y a su defensor y expusieron su punto de vista sobre lo que se debía debatir, la presidencia de la Cámara de Diputados dispuso que pasarán al salón anexo al recinto, donde permanecerían durante el debate y la votación del dictamen.



Una vez que se debatió sobre el dictamen a consideración manifestando su punto de vista los diputados Juan José Hinojosa, del Partido Acción Nacional; Francisco Ortiz Mendoza, del Partido Popular socialista; Raúl López García del Partido Socialista de los Trabajadores; David Orozco Romo, del Partido Demócrata Mexicano; Iván García Solís, del Partido Socialista Unificado de México; Enrique Soto Izquierdo, del Partido Revolucionario Institucional.

Y agotada la discusión del dictamen, la secretaría recogió la votación nominal, emitiendo 364 votos por la afirmativa.

Se declaró aprobado el Decreto que contiene los siguientes puntos:

Primero. Se remueve el fuero del que goza el ingeniero Jorge Díaz Serrano como senador de la República a efecto de que puedan ejercitar las acciones legales que correspondan.

Segundo. Se declara que ha lugar a proceder en contra del C. senador Jorge Díaz Serrano, en los términos de los artículos 74 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tercero. Se separa de su cargo de senador de la República al C. ingeniero Jorge Díaz Serrano.

Cuarto. Hacer del conocimiento de la Procuraduría General de la República y del C. ingeniero Jorge Díaz Serrano la resolución.

Quinto cumplir en lo conducente con lo dispuesto por el artículo 44 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se levantó el acta de sesión haciendo una relación de los trabajos realizados.

Se declararon terminados formalmente los trabajos correspondientes al segundo período de sesiones extraordinarias.

Se preguntó si se aprobaba el acta de sesión, se aprobó en votación económica, levantando la sesión a las 16:35 horas.

## CONSIDERACIONES FINALES

1.- Las licencias parlamentarias no han sido reguladas satisfactoriamente y por ello es tema muy poco estudiado e interpretado por los doctrinarios del Derecho.

2.- La connotación de licencia es más estudiada y aplicada en el Derecho Administrativo, en el cual se le define como el acto por medio del cual la Administración faculta al particular para realizar una conducta o para hacer alguna cosa.

Se debe uniformar la definición de la licencia parlamentaria pudiendo ser la autorización que otorga el Presidente de la Cámara, la propia Cámara o la Comisión Permanente, para que uno de sus miembros o un servidor público pueda dejar de hacer o cumplir con las obligaciones de carácter jurídico constitucional.

El desafuero se ha definido como la privación del fuero. El fuero constitucional ha tenido diversas connotaciones, toda vez que para algunos autores es un privilegio, para otros una prerrogativa, para otros es una inmunidad de no procesabilidad, y para otros es sinónimo de inviolabilidad.

Se pueden suprimir, de hecho se han tratado de suprimir estos dos vocablos que han creado confusiones y utilizar la connotación de inviolabilidad e inmunidad procesal; definiendo la inviolabilidad

como la libertad parlamentaria de opinión, y a la inmunidad procesal como el requisito de procedibilidad, consistente en no poder proceder penalmente en contra de los miembros del Congreso de la Unión y otros servidores públicos mencionados en la ley, sin la previa declaratoria de la Cámara de Diputados de que ha lugar a proceder contra el inculpado.

Ahora bien por lo que respecta al cese, la destitución, la inhabilitación, la separación, la remoción y la suspensión aunque todas son figuras que conllevan a la privación de la inmunidad procesal, cada una tiene distintas consecuencias jurídicas, debiendo dar un apropiado significado a cada término ya que no deben ser utilizadas indistintamente.

3.- Se debe de adicionar a las facultades exclusivas de cada Cámara, la de otorgar o negar licencias a los legisladores.

De esta manera los artículos 74 y 76 de la Constitución Federal, se propone sean reformados, para quedar como sigue:

"Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

.....  
IX. Conocer y resolver sobre la solicitud de licencia presentada por sus integrantes, no pudiendo exceder de dos años.

X. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución."

"Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

.....

X. Conocer y resolver sobre la solicitud de licencia presentada por sus integrantes, no pudiendo exceder de dos años.

XI. Las demás que la misma Constitución le atribuye.

No creemos conveniente que se adicione al Congreso de la Unión la facultad de otorgar o negar la solicitud de licencia presentada por los legisladores, toda vez que el Congreso cuenta actualmente con demasiadas facultades de mayor trascendencia e importancia.

Una vez adicionada la facultad se regulará en la Ley Orgánica del Congreso General las causas por las cuales se puede otorgar una licencia, y, acto seguido, se deberán modificar en el Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos los artículos relativos a la licencia ampliándolos y señalando cual será el quórum de votación, y si se gozará o no de dietas y por que causas se gozará de ellas.

Por lo que respecta a la inviolabilidad e inmunidad procesal se puede establecer que los miembros del Poder Legislativo empiezan a gozar de éstas a partir del momento en que comienzan a ejercer su función representativa, por lo tanto, deben de tener una mejor regulación constitucional para que no haya lugar a duda.

Para ello los artículos 61 y 111 constitucionales también se recomienda sean modificados y adicionados, de la manera siguiente:

"Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser

reconvenidos por ellas.

El presidente de cada Cámara velará por el respeto a la inviolabilidad de los miembros de la misma, y la del recinto donde se reúnen a sesionar.

Los diputados y senadores comenzarán a gozar de inviolabilidad desde el día en que ejerzan sus funciones y dejarán de gozar de ella cuando termine su período de representación".

"Artículo 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el titular del Órgano de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, ya que gozan de inmunidad procesal, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión, si ha o no a lugar a proceder contra el inculpado.

....."

En nuestra legislación no se regula el supuesto de cuando son encontrados en flagrante delito los miembros del Congreso de la Unión, por ende no se prevé si se puede aprehender al servidor público que goza de inmunidad procesal, o si se necesita la declaratoria de que ha lugar a proceder contra el inculpado.

Por lo tanto se sugiere modificar y adicionar el artículo 112 constitucional para quedar como sigue:

"Artículo 112. Cuando alguno de los servidores a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 sean encontrado en flagrante delito deben de ser aprehendidos, sin la declaratoria de la Cámara de Diputados.

Tampoco se requiere de la declaración de procedencia si cometen un delito durante el tiempo en que se encuentran separados de su encargo.

....."

4.- La responsabilidad política no es propiamente por hechos ilícitos, como se denominaba equivocadamente con anterioridad delitos oficiales, es por actos u omisiones que redunden el perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, para este tipo de responsabilidad se prevé el juicio político, que al dictar sentencia por los órganos encargados, tiene como consecuencia privar de la inmunidad procesal al servidor público al destituirlo e inhabilitarlo.

El juicio político prescribe en un año o sea que sólo se cuenta con una año para iniciar el procedimiento del juicio político pero debe establecerse que como sanción solo podrá inhabilitarse para ocupar otro cargo o comisión de la Federación, toda vez que la destitución del cargo no se puede dar ya que ha concluido su función, pero si se encuentra desempeñando algún otro cargo público se le puede destituir.

El juicio político es poco aplicable, e incluso no hemos tenido conocimiento de alguno que se haya presentado a raíz de las reformas de 1982.

5.- Se debe tratar de suprimir a los suplentes de los miembros del Congreso de la Unión e implantar un mecanismo de elección más

eficiente para reemplazar al diputado o senador que no pueda cumplir con su función.

Los periodos de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión deben de ser más largos para realizar óptimamente las funciones encomendadas a este órgano, toda vez que el tiempo que establece nuestra Carga Magna para las sesiones ordinarias no es suficiente para las numerosas atribuciones que tiene el Congreso de la Unión, de esta manera tendrán una mayor continuidad los trabajos realizados por el Poder Legislativo.

Se debe encontrar establecida con mejor técnica legislativa la inviolabilidad y la inmunidad procesal de que gozan los senadores y diputados, porque su existencia pretende preservar la independencia y la dignidad del Congreso de la Unión.



## BIBLIOGRAFIA

### OBRAS

Becerra Bautista José. El Fuero Constitucional. Colección de Textos Jurídicos. Editorial Jus. Primera Edición. México, 1945.

Burgoa O. Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. Novena Edición. México, 1994.

Calzada Padrón Feliciano. Derecho Constitucional. Editorial Harla. Edición Actualizada. México, 1992.

Camposeco Miguel Angel. Manual de Temas Legislativos. Cámara de Diputados. Primera Edición. México, 1984.

Cárdenas Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa, S. A. México, 1982.

Carrillo Flores Antonio. Estudio de Derecho Administrativo y Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1987

González Bustamante Juan José. Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional. Ediciones Botas. México, 1946.

Herrera y Lasso Manuel. Estudios Políticos y Constitucionales. Editorial Miguel Angel Porrúa. México 1986.

Lanz Duret Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial C.E.C.S.A. Octava Edición. México, 1982.

Lozano José María. Estudio del Derecho Constitucional Patrio. Editorial Porrúa, S. A. Cuarta Edición. México, 1987.

Moreno Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. Decimosegunda Edición. México, 1993.

Olivera Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. Quinta Edición. México, 1988.

Pérez de León E. Enrique. Notas de Derecho Constitucional Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. Decimocuarta Edición. México, 1993.

Sayeg Helú Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México, 1987.

Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo Tomo I. Editorial Porrúa, S. A. Decimocuarta Edición. México, 1988.

Tena Ramírez Felipa. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. Vigésimo octava Edición. México 1994.

- - - - - Leyes Fundamentales de México 1808-1991. Editorial Porrúa, S. A. Decimosexta Edición. México, 1991.

#### VARIOS AUTORES

Carpizo Jorge y Madrazo Jorge. Introducción al Derecho Mexicano. Derecho Constitucional. UNAM. México, 1981.

Código Etico de Conducta de los Servidores Públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. UNAM. México, 1994.

El Poder Legislativo en la Actualidad. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. UNAM. México, 1994.

#### DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Burgoa O. Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, S. A. Segunda Edición. México, 1989.

De Pina Vara Rafael, De Pina Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S. A. Decimoprimer Edición. México, 1983.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas Editorial Porrúa, S. A. Quinta Edición. México, 1992.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires Argentina, 1971.

Gran Diccionario Enciclopédico Visual. Programa Educativo Visual.  
México, 1993.

#### REVISTAS

González de la Vega René. Responsabilidad de los Servidores Públicos.  
Anuario Jurídico Número IX. UNAM. México, 1985.

Islas de González Mariscal Olga. Reformas al Título X del Código Penal en Relación a los Delitos Imputables a los Servidores Públicos. Revista Mexicana de Justicia Número 4. UNAM. México, Octubre Diciembre de 1985.

Orozco Henríquez J. Jesús. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Legislación y Jurisprudencia Volumen 13. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México Enero-Abril, 1984.

Rodríguez Lozano Amador. Incompatibilidad y Licencias Parlamentarias.  
Anuario Jurídico Número IX. UNAM. México, 1982.

#### DOCUMENTOS OFICIALES

Los Derechos del Pueblos Mexicano. México A Través de sus Constituciones. Cámara de Diputados. Editorial Porrúa, S. A. Segunda Edición. México, 1978.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, del día 12 de julio de 1983.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, del día 29 de julio de 1983.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, del día 30 de julio de 1983.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, del día 30 de junio de 1992.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, del día 5 de julio de 1994.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos COMENTADA.  
Instituto de Investigaciones Jurídicas. Procuraduría General de la  
República. UNAM. México, 1994.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica del Congreso General.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los  
Estados Unidos Mexicanos.