



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO ²⁰¹

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

“CONCECUENCIAS JURIDICAS DERIVADAS DEL
DESAFUERO DE LOS MIEMBROS DEL
CONGRESO DE LA UNION.”

T E S I S
Que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a:
ERICK VILLAGOMEZ REYES
Asesor de Tesis: Lic. Juan Jesús Juárez Rojas

México, 1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

263124



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A mis padres:

Como una muestra aunque pequeña, de mi eterno agradecimiento por haberme permitido vivir, por haberme guiado por el camino correcto, por estar siempre conmigo, pero sobre todo por brindarme todo su amor. Gracias.

A mis hermanos:

Saúl, Edgar y Wendy, por compartir conmigo tan gratos momentos, por su amor y apoyo incondicional, por ser mis mas grandes amigos.

A mi novia Priscila:

Por haber estado a mi lado brindándome todo tu amor, apoyo y comprensión. Te amo.

A mis tíos y primos:

Por haber estado siempre a mi lado ofreciéndome todo su apoyo.

A mi primo Miguel Angel Miguel:

Te agradezco todo tu apoyo, confianza y cariño, se que siempre podré contar contigo

A mis abuelos Amalia y Luis:

Gracias por todo su cariño y amor

In Memoriam:

*A mis amados abuelos Consuelo y Marco
Aurelio, se que siempre estarán conmigo.*

A mis amigos:

*Por siempre haberme brindado el más valioso
de los obsequios: su amistad.*

A mi Universidad y maestros:

*Por guiarme con sabiduría y sembrar en mi la
semilla del servicio a la sociedad.*

INDICE

CONSECUENCIAS JURIDICAS DERIVADAS DEL DESAFUERO DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO DE LA UNION.

| | |
|---|----------|
| INTRODUCCION | 1 |
| CAPITULO I. EL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO. | 5 |
| 1. Marco histórico hasta la Constitución de 1917. | 5 |
| 2. Naturaleza Jurídica. | 11 |
| 3. El bicammarismo en México. | 14 |
| 4. El Congreso de la Unión. | 18 |
| 4.1. El Senado de la República. | 20 |
| 4.1.1. Su composición | 21 |
| 4.2. La Cámara de Diputados. | 23 |
| 4.2.1. Su composición. | 25 |
| 4.3. Reglas comunes para ambas cámaras. | 28 |
| 4.4. Facultades legislativas del H. Congreso de la Unión. | 44 |
| 4.4.1. Facultades político-administrativas. | 50 |
| 4.4.2. Facultades político-jurisdiccionales. | 52 |
| 4.5. Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores. | 53 |
| 4.6. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. | 57 |
| 5. Comentarios | 59 |

| | |
|---|-----------|
| CAPITULO II. EL FUERO CONSTITUCIONAL. | 62 |
| 1. Definición. | 62 |
| 2. El fuero como inmunidad absoluta y relativa. | 69 |
| 3. <i>La institución del fuero en el derecho extranjero.</i> | 76 |
| 3.1. La inviolabilidad parlamentaria. | 76 |
| 3.2. La inmunidad parlamentaria. | 80 |
| 4. Los servidores públicos con fuero sujetos a responsabilidad. | 84 |
| 5. Comentarios. | 86 |
| | |
| CAPITULO III. LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICO CON FUERO. | 89 |
| 1. Generalidades. | 89 |
| 2. El Estado de derecho. | 94 |
| 3. Contenido (administrativa, civil, penal, política). | 97 |
| 4. El procedimiento en el Juicio Político. | 107 |
| 4.1. Procedimiento ante la Cámara de Diputados. | 108 |
| 4.1.1. Instrucción del asunto. | 110 |
| 4.1.2. Pronunciamiento de la Cámara de Diputados sobre la responsabilidad del enjuiciado. | 112 |
| 4.2. Procedimiento ante el Senado. | 113 |
| 4.3. Efectos de las resoluciones tomadas por las cámaras. | 115 |
| 4.4. Sanciones. | 116 |
| 5. El procedimiento para la Declaración de Procedencia. | 117 |
| 6. Comentarios. | 121 |

| | |
|--|-----|
| CAPITULO IV. CRITICA JURIDICA AL FUERO CONSTITUCIONAL DE SENADORES Y DIPUTADOS. | 123 |
| 1. Crítica jurídica al fuero constitucional. | 123 |
| 2. Medidas para mejorar y vigilar el desempeño de los legisladores | 131 |
| 3. Crítica jurídica al Juicio Político y de Procedencia. | 136 |
| 4. Estadísticas de sanciones impuestas. | 143 |
| 4.1. Sanciones administrativas y económicas aplicadas. | 149 |
| 4.2. Sanciones por sector de la Administración Pública Federal. | 162 |
| 4.3. Servidores públicos de nivel superior sancionados. | 164 |
| 5. Propuesta de reformas a la legislación. | 167 |
| CONCLUSIONES. | 172 |
| BIBLIOGRAFIA. | 176 |

INTRODUCCION

México, es un país que a través de los años a luchado por su independencia política y el bienestar social de su población, sin embargo en ocasiones las decisiones tomadas por nuestros gobernantes no han sido ni las más correctas, ni las más apropiadas. Esto se da como consecuencia de la gran lucha de partidos e ideologías dentro de las más altas esferas del Poder, que olvidándose de los principios rectores del Servicio Público, buscan un beneficio acorde a sus intereses personales o de partido.

En particular hablaremos de los miembros del H. Congreso de la Unión, en quienes recae entre otras, la función legislativa. Los Diputados y Senadores, son representantes de elección popular que mediante el voto directo de los gobernados, son elegidos para llevar la voz del pueblo. No obstante, la confianza depositada en ellos es traicionada, al votar leyes o decretos no estudiados y contrarios a la voluntad y las demandas de quienes representan, siguiendo por el contrario una línea trazada por el partido político al que pertenecen, causando con ello un perjuicio en la estabilidad económica, social y política del país.

Por lo anterior, una buena decisión debe estar fundada en un estudio minucioso de los pros y contras que el proyecto a aprobar podría generar a la estabilidad nacional, tomando desde luego la voluntad del pueblo, pues una conducta imperdonable en los diputados y senadores es que no sepan ni porque

están votando o que alguno de sus miembros este exponiendo su postura y los demás ni siquiera lo escuchen.

En verdad es preocupante ver la desorganización, la falta de ética y de moral con que se conduce la gran mayoría de los miembros del Congreso de la Unión durante su encargo, pues utilizan éste como trampolín político a un mejor puesto en el Gobierno, sin que exista sanción que los haga tomar conciencia de sus arbitrariedades, que cometen quizá en abuso notorio del fuero constitucional del cual gozan conforme al artículo 61 párrafo segundo y al título cuarto de la Constitución.

En este orden de ideas, resulta conveniente que además de sanciones meramente administrativas por su mal desempeño en el cargo, sean sancionados severamente tanto penal como civilmente, quitándoles el fuero y juzgándolos conforme a las leyes comunes. Esto traería consigo una conciencia de responsabilidad sobre su verdadero papel de representantes populares y los llevaría a comportarse dentro de los recintos constitucionales con respeto y sin comentar faltas tan graves que ponen en tela de juicio su conducta y hasta su elección.

Es así como nos preguntamos: ¿Existe responsabilidad para estos altos funcionarios? ¿Por qué hay tanta inmunidad y hasta impunidad en nuestro país? ¿Acaso subsiste el fuero constitucional en México? ¿A quien protege el fuero, al gobernante del pueblo o al pueblo del gobernante? ¿Qué interpretación debemos

dar al artículo 13 constitucional? Estas y otras preguntas más, son motivo de estudio y crítica del presente trabajo de investigación

Por las razones expuestas y con la intención de aportar razonamientos jurídicos que ayuden a dilucidar los cuestionamientos supracitados se escogió el tema denominado:

CONSECUENCIAS JURIDICAS DERIVADAS DEL DESAFUERO DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO DE LA UNION.

Siendo la figura del fuero constitucional un tema que por su misma naturaleza levanta polémica, es muy discutida su desaparición definitiva de nuestra Ley Fundamental, sin embargo considero que ésta institución en la actualidad ha caído en el desprestigio y no encuentra justificación en los países democráticos como el nuestro, en el que el dialogo y la concertación son su característica fundamental.

Así, se propondrán en esta tesis medidas para vigilar y mejorar el desempeño de los legisladores, y se hará manifiesto la necesidad de reformar diversos artículos sobre todo de nuestra Constitución.

Con este tema se pretende abarcar cuatro capítulos, estudiándose en el primero de ellos al Poder Legislativo en México, que versará acerca de su organización, funcionamiento y facultades; en el segundo capítulo se tocará lo

concerniente al fuero constitucional; en el tercer capítulo hablaremos de la responsabilidad de los funcionarios públicos con fuero, y para finalizar en el cuarto capítulo se abordará de lleno el tema central de la tesis, donde se hará una crítica jurídica al fuero constitucional y se propondrán soluciones.

En cuanto a la metódica a utilizar ocuparemos la deducción e inducción, seguida del análisis de los contenidos que se estudiarán en el presente trabajo; por lo que se refiere a las técnicas se hará uso de la investigación documental.

CAPITULO I
EL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO

CAPITULO I

EL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO.

1. MARCO HISTORICO HASTA LA CONSTITUCION DE 1917.

Desde el año de 1808, en que apuntaron las primeras inquietudes de emancipación, hasta el año de 1867 en que se consumó el triunfo de la República, la historia de México registró un número considerable de asambleas constituyentes, de instrumentos constitucionales, y de planes que se proponían convocar a las primeras o modificar a los segundos.

De diverso origen y con variable fortuna, once Asambleas Constituyentes se reunieron en México durante esos casi sesenta años, las que en palabras de Cravioto Cortés son: “el Congreso Constituyente que inició su obra en Chilpancingo en 1813; el de 1822, Congreso Constituyente dos veces evocado; la Junta Nacional Instituyente de 1823 que actuó durante el tiempo en el que el anterior Congreso permaneció disuelto; el Congreso Constituyente de 1824; el Congreso Ordinario erigido en Constituyente en 1835; el Congreso Ordinario erigido en Constituyente en 1839; el Congreso Constituyente de 1842; la Junta Nacional Legislativa de 1843; el Congreso Constituyente Extraordinario de junio de 1846; el Congreso Constituyente de diciembre de 1846, con funciones al mismo tiempo de Congreso Ordinario; el Congreso Constituyente de 1856.”¹

¹ Cravioto Cortés, Carlos. *Idea y Génesis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*. Ed. Cámara de Diputados. México. 1994. p. 27.

Además de las Asambleas, tres individuos llegaron a asumir en sus respectivas personas la función constituyente, así haya sido en forma provisional y con alcance limitado: Antonio López de Santa Ana, Ignacio Comonfort, y Maximiliano de Habsburgo.

“Al periodo que va de 1808 a 1867, nos dice Cravioto Cortés, corresponden catorce instrumentos constitutivos; las Bases Constitucionales de 1822 y de octubre de 1835; los Estatutos Provisionales de 1823, de 1853, de 1856 y de 1865; las Actas Constitutivas de 1824 y de 1847; las Constituciones de 1814, de 1824, de 1836, de 1843 y de 1857, cabe mencionar que ésta última establecía en su artículo 51, que el ejercicio del Supremo Poder Legislativo, se depositaba en una sola Cámara: la de Diputados, que se denominaría Congreso de la Unión, a diferencia de la organización de los otros Congresos que era Bicameral, la española de 1812, expedida por las cortes de Cádiz, en la que hubo representantes de Nueva España y que, aunque efímera y parcialmente, llegó a estar vigente aquí

“Fueron formulados, además, varios proyectos de Constitución que en condiciones tales quedaron y diversos votos particulares cuyos autores discrepaban del sentir de la mayoría. Destacan entre los primeros el proyecto que con el título de elementos constitucionales elaboró Rayón en 1812; el presentado en la segunda etapa del Constituyente de 1822 por un grupo de diputados que encabezaba Don José del Valle; el que en 1840 debía haber servido de base para discusión al Congreso erigido en Constituyente el año anterior, y los dos proyectos

que con el mismo fin se llevaron al conocimiento del Constituyente de 1842. Entre los votos particulares figuran el de Don José Fernando Ramírez, relativo al proyecto de 1840; el de la minoría de la comisión de constitución de 1842; el de Don Mariano Otero en 1847, y el de Don Ponciano Arreaga respecto al proyecto de la comisión de constitución de 1856.”²

Si se relacionan los instrumentos constitutivos con los órganos constituyentes se advertirá que el Congreso de Chilpancingo expidió la Constitución de Apatzingán; el Constituyente de 1822, las Bases Constitucionales de febrero de ese año; la Junta Nacional Instituyente, el Reglamento Político Provisional del Imperio, de febrero de 1823; el Constituyente de 1824, el Acta Constitutiva y la Constitución Federal; el Constituyente de 1835, las Bases para la Constitución y la Constitución de las Siete Leyes.

La Junta Nacional Legislativa, la Constitución de 1843, llamada de las Bases Orgánicas, el Congreso Constituyente de diciembre de 1846, el Acta de Reformas de 1847, el Constituyente de 1856, la Constitución de 1857. De las once asambleas constituyentes, sólo las ocho que se enumeran realizaron, en mayor o en menor grado, su tarea constitutiva; no así los Constituyentes de 1839, de 1842 y de junio de 1846.

Por lo que hace a quienes ejercieron individualmente esa tarea, Santa Ana

² Ibid. p. 28.

expidió en 1853 las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución; Comonfort, en 1856, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, y Maximiliano, en 1865, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.

“Miguel Angel González por su parte y dentro del período de referencia, hace alusión a documentos que por su importancia y trascendencia influyeron en la posterior organización constitucional del país, dentro de los que destacan: el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, además del Plan de Ayutla y sus reformas de Acapulco.

“Así mismo, menciona documentos que sin merecer el nombre de planes, no obstante reflejan ideologías políticas o sociales de trascendencia, como son la representación que en 1808 dirigió el Ayuntamiento de México a Iturrigaray, el Bando de Hidalgo en Guadalajara en 1810; los puntos que en 1813 presentó Morelos al Congreso de Chilpancingo, con el título de Sentimientos de la Nación, y las Actas de Independencia de 1813 y de 1821, así como las que el primero y el 2 de marzo de 1821 acogieron el Plan de Iguala. Conviene mencionar el voto del Constituyente de 1823 en favor del Sistema Federal y el dictamen del Supremo Poder Conservador, que en noviembre de 1839 autorizó al Congreso Ordinario para reformar la Constitución.”³

³ Cfr. González Rodríguez, Miguel Angel. Derecho Legislativo Mexicano. Ed. Cámara de Diputados. México 1973. p. 114.

Con el triunfo de la República en 1877 cambió de pronto y definitivamente el panorama constitucional de México. Las armas republicanas vencían al imperio de la intervención extranjera; pero en su victoria estaba *incluida, de una vez por todas, la del Partido Liberal sobre el conservador, lo que significaba la liquidación de la querrela entre los dos bandos, desarrollada en torno del contenido constitucional.*

De ésta manera, la historia de la organización política de México se divide en dos grandes periodos: el anterior y el posterior al año de 1867.

“Durante el primero, la inquietud social tomó por blanco a la ley básica y en el proceso de reemplazarla funden sus programas a los planes de las rebeliones. Federación o centralismo, República o monarquía, democracia u oligarquía, esos eran los temas que dividían a los dos partidos fuertes y cuya solución no admitía sino ser llevadas al ámbito constitucional. Los movimientos armados se hacen durante éste periodo en contra de la Constitución vigente *atribuyéndole los males sociales y en nombre de una nueva. Pero la inestabilidad de los partidos en el poder, agravada con la ambición de los personajes de la política, sólo engendra la consecuencia de que se multipliquen los ensayos constitucionales que según en líneas precedentes se acaban de verificar.*

“Durante el segundo periodo, la Constitución vive de su victoria y no bajará ya al campo de lucha. En su nombre, y no en contra suya, se hacen los levantamientos y se piden los amparos para reparar reales o supuestos agravios a

ella cometidos, su mejoramiento se busca por medio de reformas pacíficas y meditadas como la que propuso el gobierno de Juárez en la circular del 14 de agosto de 1867, alguna de las cuales se realizaron en el año de 1874

“A principios del siglo XIX, los adelantos de la reforma social mexicana, empezaron a plantear las reivindicaciones del campesino y del obrero. Tales reclamos no podían conciliarse con la Constitución de 1856; sin embargo, nadie pensó atacar, sino solo en reformar dicha Constitución. La lucha se entabló en contra del gobierno y en nombre de la Ley Suprema invocando el respeto al sufragio efectivo y la no reelección, móviles por lo pronto puramente políticos. Eso fue la insurrección de Madero con Díaz, revolución que en salir en defensa de la Constitución, se llamó Constitucionalista. Pero en la historia de México sonaba ya sin menoscabo, el respeto a la Constitución de 1857, ya que la revolución constitucionalista había tomado por bandera la emisión de la nueva Constitución.”⁴

A pesar de alzarse contra el individualismo excesivo de la Constitución anterior, la de 1917 se consideró su causahabiente, no sólo porque recoge los Postulados políticos de aquella, sino también por que si la reforma no le hubiera rescatado sus fueros soberanos la Constitución hubiera hallado una imposición material y jurídica por quebrantar la resistencia a la reforma social

⁴ Hernández Hernández, Claudia. La Constitución y el Poder Legislativo. Ed. Partido Revolucionario Institucional. México 1991. p. 45.

“Así, nos dice Cravioto Cortés, una vez que el Estado Mexicano había alcanzado ya la integración completa de su ser, la Constitución de 1917 se preocupó por la resolución del problema social.”⁵

2. NATURALEZA JURIDICA.

Tradicionalmente se ha considerado que el Poder Legislativo es el que más directamente representa a la nación, o bien a determinada entidad, cuando se trata de las providencias, o de los Estados en el caso del régimen federal. Desde Locke y más tarde con Rousseau, se consideró que las asambleas legislativas son las que ejercen, con mayor legitimidad que ningún otro poder, la soberanía nacional.

En el primer párrafo de su artículo 49, nuestra Constitución establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Este precepto consagra la teoría de la división de los tres poderes y al respecto Felipe Tena Ramírez nos dice “la división de poderes no es meramente un principio doctrinario, logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil; sino una institución política, proyectada en la historia. De allí que sea preciso asistir a su

⁵ Op. Cit. p. 30.

alumbramiento y seguir su desarrollo, si se requiere localizar y entender su realización en un momento histórico determinado.”⁶

De los tres Poderes Federales, los dos primeros que enumera la Constitución están investidos de poder de mando; el legislativo manda a través de la ley, el ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer poder, que es el judicial, carece de los atributos de los otros dos poderes; no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la ley; está desprovisto de toda fuerza material.

Sin embargo, el Poder Judicial desempeña en el juicio de amparo funciones especiales, que fundan la conveniencia de darle la categoría de poder, otorgada por la Constitución; mediante ellas, el Poder Judicial se coloca al mismo nivel de la Constitución, es decir, por encima de los otros dos Poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la Ley Suprema.

Ahora bien, el artículo 50 de nuestra Constitución dice así “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores”

En el derecho mexicano el Poder Legislativo, constituido por un Congreso

⁶ *Derecho Constitucional Mexicano*. 21 edición. Ed. Porrúa. México 1985. p. 95.

General, está encargado de la función legislativa de la que dimana la ley, con la colaboración del Poder Ejecutivo.

El Congreso General se caracteriza por ser:

- a) Una asamblea nacional representativa.
- b) Integrada por cuerpos colegiados.
- c) De carácter deliberativo.
- d) Con sistema bicameral.
- e) En el que sus cuerpos son legisladores.
- f) Con facultades substanciales legislativas
- g) De las que dimana el carácter imperativo y obligatorio de las leyes con la colaboración del Poder Ejecutivo (Iniciativa, veto y publicación).
- h) Y principio de autoridad formal de la ley.

Esta caracterización, la explica Del Toro Calero al afirmar: “nuestro Derecho Legislativo establece un sistema congresional como un todo, bicameralista en cuanto a sus cuerpos colegiados; el carácter imperativo y obligatorio de las leyes dimana del Congreso como unidad, porque ambas cámaras son complementarias en sus facultades y funciones. Así, las funciones propiamente legislativas, forman un solo proceso en el seno del Congreso General. Estas son las características de nuestro sistema congresional bicameralista, que radica en un solo poder ejercido complementariamente por dos cuerpos que, por ello, son legisladores

“La totalidad y unidad del Congreso se confirma en sus recesos, en donde la Comisión Permanente actúa como un sólo cuerpo u órgano que lo representa y que se integra con miembros de ambas cámaras”.⁷

Las facultades del Poder Legislativo se agrupan en:

- a) Facultades generales del Congreso;
- b) Facultades exclusivas de las cámaras, y
- c) Facultades idénticas para ambas cámaras pero separadas en su ejercicio, (mismas a las que haremos referencia más adelante).

3. EL BICAMARISMO EN MEXICO.

“En México la Constitución de 1824 consagró el bicammarismo de tipo norteamericano o federal, al establecer la Cámara de Diputados sobre la base de la representación proporcional al número de habitantes y el Senado compuesto por dos representantes de cada Estado. La elección de los primeros se hacia por los ciudadanos y la de los segundos por las legislaturas de los Estados.”⁸

El bicammarismo fue conservado por la Constitución centralista de 1836,

⁷ *Derecho Legislativo Mexicano*. Ed. Cámara de Diputados. México 1973. p. 82.

⁸ Tena Ramirez, Felipe. Op. Cít. p. 270.

pero naturalmente el Senado no tuvo ya la función de representar a los Estados, que habían dejado de existir. No obstante ello, el Senado no fue un cuerpo aristocrático o de clase, si no que se distinguía de la Cámara de Diputados únicamente por la elección indirecta de sus miembros que debían hacer las Juntas Departamentales de acuerdo con tres listas de candidatos, formadas respectivamente por la Cámara de Diputados, el gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia.

En las Bases Orgánicas de 1843, de centralismo más acentuado que la anterior Constitución, el Senado sí adquirió cierto matiz de representante de clases. Un tercio del número total de senadores era designado por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, eligiéndose precisamente entre aquellas personas que se hubieran distinguido en la carrera civil, militar o eclesiástica y que hubieran desempeñado algunos de los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República, Secretario del Despacho, Ministro Plenipotenciario, Gobernador, Senador o Diputado, Obispo o General de División. Los otros dos tercios de senadores eran elegidos por las Asambleas Departamentales y debían pertenecer a alguna de las clases de agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes. Así pues, al lado del primer tercio, integrado por personas distinguidas y de índole claramente conservadora, figuraban los otros dos tercios, que representaban a las clases productoras, con lo cual el Senado centralista de 1843 pretendió encarnar la representación de todas las clases sociales, anticipándose así a los modernos sistemas bicamaristas.

Al establecerse en 1846 la carta de 1824, el Acta de Reformas alteró la organización federalista del Senado, pues además de los representantes de cada uno de los Estados y del Distrito Federal debería estar integrado por un número de senadores equivalente al número de Estados, elegidos por los demás senadores, los diputados y la Suprema Corte, entre ellas personas que hubieran desempeñado puesto de importancia, tal como se preveía en las Bases Orgánicas de 1843.

Como podemos observar, durante este periodo el Senado figuró como una institución sujeta a cambios constantes que de alguna manera tendían a su desaparición, es así que como nos dice Cravioto Cortés, "el dictamen de la Comisión en el Constituyente de 1856, propuso el sistema unicamarista, que suprimía el Senado.

"Sin embargo, la Comisión pretendió suplir, mediante las diputaciones, la función del Senado conciente en representar a las entidades federativas. La diputación de un Estado es el grupo de diputados, elegidos por la población de ese Estado. "Cuando la diputación de un Estado, por unanimidad de sus individuos presentes - decía el Artículo 69 del proyecto -, pidiere que una ley, además de la votación establecida en los artículos anteriores, se vote por diputaciones, se verificará así, y la ley sólo tendrá efecto si fuere aprobada en ambas votaciones." El precepto servía para que no se frustrare el objeto de la igual representación de los Estados, según las palabras dictamen. Además, mediante un lento y laborioso proceso en la formación de las leyes, el proyecto

buscaba enmendar el inconveniente de premura que se atribuía a la institución de la Cámara única."⁹

Sobre el particular, Dublán y Lozano, refieren al unicamariismo en México "como una institución que presentó grandes deficiencias, tanto de coordinación como de representación, pues durante el tiempo en que este rigió al legislativo, los conflictos entre pueblo y Estado no se dejaron esperar, por lo que Lerdo de Tejada propuso en la circular de 14 de agosto de 1867, como primera reforma Constitucional la introducción del bicamariismo, propuesta que se cristalizó en las reformas de 1874, consagrándose cumplidamente el bicamariismo de tipo norteamericano, con la Cámara de Diputados elegida proporcionalmente a la población y el Senado compuesto por dos representantes de cada Estado y del Distrito Federal"¹⁰

Desde entonces nadie ha discutido la necesidad de que exista el Senado; *pero hay que reconocer que en México esa institución no ha llenado si no escasamente sus fines. En el Senado nunca han hallado los Estados representación de tales; más que en sus delegados del Senado, en los Estados suelen tener defensores en sus diputaciones, que por el número de sus miembros han adquirido importancia real, en contraste con la ausencia casi completa de personalidad constitucional. La necesidad de debilitar dividiéndole, el Congreso*

⁹ Op. Cit. p. 39.

¹⁰ Dublán, Manuel y Lozano, José María. *Legislación Mexicana*; T. 10. Ed. Nacional. México. 1985. p. 52

frente al Ejecutivo, pocas veces ha aparecido en nuestra historia, por la docilidad habitual del primero respecto al segundo. La madurez y ponderación de la formación de las leyes, que pretenden lograrse mediante el trabajo sucesivo de las dos Cámaras, no son cualidades *indispensables para nuestro Congreso*, puesto que en México las leyes se han expedido por el Ejecutivo en uso de sus facultades extraordinarias o por el Congreso acatando habitualmente las iniciativas presidenciales. Debemos concluir, por lo tanto, que el bicamismo ha sido entre nosotros *una de tantas instituciones que* esperan, en el ejercicio democrático, la prueba de su eficacia.

4. EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

El Congreso de la Unión es el organismo bicameral en que se deposita el Poder Legislativo Federal, o sea, la función de imperio del Estado mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas leyes en sentido material. La aludida denominación equivale a los nombres de *Congreso General o Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, es decir, Congreso de la Federación. El Congreso de la Unión es un organismo constituido, no una asamblea constituyente, pues su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la Ley Fundamental que lo instituye, y aunque tiene la potestad de reformar y adicionar la Constitución con la colaboración de las legislaturas de los Estados, *ésta atribución no implica el ejercicio del poder*

constituyente propiamente dicho, puesto que, según hemos afirmado, no le compete alterar o sustituir los principios jurídicos, sociales, económicos o políticos cardinales en que descansa el ordenamiento supremo, lo que no entrañaría reformarlo o adicionarlo, sino variarlo sustancial o esencialmente, fenómeno que sólo incumbe al pueblo.

El Doctor Ignacio Burgoa señala: "por otra parte, al aseverarse que en el Congreso de la Unión se deposita el Poder Legislativo Federal, destacadamente distinto del poder constituyente, no debe suponerse que este organismo no desempeñe funciones que no estriben en elaborar leyes, pues aunque la creación legislativa sea su principal tarea, su competencia constitucional abarca facultades que se desarrollan en actos no legislativos, mismos que suelen clasificarse, en general, en dos tipos a saber: político-administrativos y político-jurisdiccionales. En otras palabras, la Constitución otorga tres tipos de facultades al Congreso de la Unión y que son: las legislativas, las político-administrativas y las político-jurisdiccionales ejercitables sucesivamente por cada una de las Cámaras que lo componen y cuya actuación conjunta produce los actos respectivos en que se traducen: las leyes, los decretos y los fallos.

"De estas tres clases de facultades, la político-jurisdiccional es la menos dilatada, según veremos, pues solo se desempeña en casos específicos y únicamente en relación con los altos funcionarios de la federación y sus miembros individuales componentes, diputados y senadores, Presidente de la República,

Ministros de la Suprema Corte, Secretarios de Estado, Procurador General de la República, gobernadores y diputados de las legislaturas locales.”¹¹

Es así como podemos darnos una somera idea de lo que significa hablar del Congreso de la Unión, pero para ser más específicos, estudiaremos en forma particular los cuerpos que lo conforman

4.1. EL SENADO DE LA REPUBLICA.

Al tratar de someterse el tema relativo al sistema bicamaral nos referimos a la *significación política-jurídica* de este órgano legislativo, así como a su *antecedencia y gestación histórica* en nuestro país, sin haber descuidado la *referencia a las causas reales* que motivaron su implantación. Por ende, y para *obviar repeticiones, nos remitimos a las consideraciones que sobre el tema* hemos formulado.

El Senado tiene, como la Cámara de Diputados, un origen electivo popular directo. No representa, consiguientemente, a ninguna clase social sino a los Estados de la Federación mexicana y al Distrito Federal, siendo la población de estas entidades la que por mayoría elige a sus miembros con independencia de su densidad demográfica, por lo

¹¹ Derecho Constitucional Mexicano. 9ª edición. Ed. Porrúa. México. 1991. p. 624

que en su formación concurren paritariamente. Así el artículo 56 constitucional dispone su instalación y composición cada seis años en su totalidad

4.1.1. SU COMPOSICION.

*Caracterizándose el régimen federal, entre otros atributos, por la circunstancia de que en la expresión de la voluntad nacional, principalmente por lo que a la creación legislativa concierne, confluyen todas las entidades que lo conforman, el Senado, dada su composición orgánica, es el cuerpo estatal en que esa confluencia se manifiesta, de tal suerte que, a través de él, se logra la igualdad político-jurídica entre ellas. “Sin el Senado, las mencionadas entidades no estarían en situación paritaria en cuanto a las funciones diversas del organismo legislativo nacional, como sucede en los sistemas uni-camarales, pues existiendo sólo un órgano legislador, compuesto por diputados elegibles cada uno por determinado número de habitantes, los Estados con mayor densidad demográfica acreditan más individuos que en los de escasa población.”*¹²

Es lógico, por otra parte, que atendiendo a la naturaleza representativa del Senado no puede haber “senadores de partido”, ya que la elección de éstos, según acabamos de decir, no tiene como medida la densidad demográfica sino el

¹² *Ibid.* p. 673.

número de entidades federativas conforme al artículo 56 constitucional. En otras palabras, en el Senado no puede haber ninguna representación que no sea la de los Estados y del Distrito Federal, ya que de lo contrario se desvirtuaría esencialmente su carácter de cámara equilibradora, es decir, si dicho órgano se integrara con personas que no representaren a tales entidades sino a grupos o partidos políticos

Las anteriores consideraciones no excluyen, sin embargo, la posibilidad de que en el Senado haya senadores que pertenezcan a diversos partidos políticos, posibilidad que se funda en que por cada Estado y el Distrito Federal deben haber dos de ellos elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, es decir 64 de los 128 que lo integran. Por tanto, bien puede suceder que un candidato a senador por un partido obtenga la mayoría de votos populares en la entidad de que se trate y que otro candidato, postulado por un partido diferente, logre más votos sobre los restantes y que quede colocado en segundo lugar dentro del número de sufragios emitidos.

La realización de esa posibilidad, que vendría a democratizar al Senado, depende del grado de civismo del pueblo elector, de las personas que encarnen a los órganos que intervienen en el procedimiento electoral y en la calificación de las elecciones de senadores.

Así mismo y de conformidad con el mismo artículo 56 constitucional, a los 32 senadores elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, se unirá

uno más por cada Estado, a los que se denominarán senadores de primera minoría por haber obtenido el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, estableciéndose en la ley las reglas y fórmulas para esos efectos.

4.2. LA CAMARA DE DIPUTADOS.

La Cámara de Diputados es uno de los dos cuerpos colegisladores que integran el Congreso General. Está formada por un cuerpo representativo popular, colegiado y deliberante, con facultades complementarias respecto a la otra Cámara, según el artículo 73 constitucional, y facultades exclusivas y separadas de acuerdo con el artículo 74 y 77 del mismo ordenamiento, las cuales examinaremos posteriormente.

Cravioto Cortés sobre el particular señala: “la Cámara de diputados es un cuerpo representativo popular, porque como señala el artículo 51 de la Ley Fundamental se compone de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años, por los ciudadanos mexicanos. El sufragio popular, al elegir a los miembros de la Cámara da forma al sistema representativo instituido por el

artículo 40. Esta elección es directa y se realiza de acuerdo a los dos sistemas que establece el artículo 52 de nuestra Carta Magna.

“Es cuerpo colegiado, porque integra una asamblea de miembros revestidos de la misma dignidad y con las mismas facultades; es cuerpo deliberante, porque sus resoluciones son tomadas después del examen y discusión de un asunto, por mayoría de votos, ya sea simple o calificada, según lo prevea nuestro código político; hecho que también será motivo de crítica.”¹³

Ahora bien, tomando en consideración que la Cámara de Diputados, se compone de representantes de la nación, tenemos que

a) Constitucionalmente los diputados representan al pueblo, tanto porque así lo establecía la doctrina desde la Carta Magna de 1824 como porque el artículo 39 expresa que: “la soberanía nacional reside esencialmente y originariamente en el pueblo”. Por lo tanto, como representantes de la nación representan al pueblo, que es en quien reside la soberanía nacional

b) Como gestores sociales de sus distritos electorales, por derecho consuetudinario, los diputados representan a sus respectivos distritos ya que es costumbre que los representantes populares asuman la representación de sus electores como gestores en asuntos de interés público pero estas funciones son

¹³ Op. Cit. p. 52.

supeditadas al interés nacional y a sus deberes respecto de toda la nación, circunstancia que en la realidad no se da con la responsabilidad debida y que será objeto de crítica en el capítulo tercero denominado "La responsabilidad de los funcionarios públicos".

4.2.1. SU COMPOSICION.

La Cámara baja se compone de 500 diputados, que son representantes de la Nación electos en su totalidad cada tres años.

Atendiendo a lo preceptuado por el artículo 52 constitucional, trescientos, serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y, doscientos, serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

"Los Diputados electos por mayoría relativa son aquellas que obtienen el mayor número de votos sufragados a su favor, en relación con los logrados por cada uno de los demás candidatos en su distrito. Para ello se divide el territorio en 300 distritos y se elige a un diputado por cada uno de ellos; de ahí el término "uninominal" Adicionalmente a esos diputados, se eligen 200 más en forma

proporcional al número de votos a favor de los partidos contendientes a nivel nacional.”¹⁴

En otras palabras, en cada distrito uninominal cada partido postula un solo candidato y uno solo puede resultar electo. Para las circunscripciones plurinominales y bajo el sistema de representación proporcional, cada partido presenta varios candidatos y varios son elegidos (de ahí la palabra “plurinomial”), lo anterior para “acrecentar las oportunidades de representación de los partidos minoritarios” y el pluralismo en la Cámara de Diputados.

La demarcación territorial de los trescientos distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los doscientos diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones, y se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

¹⁴ Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria. Constitución Política Comentada 9ª. Edición. Ed. Miguel Angel Porrúa. México 1994. p. 189.

I.- Un partido político para obtener, el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales.

II.- Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III.- Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independientemente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

IV.- Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios,

V.- En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos

uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI - En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello *en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales de estos últimos*. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos (Artículo 54 Constitucional).

Asimismo y en forma genérica, he de mencionar que la Cámara de Diputados al interior de su composición, se encuentra integrada por diversas fracciones parlamentarias, comisiones, comités y coordinaciones.

4.3. REGLAS COMUNES PARA AMBAS CÁMARAS.

En este punto estudiaremos las reglas que se aplicarán por igual a las dos Cámaras que integran el Congreso de la Unión determinadas por la propia Constitución.

a) En primer lugar hemos de mencionar los requisitos que se requieren para ser legislador federal y que señalan los artículos 55 y 58.

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

II. Tener veintiún años cumplidos en el día de la elección (para el caso de los diputados, para el caso de los senadores son 30 años).

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:

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de algunas de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular,

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 90 días antes de ella;

V) No ser secretario o subsecretario de Estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus

funciones 90 días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años en el caso de los ministros,

Los gobernadores de los estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo aún cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los estados, los magistrados y jueces federales o del estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones sino se separan definitivamente de sus cargos 90 días antes de la elección;

VI) No ser ministro de algún culto religioso, y

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

El primero consiste en ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos. Toda función política exige en el individuo el requisito de la ciudadanía; por eso el poder ser votado por los cargos de elección popular es prerrogativa del ciudadano, según lo dice en términos generales el artículo 35, fracción II y lo reitera respecto a los representantes populares la fracción I del artículo 55.

“La ciudadanía supone, según el artículo 34, la calidad de mexicano, además de la edad y el modo honesto de vivir. La calidad de mexicano se adquiere por nacimiento o por naturalización, de acuerdo con el artículo 30. Así pues, el ciudadano debe ser siempre mexicano, pero puede serlo por nacimiento o por naturalización.”¹⁵

Ahora bien, para ser diputado o senador no basta con llenar los requisitos indispensables de la ciudadanía. No basta ser mexicano, sino que es preciso ser mexicano por nacimiento. No basta tener dieciocho años, sino es necesario tener como mínimo veintiún años para ser diputado y treinta para ser senador, según los artículos. 55, fracción II, y 58. Como los requisitos de nacionalidad y de edad, además del modo honesto de vivir, son los que integran la ciudadanía, debemos entender que por variar aquellos dos primeros requisitos, cuando se trata de diputados y senadores, la ciudadanía requerida en éstos es especial.

Nada tiene de extraño que se exija una edad mayor de dieciocho años para ser diputado o senador, pues las funciones que éstos desempeñan son más delicadas que las de simple ciudadano; respecto a la diferencia de edades entre el diputado y el senador, débese a que se quiere hacer del senado un cuerpo equilibrador que refrene a la otra Cámara, lo que se consigue por la mayor edad de sus miembros, que es garantía tanto de ponderación y ecuanimidad, cuanto por

¹⁵ Hernández Hernández, Claudia. Op. Cit. p. 123.

el escaso número de los mismos, que debilita el espíritu colectivo, propenso siempre a la exageración.

Por lo que hace a exigir de los representantes populares la nacionalidad por nacimiento y no por naturalización, es requisito que no existe en la Constitución de 1857 y que se explica, como dice Lanz Duret, “por las corrientes nacionalistas que prevalecen en todos los pueblos y que se traducen en un derecho de defensa nacional, cuanto porque las enseñanzas de la Gran Guerra Mundial de 1914 revelaron los peligros de dar la representación política de una nación con facilidad y sin escrúpulos a los extranjeros naturalizados, pues quedo demostrado que éstos en varias ocasiones constituyeron un peligro para la seguridad de los estados que así habían procedido.”¹⁶

La fracción III del artículo 55 señala como requisito para el representante popular ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella, sin que la vecindad se pierda por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

Del Toro Calero encuentra inconveniente dicho requisito, pues considera “que los diputados y senadores no representan los intereses particulares de cada

¹⁶ Citado por Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 276.

región ni en las Cámaras federales se deben tratar asuntos locales, sino exclusivamente nacionales.”¹⁷

Son exactas las dos precedentes afirmaciones, por más que respecto de la segunda cabría advertir que, aunque no con el carácter estrictamente de locales, puedan ventilarse en las Cámaras cuestiones que atañen directamente a regiones determinadas del país, querellas de límites, problemas relativos a la constitucionalidad de los Poderes de un Estado, son claros ejemplos de lo dicho y para cuya atinada resolución sería conveniente que los representantes elegidos por la región afectada estuvieran especialmente preparados, por su nacimiento o por su vecindad en el Estado.

Pero la razón fundamental por lo que estimamos que la fracción impugnada debe subsistir, consiste en que es la población electora la que debe conocer al candidato. Aunque el diputado o senador representa a todo el país, la elección de cada uno de ellos no se hace por el país entero, sino por distritos electorales o por Estados. Lo menos que puede pedirse es que la población del Estado esté en posibilidad de conocer a la persona que va a designar como representante de la nación; esa posibilidad se alcanza con el requisito de nacimiento o el de vecindad del candidato.

Las fracciones IV y V del artículo 55 se refieren a la imparcialidad en la

¹⁷ Op. Cit p 165.

elección. Los requisitos que ellas fijan son de índole negativa, pues consisten en no ocupar ninguno de los puestos públicos que podrían servir al candidato para inclinar la votación en su favor o para cometer fraude en la elección.

La fracción VI señala como requisito, también negativo, no ser ministro de algún culto religioso. La fracción VI del artículo 55 es reiteración superflua del precepto del 130 y, sin embargo, referida a los diputados y senadores la exclusión de los ministros de los cultos no merece censura. La aptitud cívica, y solo ella, debe ser el dato para otorgar la ciudadanía, por lo que teniendo la aptitud cívica los ministros de los cultos no deben ser excluidos de la ciudadanía. Pero la representación popular exige algo más que la simple ciudadanía. Exige independencia de criterio, ausencia de vínculos de subordinación o de obediencia. “Una persona que por posición en la vida sea dependiente o se encuentre inserta en una determinada organización, no podrá ser diputado, afirma Schmitt. En ello estriba una razón para ciertas incompatibilidades que se encuentran en el Derecho político de muchos Estados, sobre todo por lo que se refiere a funcionarios y clérigos.”¹⁸

Aceptando el mismo principio, aunque aplicándolo con menos rigor que la nuestra, la Constitución argentina dispone en su art 65 que los eclesiásticos regulares no pueden ser miembros del congreso; establece así una distinción entre los eclesiásticos regulares, quienes según el comentarista argentino Raúl

¹⁸ Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*. Ed. Espasa Calpe. Madrid. 1934. p 278

Bisan “se encuentran sometidos a una disciplina rigurosa y no podrían desempeñar libremente un mandato legislativo.”¹⁹ Y los eclesiásticos seculares, respecto a los cuales, según el espíritu de la Constitución argentina, no militan las razones que explican la exclusión de los primeros.

A efecto de seguir con la materia que estamos tocando en este momento me permitiré transcribir el artículo 59 constitucional:

“Los diputados y senadores al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios siempre que no hubiere estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes”.

De las anteriores consideraciones hemos analizado las reglas para poder ser legislador federal y que son reglas comunes para ambas Cámaras.

b) A continuación examinaremos otra de las reglas comunes para ambas Cámaras señaladas en el artículo 61 constitucional denominada inviolabilidad para diputados y senadores. (Inmunidad absoluta).

¹⁹ Derecho Constitucional Argentino y Comparado. Ed. Astral. Buenos Aires. 1940. p. 273.

El artículo 61 constitucional dispone: "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

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

Los diputados y senadores gozan de la más amplia libertad para expresar sus ideas durante el ejercicio de su cargo, y por esta razón no pueden ser acusados, ni enjuiciados, aún cuando en el uso de ese derecho llegare a configurarse un delito (difamación, calumnia, etc)

Diputados y senadores, por lo tanto, no incurrirán en responsabilidad por este concepto y tampoco podrá perseguírseles por tales hechos, ni aún después de que cesen en sus funciones.

También para que diputados y senadores cumplan la labor con libertad e independencia, el Presidente de cada una de las Cámaras tiene a su cargo procurar que se respete el fuero constitucional de que gozan sus miembros, según lo dispuesto por el título IV de la Constitución (artículo 108 y siguientes), fuero constitucional que también será objeto de crítica, ya que el presente trabajo de investigación esta encaminado a proponer una desaparición o modificación de dicha institución.

c) En otro punto, veamos ahora lo referente a la exclusividad en el desempeño del cargo que señala el artículo 62 constitucional que a la letra dice:

"Los diputados y senadores propietarios durante el periodo 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".

Los diputados y senadores no pueden desempeñar, sin cesar en sus funciones representativas, ningún cargo remunerado federal o de los estados; la Constitución hace incompatible así las funciones legislativas con cualesquiera otras de la vida política o administrativa, y establece la sanción aplicable al infractor.

"El motivo de este precepto - nos dice Daniel Moreno -, se haya en la necesidad de que el legislativo actúe con absoluta libertad e independencia para mejor cumplir su función, ya que es conveniente el buen entendimiento, pero no la influencia de los poderes entre sí. Por eso los senadores y diputados no deben desempeñar empleos que determinen la subordinación a otro poder a fin de evitar todo aquello que pueda derivar en obstáculos y conflictos. En cambio, la armonía

de propósitos, sin presiones mutuas, se traduce en una acción gubernamental coordinada »²⁰

d) Otra de las reglas fundamentales para ambas Cámaras es la relativa a los periodos de sesiones y los tiempos en que estos se celebrarán. Dentro del sistema bicameral implantado en nuestra Constitución, cada Cámara celebra sus sesiones ordinarias separada e independientemente, dentro de un lapso de cuatro meses que no debe exceder del 31 de diciembre de cada año, cuando el jefe del Ejecutivo inicia su encargo, y hasta el 15 de diciembre cuando no es así, sin que ninguna de ellas pueda prorrogarlo, teniendo el Presidente de la República la facultad de resolver lo que proceda en caso de que no lleguen al acuerdo de concluirlo antes del día señalado (artículo 65 y 66) No es necesario, pues, para la terminación de los periodos ordinarios de sesiones, que queden pendientes de tratarse cualesquiera asuntos por demás importantes que sean, ya que la prohibición constitucional de extender dichos periodos después de la fecha señalada en la misma, es contundente, sin perjuicio de que, si algún negocio público así lo amerita, se convoque al Congreso a sesiones extraordinarias.

Esta convocatoria debe formularla la Comisión Permanente por sí o a propuesta del Presidente de la República y únicamente para que en dichas sesiones se traten el asunto o los asuntos fijados en ellas (artículos 67, 79, fracción IV y 89, fracción XI).

²⁰ Derecho Constitucional Mexicano. 9ª. Edición. Ed. Pax-Mex. México 1985. p. 402.

Las sesiones extraordinarias pueden celebrarse por una sola de las Cámaras o por ambas como integrantes del Congreso de la Unión, según corresponda la competencia para tratar el negocio o negocios específicos que determinen la convocatoria respectiva. Ahora bien, hemos dicho que las sesiones ordinarias se realizan por cada Cámara separada e independientemente para tratar todos los asuntos a que se refiere el artículo 65. Esta regla tiene como excepción el caso de que se trate de sesiones extraordinarias del Congreso, pues entonces estas se celebran conjuntamente, así como en el supuesto que prevé el artículo 69 constitucional, o sea, cuando el Presidente de la República acude a la iniciación del periodo ordinario a rendir su informe sobre el estado general que guarde la administración pública del país.

Para finalizar, cabe aquí agregar los tiempos en que se celebrarán los periodos ordinarios de sesiones; la Constitución señala que se celebrarán dos periodos ordinarios de sesiones, el primero que comenzará el primero de septiembre con el informe presidencial, y que concluirá, como ya dijimos en diciembre 15 o 31, según sea el caso, y el segundo que iniciará el 15 de marzo y concluirá a más tardar el 30 de abril de cada año.

e) Otra de las reglas es la consistente en el cambio de la residencia de las Cámaras. Del artículo 44 constitucional se infiere claramente que las Cámaras residen en el Distrito Federal, pudiendo, sin embargo, acordar su traslación a otro lugar, conviniendo "en el tiempo y modo de verificarla designando un mismo punto para la reunión de ambas" (artículo 68). En caso de que difieran " en cuanto al

tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión".

Debemos advertir que dicha traslación debe ser ocasional y transitoria, motivada por causas circunstanciales, sin que signifique un cambio de residencia permanente. Ninguno de los Poderes de la Unión, sin la concurrencia de los restantes, puede radicarse definitivamente fuera del Distrito Federal. Esta observación se funda en lo dispuesto por el artículo 44 constitucional, que requiere que todos ellos se trasladen a otro lugar para que dicha entidad se convierta en el estado del Valle de México, conversión que no puede operar si uno permanece dentro de ella. De la relación lógica entre los artículos 44 y 68 constitucionales se deduce la anterior conclusión, en el sentido de que el segundo autorice la traslación transitoria y ocasional de ambas Cámaras, quedando los poderes Ejecutivo y Judicial dentro del Distrito Federal, en tanto que el primero prevé el caso de cambio de residencia definitiva de los tres.

f) Interdependencia de ambas Cámaras

Dentro del sistema bicameral existe una verdadera interdependencia entre las dos Cámaras a través de las que funciona. Por este motivo el artículo 68 constitucional dispone que ninguna de ellas podrá "suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra".

Esta interdependencia, traducida en una insoluble colaboración funcional, se revela, además, en que la labor legislativa no se puede realizar sin la concurrencia de ambas Cámaras, salvo los casos en que cada una de ellas tiene facultades exclusivas y que no se refieren a la expedición de leyes, según dijimos, la Cámara de Diputados y el Senado actúan recíprocamente en lo que a esta importante función concierne, de acuerdo con el procedimiento de elaboración legislativa consignado en el artículo 72 constitucional

g) Terminología de los actos de las Cámaras.

Conforme al artículo 70 de la Constitución, toda resolución del Congreso de la Unión es decir, de las dos Cámaras que lo forman y actuando conjuntamente tiene el carácter de "Ley o Decreto". Ambas denominaciones no solo tienen implicación terminológica o meramente formal, sino que expresan la distinta naturaleza intrínseca o material de los actos que provienen de dicho organismo. Así, cuando se trata de la creación de normas jurídicas generales, abstractas e impersonales, el acto respectivo es una Ley; en tanto que los actos no legislativos, esto es, los político-administrativos y los político-jurisdiccionales que inciden dentro de su competencia constitucional, son decretos en sentido estricto, teniendo los atributos contrarios a saber, la particularidad, la concreción y la personalidad.

h) Potestad de iniciar leyes de los diputados y senadores.

Una de las importantes atribuciones que tienen los diputados y senadores individualmente considerados consiste en la facultad de iniciar leyes o decretos a la que se refiere el artículo 71 de la Constitución en su fracción II. En lo tocante al ejercicio de esta facultad, los diputados y senadores se encuentran en una situación de inferioridad respecto del Presidente de la República y de las legislaturas de los estados, a quienes se atribuye su desempeño conforme al invocado precepto. Esta desigualdad se manifiesta en que las iniciativas de leyes o decretos que formulen los diputados o senadores debe sujetarse a los trámites consignados en la legislación interna del Congreso de la Unión, en tanto que las que presenten el Ejecutivo Federal o las legislaturas locales se turnan inmediatamente a comisión para su dictamen. Consideramos indebida semejante situación inequitativa, pues la distinción sedimenta a que nos referimos debe fundarse en la importancia o trascendencia que tenga una iniciativa y no en el carácter de su autor.

i) Quórum.

“Para que las Cámaras puedan actuar, se necesita que haya *quórum*, es decir, que esté reunido cuando menos determinado número de representantes. Una vez que está satisfecho el *quórum*, las resoluciones se adoptan por mayoría. La Mayoría es, pues, el número de representantes que decide, dentro de otro

número de representantes, generalmente mayor, que es el que constituye el *quórum*.”²¹

Según el artículo 63 constitucional “las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros...”, obligando dicho precepto a los presentes a “compeler a los ausentes a que concurran dentro de los 30 días siguientes” a la fecha de la reunión.

La sanción para diputados y senadores que propietarios que no asistan a las sesiones de la Cámara respectiva consiste en la presunción de que no aceptan su cargo en el que deberán ser sustituidos por los suplentes, y si estos tampoco se presentaren “se declararan vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones”.

La falta de asistencia de los diputados y senadores por más de 10 días consecutivos sin causa justificada o sin la previa licencia que les haya otorgado el Presidente de la Cámara respectiva, supone la renuncia “a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes”. El mencionado término debe entenderse no desde el punto de vista meramente cronológico ya que la consecutividad a que se refiere el invocado artículo 63 de la Constitución

²¹ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p.280.

entraña la falta de asistencia a 10 sesiones consecutivas sin que esta circunstancia haga perder al faltista su carácter de diputado o senador

Por último, dicho precepto declara que los diputados y senadores incurren en responsabilidad si no se presentan, sin causa justificada, dentro del plazo de 30 días contando desde la apertura del periodo ordinario de sesiones si ya hubiesen sido electos o desde el día de la elección en el caso contrario, extendiéndose tal responsabilidad a “los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones”. Cabe aquí mencionar lo que dispone el artículo 64 constitucional al señalar que “los diputados y senadores que no concurran en una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten”.

4.4. FACULTADES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO DE LA UNION.

Estas facultades consisten en las atribuciones que en favor de este organismo establece la Constitución para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes en su sentido material o intrínseco, las cuales, por emanar de él, asumen paralelamente el carácter formal de tales. Así entendido el acto legislativo, puede expresarse mediante la ley o el reglamento,

pues ambos consignan una situación como la descrita, con la diferencia de que el reglamento hace referencia a una ley y es expedido por el órgano ejecutivo.

En otras palabras, como dice Miguel Angel González, “un acto jurídico de imperio presenta la naturaleza de ley desde el punto de vista constitucional cuando, además de reunir los atributos materiales (normas jurídicas abstractas, impersonales y generales), proviene del órgano legislativo (Congreso de la Unión).”²²

Debe tomarse muy en cuenta que cuando la Constitución emplea el término ley conjunta esos dos aspectos, pues aunque en determinados casos, conceda facultades a órganos de autoridad distintos del Congreso de la Unión y, en general, de los órganos legislativos para crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, como los ya mencionados reglamentos.

El conjunto de las mencionadas facultades integra la competencia legislativa del Congreso de la Unión. Esta competencia hoy en día es cerrada y dejó de ser abierta por la delegación de sus funciones a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, lo que anteriormente asumía el propio Congreso; es decir, anteriormente era abierta o cerrada, o sea, enunciativa o limitativa. Era abierta o enunciativa cuando dicho organismo actuaba como legislatura del Distrito Federal, y cerrada o limitativa en el caso de que actúe como

²² Op. Cit. p. 196.

legislatura federal o nacional, esto es, para toda la República. Este último tipo de competencia legislativa se deriva puntual y estrechamente del principio consagrado en el artículo 124 Constitucional, clásico en los regímenes federativos y que establece el sistema de facultades expresas para las autoridades federales y reservadas para las de los estados. Conforme a él, el Congreso de la Unión, a título de cuerpo legislativo federal, solo puede expedir leyes en las materias que expresamente señala la Constitución, y anteriormente como legislatura del Distrito Federal, en todas aquellas que, por exclusión, no están previstas constitucionalmente por modo expícito. De estas ideas se colige que el Congreso de la Unión, aunque orgánicamente es idéntico en la aceptación aristotélica del concepto de identidad, funcionalmente desempeña dos especies de actividades legislativas en lo que respecta al imperium espacial o territorial de las leyes que elabora, a saber, la que concierne al ámbito nacional y la que antes correspondía a la esfera de la citada entidad federativa.

El artículo 73 constitucional, otorga al Congreso la facultad de legislar en todas aquellas materias consideradas de interés primordial para la existencia de la República. Las facultades se pueden clasificar en:

1) Facultades en materia de división territorial, establecidas por las fracciones I, III, IV y V. admitir nuevos estados a la Unión, formar nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes, arreglar los conflictos de límites entre estados, cuando no tengan carácter de contienda judicial, pues de lo contrario

sería la Suprema Corte de Justicia, el órgano competente para conocer de dicho conflicto, y cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación.

2) **Facultades en relación con el Distrito Federal.** La fracción VI faculta al Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en todo lo concerniente a la ciudad de México que no se encuentre expresamente reservado a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. De esta manera, la reforma de octubre de 1993 deroga dicha fracción, que anteriormente confería una competencia legislativa muy amplia al órgano federal y solo una atribución reglamentaria al local (A.R.D.F.), además de regular todo lo concerniente al ejercicio del Gobierno del Distrito Federal que, con la citada reforma, ahora se ubica en el artículo 122 de la Constitución.

3) **Facultades en materia hacendaria.** Es función legislativa la expedición de la Ley de Ingresos. La vida misma del Estado requiere que su administración realice gastos, pero las autoridades no pueden disponer libremente del dinero que recauden, sino que deben hacerlo de acuerdo con el presupuesto de egresos (gastos) que anualmente aprueba la Cámara de Diputados.

Los recursos del Estado para hacer frente a esos gastos se obtienen mediante las aportaciones que obligatoriamente deben hacer todos los habitantes del país (impuestos y contribuciones) y que constan en la ley de ingresos, que se inicia en la Cámara de Diputados y cada año aprueba el Congreso de la Unión.

También es competencia del Congreso expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (oficina especializada que tiene encomendada la revisión de la cuenta), aunque el nombramiento de sus empleados y la vigilancia de las labores que desarrolla están a cargo de la Cámara de Diputados.

Cuando los gastos público excepcionales no puedan ser cubiertos con los ingresos ordinarios, el Congreso puede dar las bases al Ejecutivo para la celebración de empréstitos, y posteriormente aprobarlos. Empréstitos son los préstamos hechos al Estado y que aumentan su deuda pública.

Debe también legislar en todo lo relativo a moneda, por ejemplo: determinar cuál es la unidad monetaria mexicana, sus múltiplos y submúltiplos, fijar el carácter obligatorio de su circulación, etcétera.

4) Facultades respecto al comercio entre los estados. Autoriza al Congreso para impedir que entre los estados que integran la Federación Mexicana se establezcan restricciones en cuanto al comercio, esto es, para evitar todo aquello que dificulte el libre tránsito de mercancías. Lo contrario, o sea, la aceptación de impuestos alcabalatorios entre los estados de la Unión, conduciría a restringir el tráfico comercial, y por lo tanto a propiciar una economía cerrada entre las entidades federativas, en perjuicio de su propia existencia y de la vida nacional

5) Facultades en materia de guerra. Para que México pueda estar en guerra con otra nación se requiere, constitucionalmente: a) que lo solicite el Presidente de

los Estados Unidos Mexicanos; b) que se expida una ley del Congreso para tal efecto; y, c) que conste la declaratoria del Congreso en esa ley y que posteriormente, y con apoyo en la misma, el Presidente de la República la declare en nombre de los Estados Unidos Mexicanos. De igual forma el Congreso legisla lo relativo al Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y la Guardia Nacional, y sobre derecho marítimo.

6) Facultades respecto a materias que por su importancia deben estar consignadas en leyes federales. La Constitución, precisa las materias que, declaradas federales, corresponde reglamentar al Congreso de Unión, por ejemplo: en materia de hidrocarburos, minería, recursos no renovables, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energías eléctrica y nuclear, Banco Único de Emisión (Banco de México), trabajo y otros asuntos de especial importancia para el desarrollo económico del país. Además facultades en materia de protección al medio ambiente y preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

7) Facultades con la posible vacante del Ejecutivo. Compete al Congreso de la Unión conceder licencia al Presidente de la República, aceptar su renuncia y designar, en caso de quedar vacante esa magistratura, al Presidente sustituto o interino.

8) Facultades en materia administrativa. Otorga al Legislativo Federal facultad de crear y suprimir los empleados públicos, así como la de fijar las

retribuciones o sueldos con que los mismos deben ser remunerados. De igual forma faculta para legislar sobre las características de la Bandera, escudo e Himno Nacionales, en asentamientos humanos, sobre la justicia contenciosa administrativa.

9) Facultades sobre materia económica. Aun cuando todas las leyes son sociales, pues están dirigidas a normar la vida comunitaria, algunas de ellas tienen especial referencia al orden económico. Más aún, en tiempos recientes ya se habla de un derecho económico, esto es, una rama específica y autónoma del orden jurídico predominantemente dedicada a la organización y funcionamiento de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

Es así como hemos analizado las facultades legislativas del Congreso de la Unión, órgano que evidentemente juega un papel importante en la vida política, social y económica del país, cuyas decisiones son trascendentales en virtud de las materias que abarca.

4.4.1. FACULTADES POLITICO-ADMINISTRATIVAS.

Es evidente que la actividad del Congreso de la Unión no se agota en la función legislativa, ya que además de la competencia con que está dotado para expedir leyes, o sea, normas jurídicas abstractas, generales e impersonales en las materias someramente esbozadas con antelación, puede constitucionalmente

realizar actos que en sustancia jurídica no son leyes sino actos administrativos en sentido *lato*, es decir de contenido diverso: político, económico y administrativo en sentido estricto. Estos actos presentan los atributos contrarios a los de la ley, pues son concretos, particulares y personales, revistiendo la forma de decretos, y sin que entrañen la resolución de ningún conflicto o controversia, toda vez que en esta hipótesis se trataría de actos jurisdiccionales.

Cabe mencionar que respecto de las facultades político-administrativas del Congreso de la Unión rige el mismo principio consignado en el artículo 124 constitucional, en cuanto que solo son ejercitables en los casos que expresamente prevea la Constitución Federal.

Este ordenamiento, principalmente en su artículo 73 señala los casos que con anterioridad hemos analizado y que no corresponden a una actividad legislativa de creación de leyes sino a facultades administrativas y políticas.

Además debe destacarse una importante función del tipo señalado con que está investido el mencionado Congreso y que estriba en erigirse en Colegio Electoral cuando falte absolutamente el Presidente de la República, a efecto de que la persona que designe para ocupar este elevado cargo, lo asuma, en sus respectivos casos, con el carácter de interino o de sustituto constitucional, según lo disponen los artículos 84 y 85 de la Constitución.

Si se analizan cada uno de los casos brevemente apuntados, se advertirá

que el ejercicio de las facultades correspondientes en favor del Congreso de la Unión desemboca en actos administrativos *lato sensu*, puesto que se refiere a cuestiones concretas y particulares y no contenciosas; y en el supuesto de que impliquen controversia algunos de los señalados, su resolución deja de pertenecer al citado organismo para atribuirse a la Suprema Corte en los términos del artículo 105 constitucional y siempre que susciten cualquiera de los conflictos que este precepto limitativamente señala, debiendo observarse que fuera de esta demarcación competencial, no son susceptibles de dirimirse jurisdiccionalmente

Por ende, salvo los casos que consistan en la formación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes y en la delimitación territorial entre las entidades federativas, los demás pueden suscitar controversias entre la federación y los Estados o entre estas mismas entidades.

4.4.2. FACULTADES POLITICO-JURISDICCIONALES

Tratándose del ejercicio de las facultades legislativas y político-administrativas de este organismo, son las dos Cámaras que lo integran quienes sucesivamente desempeñan los actos en que se traducen, obrando ambas con autonomía entre sí. Este fenómeno también se observa respecto de la función político-jurisdiccional que el Congreso tiene encomendada, sólo que con caracteres más marcados, pues el juicio político y la declaración de procedencia, en que esta función se manifiesta, comprenden dos periodos o etapas en que

cada una de dichas Cámaras tiene atribuciones diferentes, mismas que en capítulo por separado estudiaremos.

Así, hemos de calificar como político-jurisdiccionales las funciones que en tales supuestos ejerce el Congreso de la Unión al través de sus dos Cámaras, en virtud de que tanto su iniciación como su desarrollo entrañan una cuestión contenciosa que se decide mediante una sentencia, que culmina un procedimiento en que el alto funcionario acusado tiene el derecho de defenderse ante el Senado, aunque no ante la Cámara de Diputados, sin cuya acusación aquél no puede actuar, condición ineludible en que se descubre claramente la colaboración funcional a que hemos aludido. Huelga decir, por otra parte, que tanto la decisión acusatoria como la condenatoria son actos inatacables, no procediendo en su contra, por ende, el juicio de amparo.

4.5. FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE SENADORES.

Estas van encaminadas a velar por los intereses de los Estados, que es lo que constituye el elemento federativo. El artículo 76 de la Constitución señala las facultades que en forma exclusiva se le han otorgado al Senado de la República tienen como propósito establecer un principio de colaboración y responsabilidad mutua entre ese órgano y el Ejecutivo, así como mantener la existencia y funcionamiento del pacto federal. “Estas atribuciones dice Emilio Rabasa, pueden

clasificarse en facultades referidas al orden político internacional y en facultades referidas al orden político interno.”²³

1.- Facultades referidas al orden político internacional.

a) La actuación internacional que en nuestro régimen compete desarrollar fundamentalmente al Presidente de la República es de tal importancia que requiere también la concurrencia del Poder Legislativo. Dentro de éste, tradicionalmente ha sido el Senado quien participa en actos tan importantes como es aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo Federal. Así, no solo existe una coordinación constitucional, sino una corresponsabilidad entre el Presidente, Jefe del Estado y del Gobierno mexicano ante todas las otras naciones soberanas, y el Senado que también vela por el pueblo, al ejercer sus obligaciones y responsabilidades internacionales.

b) Autorizar el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional o la salida de las nacionales al exterior, y la permanencia de escuadras, por, más de un mes, en aguas territoriales mexicanas.

c) Ratificar los nombramientos que haga el Presidente de la República de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, pues aun cuando estas

²³ Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura. 7ª. Edición. Ed. Porrúa. México 1990 p.102

designaciones se regulan por consideraciones políticas internas, tienen proyección internacional.

2. Facultades referidas al orden político interno son:

a) Ratificar los nombramientos de los empleados superiores de Hacienda y jefes del Ejército, Armada y Fuerza Aérea (grados superiores desde el de coronel).

b) Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de su respectivo estado o territorio, fijando la fuerza necesaria.

c) Declarar cuando han desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado y designar en tal caso un gobernador provisional. Este nombramiento lo hace el propio Senado, eligiendo de una terna que le propone el Presidente de la República, pero deberá ser aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes. La Comisión Permanente del Congreso tiene estas facultades cuando el Senado se halla en receso.

d) Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando algunos de ellos lo solicite o se haya interrumpido el orden constitucional por un conflicto armado.

e) El Senado de la República, de acuerdo con la fracción VII, puede erigirse en jurado de sentencia en los juicios políticos que se sigan a los servidores públicos en los términos del artículo 110 de la Constitución. Los servidores públicos deben haber cometido faltas u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses fundamentales de la nación y en el buen despacho de sus funciones. Puede también otorgar o negar la aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia, así como las solicitudes de licencia y a las renunciaciones de dichos funcionarios que someta el Ejecutivo a su consideración.

f) La reforma de 1993 agregó una facultad más al Senado de la República que establecía en la fracción IX, consiste en nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal cuando se haya agotado el procedimiento previsto en favor de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que figura en el nuevo artículo 122 constitucional, y que, como podrá verse en el comentario correspondiente con mayor amplitud, consiste en ratificar o no la propuesta del Ejecutivo federal. Si es el caso de que en dos ocasiones la Asamblea de Representantes no ratificase el nombramiento del Ejecutivo Federal, entonces el Senado ejerce la facultad de nombramiento, que no ya de ratificación, además de contar también con la de remoción del Jefe del Distrito Federal. La Ley Orgánica del Congreso de la Unión, referida en el segundo párrafo del artículo 70 constitucional, en la parte correspondiente a las atribuciones exclusivas del Senado, deberá establecer el procedimiento, incluyendo los requerimientos de votación de sus miembros, para el ejercicio de esta nueva facultad. De igual forma, en 1994, se facultó a la

Cámara de Senadores para ratificar el nombramiento del Procurador General de la República.

4.6. FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

Estas facultades están contempladas por el artículo 74 de la Constitución, y para efecto de su análisis, tomaremos en cuenta los apuntes que sobre el particular nos da Emilio Rabasa, quien afirma “pueden clasificarse en facultades políticas, hacendarias y judiciales.”²⁴

Pueden clasificarse en tres grupos las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, a las que se refiere la mencionada disposición:

1) Políticas (fracción I). Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Anteriormente el artículo de referencia en su fracción I, establecía como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “erigirse en colegio electoral para ejercer las atribuciones que la Ley le señalaban respecto de la elección del Presidente de la República.”

²⁴ Ibid. p. 140.

En los términos actuales, la función de la Cámara de Diputados se ve reducida ya no a engirse en colegio electoral, sino únicamente en dar a conocer la declaración de Presidente electo hecho por el Tribunal Electoral.

2) Hacendarias (fracciones II, III y IV). La facultad fundamental es la relativa a aprobar el presupuesto anual de egresos de la federación para lo que, lógicamente, primero tiene que discutir los impuestos o contribuciones que debe cubrir el pueblo, tarea esta última que comparten las dos Cámaras como integrantes del Congreso de la Unión.

Un signo inequívoco de la democracia es que el pueblo sepa y apruebe, tanto los ingresos que van a sostener al gobierno y a las obras y servicios públicos. Por eso, es facultad exclusiva de la representación más auténticamente popular, la Cámara de Diputados, aprobar la cuenta pública.

3) Judiciales (fracción V). Es importante distinguir, dentro de la fracción V, la actuación de la Cámara de Diputados en el juicio político (artículo 110), en cuyo caso funge como órgano acusador ante la de Senadores, de la que le corresponde en el juicio de procedencia, cuando tiene a su cargo declarar o no el desafuero de los presuntos responsables por violación a las leyes penales (artículo 111).

5. COMENTARIOS.

En el presente capítulo nos hemos referido al Congreso de la Unión en forma específica, es decir, desde como se conforma, cuales son sus funciones y sus facultades, lo que es el Senado y la cámara de Diputados.

En el derecho mexicano como ha quedado establecido, el Poder Legislativo constituido por un Congreso General, está encargado de la función legislativa de la que dimana la ley, con la colaboración del Poder Ejecutivo.

Como hemos venido diciendo el artículo 50 de nuestra Constitución dice así: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores", caracterizándose dicho Congreso por ser: una asamblea nacional representativa, integrada por cuerpos colegiados, de carácter deliberativo, con sistema bicameral, en el que sus cuerpos son colegisladores, con facultades substanciales legislativas, de las que dimana el carácter imperativo y obligatorio de las leyes con la colaboración del Poder Ejecutivo (Iniciativa, veto y publicación).

Es importante destacar que sus miembros son elegidos mediante el voto directo, es decir su representación política es consecuencia de la elección popular.

En este orden de ideas la representación política es una figura que implica una *conditio sine quanon* de los regímenes democráticos, en los que se supone

que el poder del Estado proviene del pueblo, ejercido a través de funcionarios primarios cuya investidura procede de una elección popular mayoritaria. Sin dicha representación no puede hablarse válidamente de democracia, aunque ésta se proclame como forma de gobierno dogmáticamente en la Constitución.

“Es necesario nos dice Ortiz Ramírez, que la representación política, para no denotar una simple fórmula constitucional, debe ser efectiva en la realidad, en cuanto que los representantes populares auténticamente deriven su nombramiento o elección de la voluntad mayoritaria de la ciudadanía. Uno de los elementos de la democracia está involucrado en el origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado, elemento que, a su vez, entraña la representación política, cuya veracidad, no su verosimilitud formal, es la base de la legitimidad de los funcionarios públicos que encarnan a dichos órganos estatales ”²⁵

La representación política ostenta diferentes atributos que la distinguen de otras figuras como son la de delegación y el mandato. No es correcto, por ende, hablar indistintamente de cualquiera de dichos tres conceptos, como si fuesen equivalentes. La delegación y el mandato no importan actos exclusivos de los regímenes democráticos; en cambio, sólo en éstos se da la representación política.

Sin embargo esos regímenes democráticos ostentados por representantes

²⁵ Ortiz Ramírez, Serafín. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa. México 1961. p. 178

de elección popular que gozan de ciertos privilegios, se ven desprestigiados y menguados cuando arbitrariamente hacen uso de ellos, es decir, no son utilizados para los fines que fueron encomendados, tal es el caso del Fuero Constitucional del que gozan Diputados y Senadores en nuestro país, donde su uso insolente lo ha llevado al desprestigio y al cual nos referiremos en el siguiente capítulo.

CAPITULO II
EL FUERO CONSTITUCIONAL

CAPITULO II. EL FUERO CONSTITUCIONAL

1. - DEFINICION

El principio de igualdad en que descansan los gobiernos democráticos supone la aplicación de la ley a todos los ciudadanos sin distinciones de jerarquías y la aceptación del régimen representativo involucra el concepto de responsabilidad propia de toda función pública proyectada en el bien común y en los intereses de la colectividad, sin embargo, esa responsabilidad se ve menguada por nuestra Constitución al proteger con el llamado fuero a altos funcionarios del Estado durante el tiempo en que ejercen el cargo encomendado.

Felipe Tena Ramírez, define al fuero “como un privilegio del cual gozan algunos funcionarios del Estado durante el tiempo en el que desempeñan sus encargos, para que estos no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieran, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión.”²⁶

Por su parte Daniel Moreno, al respecto nos dice: “El fuero es la protección de la cual disfrutaban algunos de los altos funcionarios de la Federación, para evitar que sean obligados jurídicamente

²⁶ Op. Cit. p. 559.

a comparecer ante las autoridades penales para investigarlos o ser detenidos y procesados por un determinado delito, sin que antes los hechos por los que se les acusan, sean debidamente valorados por la Cámara de Diputados, para que ésta califique si se trata de un verdadero hecho criminal por el que no se debe proteger al funcionario de ninguna manera, o se trata de un delito leve que ha sido utilizado para obstaculizar la función política del funcionario, que aunque parezca mal decirlo, a veces es más importante para la comunidad que continúe su función y por ello no debe obstaculizarse ni suspenderse. En otras palabras, se protege a la función, más que al funcionario.”²⁷

Enrique González Flores, define al fuero constitucional como “la excepción hecha en su favor (de los altos funcionarios), para que no se le sujete a juicio criminal, sino procediendo la declaratoria correspondiente de la Cámara de Diputados, y para que tal juicio si se provoca por delitos oficiales, lo falle la Cámara de Senadores, erigida entonces en gran jurado. Estamos, pues, en presencia de una institución que exime al aforado de comparecer ante el Juez Ordinario, estableciendo una limitación a su jurisdicción sin implicar inmunidad o irresponsabilidad alguna, pues para que ésta circunstancia concorra se necesita que el agente carezca de personalidad penal y en el caso el funcionario continúa disfrutando de ella en las condiciones anteriores al acto delictivo, caso diferente al de la inviolabilidad penal en que el citado agente no es sujeto de responsabilidad.”²⁸

²⁷ Op. Cit. p. 556.

²⁸ *Manual de Derecho Constitucional*. Ed. Porrúa. México. 1958. p.186.

A mayor abundamiento, me permito citar la siguiente tesis jurisprudencial que al efecto nos dice:

“RUBRO: FUERO CONSTITUCIONAL.

TEXTO: Los miembros del Poder Legislativo gozan de inmunidad que se conoce entre nosotros como fuero constitucional. Esa prerrogativa es indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, en virtud de la cual quien la disfruta, tiene la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña sin previa declaración del propio Cuerpo o Cámara a la que pertenece el acusado y esa declaración debe ser emitida por mayoría de votos del número total de sus miembros: La norma constitucional que esto establece, se informa en una necesidad política que descansa en impedir que la Asamblea sea privada de uno o parte de sus miembros por intervención de una jurisdicción extraña y sólo puede suceder esto, con la autorización que la propia asamblea dé en la forma constitucional antes expresada; y si es verdad que el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros, esto no implica revestir a sus miembros de impunidad, sino que condiciona la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción de determinados presupuestos que sólo puedan ser calificados por la Cámara relativa, y mientras no exista el

consentimiento de la Asamblea, ninguno de sus miembros puede ser enjuiciado por otra autoridad.- Este principio o corolario que se establece de una manera indubitable en el artículo 109 de la Constitución, implica que la licencia concedida a un Diputado, no tiene más valor que el de un permiso para separarse del cargo, pero no de un desafuero para el cual es necesario el consentimiento y la decisión de la Cámara a la que pertenecía, dado por mayoría absoluta De votos de los miembros que la integran; y mientras no exista esa declaración, es indudable que dicho Diputado no ha sido desaforado legalmente y por ende, ninguna autoridad judicial puede enjuiciarlo, al grado de ser privativo de su libertad, por la comisión de los hechos delictuosos que se le imputen.- Es necesario insistir en que la licencia concedida a un Diputado para separarse de su puesto, no implica privación de su fuero, o sea de la prerrogativa de nuestra Ley Constitucional le otorga en forma refleja del derecho objetivo que la Carta Fundamental fija para proteger la soberanía de los órganos Legislativos, pues que siendo el fuero una prerrogativa esencial para la existencia misma del cuerpo en cuya garantía ha sido establecida, los sujetos particulares que lo integran resultan beneficiados, no porque se les conceda a cada uno de ellos particularmente ninguna tutela, sino que se benefician pro-parte y como consecuencia del beneficio común, y tal

beneficio, que descansa en el interés público, tiende a proteger al órgano colegiado para que sea inviolable, pero esto sólo puede lograrse protegiendo a cada uno de sus componentes de donde resulta que ese beneficio no viene a ser, sino el interés jurídicamente protegido, o sea un derecho reflejo y específico que corresponde a cada uno de los miembros de las Cámaras Legislativas fijado en el artículo 109 constitucional.- Sin embargo, no puede renunciar a ese derecho, porque el beneficio de la Ley no está establecido únicamente en favor del particular sino como miembro de una Cámara que es en realidad la que tiende a ser protegida constitucionalmente con objeto de que su función de soberanía no se menoscabe; por eso es que nuestra Constitución únicamente faculta a ese órgano para que decida por mayoría absoluta de votos, si no uno de sus miembros puede ser enjuiciados por delitos del orden común y por la autoridad judicial competente. No obstante esto, es indispensable convenir en que esa prerrogativa establecida en favor de la Cámara, finca un interés en cada uno de sus miembros que debe ser jurídicamente protegido, pero esto no implica en forma alguna, que pueda renunciarse ese beneficio, porque los beneficios que establecen las leyes de orden público son irrenunciables, puesto que se establecen para satisfacer intereses sociales, ya que sólo pueden

renunciarse los beneficios que la ley concede exclusivamente a los particulares, si no se afectan los derechos de tercero. Por estos conceptos el fuero no puede renunciarse, ya que únicamente puede privarse de él en virtud de una función de soberanía que realice la Cámara a la que pertenezca el miembro o individuo que es objeto de una decisión sobre este particular, pero éste, como tal y mientras no haya sido privado de ese beneficio, no puede ser sujeto a proceso, y en consecuencia, no puede ordenarse su aprehensión, pues al hacerlo, se viola el artículo 16 constitucional, toda vez que la jurisdicción represiva, bien sea del orden común o federal, no es competente para realizarlo, puesto que no se han satisfecho las condiciones de procedibilidad y punibilidad, en virtud del obstáculo que de una manera expresa señala el artículo 109 de nuestra Constitución Federal. Por otra parte, y para que se perciba la profunda diferencia entre una licencia concedida, aún cuando haya sido solicitada con el propósito de someterse a los órganos de Poder Judicial, y el desafuero constitucional, es pertinente advertir que por medio de la primera, no se pierde el carácter de representante popular y el interesado puede volver a sus funciones al terminar esa licencia, o cuando lo estime conveniente, dándola por concluida, en tanto que tratándose de desafuero, el representante popular queda

desde luego separado del Cuerpo a que pertenece, sin que pueda volver a recuperar su cargo, aún cuando sea absuelto en el proceso judicial correspondiente: Además, en el caso de licencia, a parte del derecho de percibir sus dietas respectivas, el representante popular conserva su carácter de tal, con todas sus inmunidades, de tal manera que si cometiere un delito del orden común o de naturaleza oficial, dentro del plazo de la licencia, no podrá ser enjuiciado, sino con las formalidades previas que señala la constitución; en cambio con el desafuero, queda en calidad de simple ciudadano, y puede ser enjuiciado por las autoridades judiciales no sólo por el delito que originó el desafuero, sino por cualquiera otro delito posterior, sin requisito previo alguno. Por último, en su parte formal se diferencia la licencia y el desafuero, en que para conceder la primera, basta un quórum ordinario, y para decretar la segunda, es necesario el quórum que la Constitución General señala.”

Instancia: Primera Sala, Fuente. Semanario Judicial de la Federación, Epoca: 5A., Tomo: LXXXVIII, Página: 325.

PRECEDENTES:

TOMO LXXXVIII, pág. 325.- Joffre Sacramento.-
8 de abril de 1945 - Cuatro votos.

En mi concepto, el fuero además de ser un privilegio para que los altos funcionarios puedan ser sometidos a un procedimiento especial como lo es el Juicio Político por la comisión de faltas u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, es una prerrogativa de la que también gozan, la que podemos identificar como una inmunidad procesal temporal; es decir, no es definitiva, pues si bien es cierto que mientras la Cámara correspondiente de la Unión no lo autorice, no se puede ejercitar la acción penal ni mucho menos aprehenderlo, también lo es, que una vez cumplido dicho requisito de procedibilidad, no habrá obstáculo legal para sujetar al que ostentaba el cargo de alto funcionario, a la justicia federal o a la justicia del fuero común, según corresponda, como cualquier otro ciudadano.

2. - EL FUERO COMO INMUNIDAD ABSOLUTA Y RELATIVA.

Es preciso asegurar a los legisladores independencia en el ejercicio de sus funciones, pero no mediante la figura del fuero, pues en un Estado moderno como el nuestro éste ha perdido su verdadera justificación, es decir, la independencia que nuestra Constitución pretende dar a algunos funcionarios, debe ir encaminada ciertamente a que los demás poderes no estén en aptitud de coartarlos en su representación, pero nunca a hacerlos irresponsables y abusivos del cargo que se les ha conferido.

Con independencia de lo anteriormente dicho, veamos enseguida como la

Constitución dota a los diputados y senadores del llamado fuero constitucional, “el que opera bajo dos aspectos según nos indica Alejandro Del Palacio Díaz: como inmunidad absoluta y como inmunidad relativa ante las autoridades judiciales ordinarias, federales o locales”²⁹, teniendo en ambos casos efectos jurídicos diversos y titularidad diferente en cuanto a los altos funcionarios en cuyo favor lo establece la Constitución.

El fuero como inmunidad absoluta, es decir, como privilegio y prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna por la Ley Fundamental en relación con los diputados y senadores conforme a su artículo 61, en el sentido de que éstos “son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos” sin que “jamás puedan ser reconvenidos por ellas”.

Dicha inmunidad, sólo opera durante el desempeño del cargo correspondiente, es decir, como motivo de las funciones que realicen como miembros integrantes de la Cámara respectiva, pero en razón de su investidura misma. Dicho de otra manera, no por el hecho de ser diputado o senador, la persona que encarne la representación correlativa goza de inmunidad prevista en el artículo 61 constitucional, sino únicamente cuando éste en su ejercicio funcional. En este orden de ideas, cualquier miembro del Congreso de la Unión, cuando emita opiniones fuera del desempeño de su cargo, o sea en el caso de que no esté en funciones no es inviolable, pudiendo ser reconvenido por aquéllas,

²⁹ *Lecciones de Teoría Constitucional*. Ed. Claves Latinoamericanas. México 1987. p. 335.

pues la inmunidad sólo se justifica por la libertad parlamentaria que todo diputado o senador debe tener dentro de un régimen democrático basado en el principio de división de poderes, sin que deba justificar irresponsabilidad por actos que realice en su conducta privada. Por otra parte si las opiniones que emita otro diputado o senador en el desempeño de su cargo configuran la incitación a algún hecho delictivo o implica en sí misma un delito de cualquier orden, opera la inmunidad mencionada en el sentido de que el opinante permanece inviolable y de que no pueda ser reconvenido por tales opiniones, osea, que no se le pueda formular cargo alguno “Esto significa, dice Tena Ramírez, que respecto a la expresión de sus ideas en el ejercicio de su representación, los legisladores son absolutamente irresponsables, lo mismo durante la representación que después de concluida, lo mismo que si la expresión de las ideas constituye un delito (injurias, difamación, calumnia), que si no lo constituye.”³⁰

Con dicha aseveración coincide González Flores, al manifestar “que la naturaleza de esta inviolabilidad, presenta sus inconvenientes al determinar su amplitud, pues, mientras algunos interpretan dicho precepto sin cortapisas de ninguna especie, pretendiendo que esta libertad no debe tener dique alguno que la restrinja, de suerte tal que los delitos contra la reputación, como la difamación, la calumnia y la injuria, quedan incluidos dentro de dicha inviolabilidad, otros estiman que la prerrogativa debe limitarse exclusivamente a la simple externación de la

³⁰ Op. Cit. p. 279.

opinión, pero no a su difusión posterior que sí puede entrañar la comisión de los delitos apuntados.

“Como se trata de una garantía, una consecuencia de la inviolabilidad es el no poder renunciarse, careciendo por ello la autoridad judicial de jurisdicción para iniciar el proceso; y como la misma tiene el carácter de perpetua, dado el uso en el texto de la expresión “jamás”, no importa que el agente haya cesado en sus funciones, aceptada la primera opinión que es la que nos parece más consonante con el espíritu de la ley que no ha sido otro sino el de establecerla en forma amplia, sin que esto signifique que como lo estatuye el mandamiento positivo, no se aplique cuando se trate de la extinción de una “opinión” fuera del desempeño del cargo.”³¹

Por otra parte, el fuero como inmunidad relativa o también llamado por el maestro Ignacio Burgoa “de no procesabilidad”, establecido por el artículo 111 de la Constitución Federal, estriba específicamente en que los diputados y senadores no pueden ser perseguidos penalmente durante el tiempo de su representación, si previamente la Cámara respectiva no pronuncia el desafuero que implica la suspensión del cargo del representante. En otros términos, la acción penal es incompatible con el ejercicio de la representación popular; para que proceda aquélla, es necesario que desaparezca ésta, ya sea por el desafuero o ya por la conclusión natural del encargo. Llamamos inmunidad

³¹ Op. Cit. p.185.

relativa a la protección contra toda acción penal de que gozan los representantes populares durante el tiempo de su representación

En otras palabras, el fuero, bajo el aspecto que estamos tratando, no implica la irresponsabilidad jurídica absoluta como en el caso a que se refiere el artículo 61 de nuestra Ley Fundamental, sino que debe traducirse en la circunstancia de que, mientras no se promueva y decida si ha o no lugar a proceder contra el funcionario de que se trate, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de Estado, el Procurador General de la República, entre otros, no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria. En otras palabras, estos altos funcionarios federales si son responsables por los delitos comunes (violaciones a la legislación penal) y oficiales (faltas u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales) que cometan durante el ejercicio de sus funciones, solo que no se puede proceder contra ellos en tanto no se les despoje del fuero de que gozan y que, según acabamos de afirmar, es el impedimento para que queden sujetos a los tribunales que deban juzgarlos por el primer tipo delictivo

En este orden de ideas, “Gilberto Vargas, nos dice que la inmunidad procesal, no constituye un derecho ni un privilegio inseparable del servidor público que lo ostenta, sino meramente una prerrogativa inherente a determinado cargo o función pública, por lo que en el caso de que renuncie al cargo, se encuentre el sujeto bajo licencia, o en general, siempre que se suspenda o concluya el ejercicio

de la función pública protegida, entonces, se suspende o expira el disfrute por ese sujeto de dicha inmunidad procesal, quedando sujeto desde ese momento a la jurisdicción de la autoridad ordinaria.”³²

Claramente se advierte la diferencia entre los efectos de la inmunidad absoluta y de la inmunidad relativa. La acción penal jamás procede respecto a los delitos cometidos al expresar sus opiniones el representante, precisamente en ejercicio de su representación.

Otro caso de fuero que como inmunidad relativa, previene la Constitución, es el que se refiere al Presidente de la República el que explicaremos brevemente para tener una expectativa más amplia del tema que nos ocupa.

El artículo 108 constitucional establece que el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo (no simplemente durante el desempeño de sus funciones, es decir, con motivo de su actuación inherente a su alto puesto, como sucede con los diputados y senadores), sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, gravedad cuya estimación queda el criterio de la Cámara de Senadores (artículo 111 constitucional). Por ende, durante su periodo funcional, el Presidente de la República goza de inmunidad respecto a cualquier delito de orden político u oficial.

³² *Problemas Jurídicos de México*. Federación Nacional de Colegios de Abogados A.C. 9ª. Asamblea General Ordinaria. Acapulco Guerrero. México 1982. p.113.

Sin embargo, dicha inmunidad no significa la irresponsabilidad absoluta del jefe del Ejecutivo Federal por los delitos comunes u oficiales que pueda cometer durante el tiempo y el ejercicio de su puesto, sino que sólo equivale a que, en el periodo de su gestión gubernativa, únicamente puede ser acusado por traición a la patria y por hechos delictivos graves del primer orden. Además si la acusación por traición a la patria o por delitos graves del orden común hubiese sido desestimada por el Senado al presentarse durante el periodo presidencial, ello no implica que, una vez expirando éste, no se acuse ante el Ministerio Público que corresponda por tales hechos delictivos a la persona que haya tenido el cargo de Presidente de la República, teniéndose en cuenta, claro está, las reglas sobre prescripción de la acción penal.

Esta responsabilidad restringida del Jefe del Estado es justificada por Felipe Tena Ramírez, al considerar “que la Constitución quiso instituir esta situación excepcional y única para el jefe del Ejecutivo, con el objeto de protegerlo contra una decisión hostil de las Cámaras, las cuales de otro modo estarían en posibilidad de suspenderlo o de destituirlo de su cargo, atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuera.”³³ Esta consideración aunque aceptable, no la comparto plenamente, toda vez que al igual que los congresistas, el Presidente debe justificar y responsabilizarse de sus actos, dada la naturaleza de la función tan importante que desempeña. No obstante esto, es evidente que en nuestro país la conciencia política esta dividida, lo que hace difícil determinar en caso de que

³³Op. Cit. p. 576.

el mandatario fuera acusado, si su responsabilidad es presumida sólo por interés político o realmente deriva de una conducta que debe conforme a derecho ser sancionada.

3. LA INSTITUCION DEL FUERO EN EL DERECHO EXTRANJERO.

La institución del fuero es un tema tan complicado y discutido en nuestro país en cuanto a la verdadera ética y honorabilidad de quien pretende disfrutarlo; que se hace necesario un estudio de la misma en el derecho extranjero, con el fin de estar en la posibilidad de enriquecerla o criticarla más severamente.

Enseguida estudiaremos dos instituciones conocidas comúnmente en el derecho extranjero como "inviolabilidad e inmunidad parlamentarias", y que equivalen según veremos, a lo que nosotros hemos definido como inmunidad absoluta e inmunidad relativa respectivamente.

3.1. LA INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA.

"Con este nombre, - nos dice el tratadista Nicolás Pérez Serrano -, se conoce en el derecho español al privilegio parlamentario, que en la técnica inglesa se denomina *freedom of speech*, y que en otros países se llama "libertad de tribuna", "irresponsabilidad parlamentaria", "inmunidad", etc. Trátase de una

antigua garantía que en Inglaterra surge a través de luchas entre la Corona y el Parlamento, y logra consagración en el artículo 9º. del *Bill de Derechos*, donde se establece que "la libertad de discurso y de los debates y documentos parlamentarios no podrá ser atacada ni discutida en ningún Tribunal ni lugar fuera del Parlamento". Reconocimiento análogo entrañan otras declaraciones insertas en textos constitucionales como la de Estados Unidos; la Ley Francesa de 16 de julio de 1875; el Estatuto Italiano; la Constitución de *Weimar*, entre otras España en particular, en su Constitución de 1931 mantiene en su artículo 55 el concepto y la terminología tradicionales de su Patria, al decir que "los Diputados son inviolables por los votos y opiniones que emiten en el ejercicio de su cargo" Consiste, pues, este privilegio en que ninguna autoridad pueda residenciar al parlamentario por el criterio que haya seguido al votar, ni por las opiniones que haya sustentado en el desempeño de su función; sólo la conciencia del parlamentario, en el fuero interno, y la Cámara en uso de sus atribuciones pueden enjuiciar la conducta seguida.

"Analizando la naturaleza intrínseca de la inviolabilidad, diremos que no constituye una garantía de carácter personal, sino real, puesto que protege la función parlamentaria en sí, y sólo indirectamente aprovecha a su titular, es un privilegio objetivo, no de índole subjetiva, porque pretende asegurar el cumplido desempeño de la actividad que como legislador corresponde al parlamentario, no favorecer innecesariamente al que haya obtenido tal investidura Y aunque el acto en sí pudiera entrañar figura delictiva, no cabe acción penal, ni exigencia judicial o disciplinaria de responsabilidades por autoridad ajena a la Cámara, implicando

verdadera causa de impunidad o de justificación, según se prefiera, en el orden penal; pero que cualquiera de las hipótesis exime de incriminación, aunque el hecho (injuria, calumnia, etcétera) hubiera sido delito en otras circunstancias.

“Por otra parte, la irresponsabilidad es meramente jurídica, porque la conducta del parlamentario queda sujeta al juicio moral de las gentes, y no exime de los derechos de crítica y censura; debe considerarse perpetua, porque el acto amparado se cancela para siempre, no siendo perseguible cuando el parlamentario pierde tal condición; resulta irrenunciable, porque no está en el patrimonio del supuesto favorecido, sino que se otorga en beneficio de la Asamblea y de la función; goza de carácter absoluto, porque ni siquiera en vía disciplinaria puede el superior jerárquico del parlamentario sancionar el hecho de que se trate; y únicamente está reconocida a los miembros de las Cámaras.”³⁴

De lo anterior se deduce, que en el derecho extranjero al igual que en nuestro país, los actos que la inviolabilidad protege son estrictamente los votos y las opiniones, ya se manifiesten en la Cámara o fuera de ella; sin quedar comprendidos los discursos pronunciados sin carácter oficial, aunque sea en locales de la Asamblea o en una reunión política.

Sin embargo, el verdadero problema lo encontramos cuando el diputado,

³⁴ *Tratado de Derecho Político*. Ed. Civitas. Madrid 1976. p. 779.

senador o parlamentario, olvida los principios éticos y de obligada corrección, y ofende o ultraja a personas e instituciones, a autoridades y particulares, imputándoles delitos o utilizando falsedades, y, no obstante esto, el agraviado, que tendría expedito el camino de los Tribunales en otro caso, ha de resignarse pacientemente, sin que el Estado pueda hacerle justicia, y más aún sin que este se haga responsable.

“Como atenuaciones o correctivos en esta vidriosa materia de la inviolabilidad parlamentaria pueden aducirse algunos ejemplos legales. La legislación noruega permite sancionar ciertas faltas de respeto a la alegación deliberante de hechos falsos; la Constitución danesa admite la posibilidad de que la Cámara autorice procedimientos contra el parlamentario difamador, y alguna Ley sueca prevé la hipótesis de que se remita a los Tribunales competentes al parlamentario que profiera ataques personales. Nada de ello va contra el privilegio; antes bien, tiende a defenderlo del mejor modo factible, es decir, mediante el castigo de los abusos que con riesgo para su lícita conservación pueden cometerse.

“En el mismo sentido merece anotarse la reciente Constitución portuguesa, (artículo 89, letra a), que reconoce la inviolabilidad de los miembros de la Asamblea Nacional, pero cuida de señalar estas restricciones: que dicho privilegio no les exime de la responsabilidad civil y penal en que incurren por difamación, calumnia, injuria, ultraje a la moral pública o provocación a delinquir, y que la

Asamblea puede privar de su mandato a los Diputados que emitan opiniones contrarias a la existencia de Portugal como Estado independiente, o que, de cualquier forma, inciten a subvertir violentamente el orden político y social (párrafos primero y segundo del propio artículo).³⁵

Como es de apreciarse, en otras naciones la llamada inviolabilidad parlamentaria tiene sus restricciones para quien la detenta, entre otras esta, como ya quedo señalado; que dicho privilegio no les exima de la responsabilidad civil y penal en que incurren por difamación, calumnia, injuria, ultraje a la moral pública o provocación a delinquir; que la Asamblea puede privar de su mandato a los Diputados que emitan opiniones contrarias a la existencia de su País como Estado independiente, o que, de cualquier forma, inciten a subvertir violentamente el orden político y social; que se remita a los Tribunales competentes al parlamentario que profiera ataques personales, etcétera, restricciones de las que deberíamos aprender y retomar para hacer un análisis jurídico de la institución del fuero como inmunidad absoluta, con miras a una reforma que evidentemente necesita nuestra legislación.

3.2. LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA

En palabras del tratadista Pérez Serrano, “ésta es llamada en la técnica

³⁵ Cfr., Muñoz Machado, Santiago. *Cinco Estudios sobre el Poder y la Técnica de Legislar*. Ed. Civitas. Madrid 1986. p. 386.

inglesa *freedom from arrest*, y suele llamársele inviolabilidad en obras francesas, consistiendo su esencia en que los parlamentarios no puedan ser detenidos ni procesados durante el periodo de sesiones sino cuando sean sorprendidos *in fraganti*, a menos que lo autorice la Cámara respectiva a la que en todo caso deberá comunicarse la detención o procesamiento lo antes que sea posible.

“La inviolabilidad parlamentaria es como un privilegio que ampara al representante en Cortes por actos ajenos a su función, ejecutados por lo general fuera del recinto parlamentario, y que solamente debe otorgar la protección indispensable para evitar que la pasión política o la intriga de los particulares arranque de su escaño al senador o diputado, so pretexto de infracciones punibles cuya persecución no se inspire en móviles de pureza y de corrección legal.

“Su esencia radica en la conveniencia de evitar atropellos, pues la presión de Gobierno, obrando sobre el Ministerio Fiscal, conduciría en otro caso a privar prácticamente de asiento en la Cámara a los parlamentarios peligrosos, o simplemente incómodos, cuya intervención en el debate pudiera contrariar los propósitos del Gabinete. Como consecuencia, debe estimarse que las Asambleas no tiene derecho a negar arbitrariamente la autorización para proceder contra sus miembros, sino que han de limitarse a comprobar que no se trata de una maniobra política arteramente urdida para eliminar de la función parlamentaria a un representante en Cortes. Por lo demás si el diputado tiene la desgracia de cometer un homicidio o siente la tentación de cooperar a una estafa, o realiza en suma cualquier delito de carácter común, y más aún si a la sazón no se hallan reunidas

ni en actividad las Cortes, ¿Por qué impedir a los Tribunales de justicia vía libre para la averiguación de la verdad y castigo del culpable? Siendo un hecho la independencia judicial, y ya que tanto se invoca el principio de la separación de poderes, resulta inadmisibles que la cámara extraviase su órbita y se arrogue atribuciones jurisdiccionales solo para defender a quien acaso no merecía semejante cuidadosa preocupación. Con ellos hay una desigualdad injusta y antidemocrática entre los parlamentarios y los demás ciudadanos, que se acentúa cuando las Cortes se oponen a que sean castigados delitos comunes, rebasándose el límite de la inmunidad y desnaturalizando su genuino carácter.”³⁶

“La inmunidad se consagra en los textos constitucionales, pudiendo citarse al efecto los de Norteamérica, Francia, Rusia, Italia, Portugal, Alemania y España. Hay, sin embargo, algunas reservas: así, por ejemplo, en Inglaterra se exceptúan los casos de traición y rebelión, y en Portugal se establece que no hará falta consentimiento de la Asamblea cuando se trate de delito flagrante o a que corresponda pena grave.

“La mecánica del sistema se reduce a que el Tribunal solicite de la Cámara la correspondiente autorización para proceder. En Inglaterra no hay discusión cuando se trata de delito; en Francia apenas y se hace otra cosa que dar cuenta a la Cámara, sin mencionar siquiera el nombre del inculpado ni la indole de la infracción, y aun eso cuando está próximo el fin de la legislatura; en Italia era

³⁶ Op. Cit. p. 781.

cuestión que tenía prioridad y pasaba a la Orden del Día en el plazo de veinticuatro horas; en cambio, en España se organiza una comisión de Suplicatorios que emite dictamen, oyendo al interesado, en término de treinta días; sus postulados son éstos: la detención no es posible sino en caso de flagrante delito; se comunicará inmediatamente a las Cortes; el Tribunal que quiera dictar Auto de procesamiento contra un Diputado acudirá al Congreso, exponiendo los fundamentos; si la Cámara no resuelve nada en sesenta días, se entenderá denegado el suplicatorio; cualquiera detención o procesamiento queda sin efecto en cuanto las Cortes o su Diputación permanente así lo acuerden; también podrán acordar éstos organismos que se suspenda este procedimiento hasta la expiración del mandato parlamentario del Diputado en cuestión; y las resoluciones de la Diputación permanente se estimarán revocadas cuando el Congreso no las ratifique expresamente en una de sus veinte primeras sesiones.”³⁷

Al parecer los postulados utilizados en España, son los mismos que rigen en nuestro país, con excepción de la flagrancia, la que no aparece en ninguno de los artículos del 109 al 114 Constitucionales. Difícilmente se concibe regulación más antidemocrática ni menos respetuosa con los intereses de la justicia.

La inmunidad, no sólo en México a perdido en buena parte su justificación, resulta doloroso contemplar cómo un privilegio nacido para proteger la función, durante el período parlamentario y para evitar posibles injusticias de turbio origen

³⁷Cfr. Muñoz Machado, Santiago. Op. Cit. p. 398

político, se ha convertido en privilegio personal, que desde la elección misma permite al congresista burlar impunemente y con agravio de la justicia el Código penal que a todos los ciudadanos obliga.

4. LOS SERVIDORES PÚBLICOS CON FUERO SUJETOS A RESPONSABILIDAD.

El artículo 108 de nuestra Constitución Política, establece que se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral.

Ahora bien, de entre los llamados servidores públicos, hay algunos que como ya hemos visto, gozan de una prerrogativa conocida como fuero (inmunidad relativa), los artículos 110 y 111 Constitucionales hacen mención de ellos, no como personas que gozan de dicha prerrogativa, sino como aquellos que pueden perderla dado el acto, omisión o delito en el que hayan incurrido, es decir, también son sujetos de responsabilidad.

Así, en forma particular el artículo 111 al que los tratadistas dan el nombre de “la Declaración de procedencia”³⁸, dispone que: “para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculgado...”

Estos mismos servidores se encuentran incluidos en lo preceptuado por el artículo 110, que refiere “al Juicio Político”³⁹, pudiendo ser sujetos a éste, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 111 constitucional, los servidores públicos citados pierden el fuero del cual gozan previo el procedimiento

³⁸ El procedimiento para la declaración de procedencia esta regido por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, y es aplicable a los altos funcionarios cuando se presume que han cometido violaciones graves a la legislación penal (delitos del orden común).

³⁹ El procedimiento que rige al Juicio Político esta establecido en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (Título Segundo, Cap. I), y las sanciones en éste no van más alla de la destitución e inhabilitación del infractor.

establecido, pudiendo recuperarlo si conforme a las leyes penales son declarados inocentes, esto es, recuperan el puesto y en consecuencia el beneficio del fuero.

En la llamada declaración de procedencia interviene en primera instancia únicamente la cámara de diputados, una vez que ésta resuelve que si ha lugar a proceder contra el inculcado, intervienen las autoridades judiciales competentes.

Conforme a lo establecido por el artículo 110, los servidores sujetos a juicio político y que son encontrados culpables, son sancionados con la destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, además de perder el fuero del que gozaban como consecuencia de la misma sanción.

En el procedimiento correspondiente al Juicio Político, intervienen únicamente las dos Cámaras del Congreso de la Unión, la de diputados como órgano acusador y el senado como jurado de sentencia.

5. COMENTARIOS.

Hemos tratado en este capítulo el tema del fuero constitucional, al que en la actualidad y dadas las reformas de 1982, nuestra Ley Fundamental ya no hace referencia como tal en su título cuarto, esto como consecuencia de las constantes críticas que recibió dicho título cuando consignaba literalmente la

palabra "fuero", contradiciéndose con el contenido de su mismo artículo 13, que a la letra dice. "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley...", de lo anterior se desprende la negativa rotunda a que en nuestro país subsistan tanto el fuero como los tribunales especiales, así mismo, queda claro que a pesar de que el constituyente al elaborar el artículo 13, quiso borrar lo relacionado con el fuero, y realizar un juego de palabras en el nuevo título cuarto constitucional para evitar contradicciones, la interpretación jurídica y los fines que persiguen los artículos 110 y 111 del ordenamiento en cita, siguen siendo los mismos, es decir garantizar al individuo que ostenta un cargo importante en la administración pública el desempeño de éste sin ningún tipo de restricciones; ser juzgado por faltas de tipo político por un tribunal especial, en el caso que nos ocupa el H. Congreso de la Unión, el no poder ser sujeto de acción penal mientras no lo autorice la Cámara de Diputados, y en general poder tener un comportamiento que aunque deje mucho de que hablar y por el que una persona común tendría sanciones inmediatas y severas, tiene la garantía, aunque no constitucional, si la de la experiencia política de nuestro país de que las posibilidades para ser sujeto de juicio político o de la hoy llamada declaración de procedencia es de una entre cien.

No obstante lo anterior la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, continua hablando de "fuero", circunstancia que sigue siendo contradictoria con el artículo 13 constitucional.

Es así, que tanto en su normación cuanto en su ejercicio, el fuero deja qué desear entre nosotros. En lo primero, la generalidad de las legislaciones extranjeras excluye de la protección del fuero, por lo menos los delitos flagrantes; la nuestra no hace distinción. Tocante a su ejercicio, el abuso insolente del fuero lo ha llevado al desprestigio.

Como es evidente, nuestro país necesita otra reforma que fortalezca la credibilidad de su pueblo con los gobernantes, entre otras debe determinar sanciones más severas para ciertas faltas u omisiones de los servidores públicos e incrementar medidas de vigilancia en el desempeño de ciertos cargos de importancia, lo anterior en razón de que la confianza que se les ha dado a los servidores de elección popular constantemente se ha visto traicionada, lo que por ningún motivo debe suceder, pues al hacerlo traicionan al pueblo y al poder que dimana de éste, lo que debe de sancionarse con todo el rigor de la ley y sin contemplación alguna.

CAPITULO III

LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS CON FUERO

CAPITULO III.

LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS CON FUERO.

1.- GENERALIDADES

El desempeño de las funciones públicas se torna cada vez más complicado; al mismo tiempo, la intervención del Estado en sectores cada día más importantes y amplios de la vida social, exigen una capacidad mejor y una mayor responsabilidad. Por ello, es una tendencia en los Estados modernos la exigencia de una acción gubernativa de mayor eficacia, al mismo tiempo que un absoluto respeto al orden jurídico, cuya conservación es un postulado básico y hace necesario que la responsabilidad de los funcionarios públicos deba ser una norma inserta en todo Derecho positivo.

Bien nos dice Ignacio Burgoa “el orden de derecho de un Estado no solamente debe proveer a los gobernados de medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades, sino establecer también un sistema de responsabilidades para las personas en quienes la ley deposita el ejercicio del poder público. Es obvio que para el gobernado es más útil, por sus propios y naturales resultados, valerse de un medio jurídico de impugnación contra los actos de autoritarios para preservar su esfera de derecho, puesto que tal medio tiene como efecto inmediato la invalidación de los mencionados actos y la restitución consiguiente del goce y disfrute del derecho infringido o afectado. En la generalidad de los casos, satisfecho el interés del gobernado en particular como

consecuencia del ejercicio del medio impugnativo de los actos de autoridad que lo agravien, la exigencia de la responsabilidad en que hubiere incurrido el funcionario público de quien tales actos emanen, presenta una importancia muy secundaria, circunstancia que no debiera registrarse dentro de un auténtico y operante régimen democrático."⁴⁰

En efecto, considerando que un sistema de responsabilidades para los gobernantes debe ser el eficaz complemento de los medios jurídicos de impugnación, en varios regímenes constitucionales se ha implantado, incluyendo evidentemente el de México

Entre nosotros desde el congreso de Chilpancingo, de 1813, que redactó la Constitución de Apatzingán, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos, así como la forma de hacerla efectiva, siguiendo una saludable medida heredada del gobierno colonial, el Juicio de Residencia, con lo que se intentó darle una mejor marcha a la administración. Así nos encontramos que entre las facultades de este Congreso, el artículo 120 refería a: "Hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones, bajo la forma que explica este decreto."

Después en la Constitución de 1857, se precisaron como puntos principales, en torno a esta cuestión, la responsabilidad no solamente de los

⁴⁰ Op. Cit. p. 552

funcionarios públicos sino de los agentes inferiores. En el título V del proyecto presentado en 1856, que se admitió, se hablaba de la responsabilidad de los funcionarios públicos:

Artículo 105. "Todos los ciudadanos están en el derecho de acusar a los funcionarios públicos, y éstos en la estrecha obligación de responder de sus actos, así del orden común como del político, ante los Tribunales Ordinarios, en el concepto de que siempre se versen los intereses nacionales, habrá de seguirse en juicio en todas sus instancias ante la Suprema Corte de Justicia, empleándose, de no ser así el procedimiento común. La responsabilidad es extensiva a los agentes secundarios; más para dejar expedita la acción del poder judicial, cuando haya de enjuiciarse al Presidente de la República, a los secretarios de despacho, cuya responsabilidad en lo político será solidaria a los magistrados del Tribunal supremo y a los diputados del Congreso general, es que el acusado antes sea superado de su cargo en la forma de la Constitución lo establece."

"Desafortunadamente,- como nos indica Daniel Moreno,- durante más de un siglo tan importante precepto fue letra muerta, no obstante que la Constitución de 1917 también tuvo un artículo en la que establecía la responsabilidad, mismo que no fue sino hasta el año de 1940 cuando se reglamentó."⁴¹

Así, la Ley de Responsabilidades de 21 de febrero de 1940, anterior a la

⁴¹Op. Cit. p. 550.

vigente, en su exposición de motivos afirma que: "la organización de nuestro país en una República representativa, democrática y federal, tal como lo establece la Constitución Política, implica el establecimiento de un orden jurídico, como expresión de la voluntad del pueblo, en quien radica la soberanía y la creación de los órganos necesarios para el ejercicio del poder. Contrariamente a lo que ocurre en los regímenes autocráticos, en donde la regla normativa y la función de autoridades dependen exclusivamente de la voluntad arbitraria y caprichosa del déspota, en una forma constitucional como la que nos rige se requiere que cada órgano del Estado tenga limitado su campo de acción, y la necesaria integración de esos órganos con hombres exige que su función o dirección sea responsable. Ambos conceptos, limitación de atribuciones y responsabilidad son, en efecto, absolutamente necesarios dentro de una organización estatal, pues no se concibe que el Estado determine la norma de conducta a que deben sujetarse los individuos particulares que forman la nación, para hacer posible su convivencia dentro de un orden jurídico en que el derecho de cada uno está limitado por el derecho de los demás, así como establezca el tratamiento represivo que deben sufrir quienes lo alteren, y no fije, en cambio, cuál deba ser su actitud frente a la conducta de los titulares del poder público que trastorna ese orden jurídico, ya sea en perjuicio del propio Estado, ya en el de los particulares."

Sin embargo, como nos dice el mismo Daniel Moreno, "durante la vigencia de dicha ley, de 21 de febrero de 1940, su aplicación casi resultó una burla, por

ser los menos indicados a quienes les surtió efectos.”⁴²

Tanto en la Ley de Responsabilidades de 1940, como en los distintos códigos fundamentales provenientes de las corrientes federalistas y centralistas, siempre se reputó a los funcionarios públicos como servidores de la nación y los sujetó como una garantía jurídica del orden constitucional y del régimen de legalidad en general, a responsabilidades jurídicas por delitos comunes u oficiales y a jurisdicciones especiales para hacerlas efectivas.

Estas responsabilidades son consignadas actualmente en forma específica en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada el 31 de diciembre de 1982, así como en el Código Penal para el Distrito Federal y para toda la República en su título décimo, y en forma general en los artículos del 108 al 114 de la Ley Suprema para los altos funcionarios de la Federación y para todos los funcionarios y empleados federales y del Distrito Federal.

Debemos hacer la observación, por otra parte, de que la responsabilidad a que nos referimos es la jurídica, no la política. Esta última surge en el ámbito de las relaciones entre los mismos gobernantes dentro de un orden jerárquico de funcionarios públicos, así como a propósito de los nexos que éstos tengan con determinado partido político o con un cierto equipo de gobierno, lo que se traduce generalmente, según nos dice José Luis Vázquez Alfaro, “en el deber que

⁴² *Ibid.* p. 552.

a los propios funcionarios les impone la índole del grupo político o gubernamental a que pertenezcan, en el sentido de no ser desleales a él, de disciplinarse a las directrices que establezcan sus jefes, o sea, en no discrepar de las decisiones que las sustenten, sino en someterse a ellas y cumplirlas aunque contraríen su criterio personal. La responsabilidad política que implica una vasta gama de renunciaciones y sometimientos a los jefes de un grupo, de un sistema de gobierno, de un equipo o simplemente de una fracción, trae aparejado un conjunto de sanciones que para "el político" son de la mayor gravedad, pues estriban, sustancialmente, en la determinación de su carrera para ocupar puestos públicos en un escalafón progresivo "43

2.- EL ESTADO DE DERECHO.

El Derecho es la especie del orden normativo que determina imperativamente, dentro de enunciados lógicos que atribuyen una consecuencia a determinada hipótesis, los deberes de justicia y correlativamente, las facultades para exigir su cumplimiento, para realizar el bien social.

La noción universal del orden jurídico, descansa al mismo tiempo en sus dos estructuras: una material, que es prescribir lo justo como deber y el poder de

⁴³ Vázquez Alfaro, José Luis. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie "G". Estudios Doctrinales, Núm. 165. México 1994. p. 63.

exigir lo debido en justicia; otra formal, que es un juicio hipotético e imperativo, en el que se atribuye una sanción o consecuencia a un supuesto. El orden jurídico, se funda en ambas estructuras: no constituye una forma que dé cabida a cualquier contenido, ni tampoco un conjunto de imperativos colocados fuera de la razón práctica, que imprime a la acción, los medios convenientes al logro de los fines propios de lo jurídico: un orden justo, garante de la seguridad y del bien de la sociedad.

Para José Estrada Sámano, “el Derecho es la forma sustancial de todo lo social, de modo que sin un orden justo, cualquier sociedad perece; es lo que el alma al cuerpo: principio vital de animación. Los fines jurídicos, seguridad, justicia y bien común, armónicamente eslabonados, justifican la existencia misma del Derecho y son soporte de su dinámica cultural, son los criterios racionales que presiden y rigen la actividad social.”⁴⁴

El Derecho y sus fines, exigen la plena vigencia del principio de responsabilidad para todo hombre, de modo que nuestros actos racionales y libres, nos hagan asumir sus propias consecuencias, plena y cabalmente.

Si el Derecho es la forma sustancial de la sociedad en general, con mayor razón lo es del Estado, pues éste no sólo encuentra su justificación en aquél, sino

⁴⁴ *Reflexiones sobre Responsabilidades de los Funcionarios*. Revista de Investigaciones Jurídicas. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho. Año. 7., Núm.7. Mexico 1983. p. 165

que es la organización jurídico-política de la sociedad misma, para el logro del bien común, a través de la seguridad y de la justicia.

Como dice Euquerio Guerrero, “justicia y bien común son ininteligibles sin referencia al orden ético, ya que sustancialmente participan del valor de la moral. El Estado aspira a los fines del Derecho, desde la triple perspectiva del orden normativo, del orden social y del orden moral. La expresión propia del derecho es la norma jurídica, y como ésta es una especie de la norma en su acepción genérica, podemos concluir que el derecho participa del orden normativo y la moral pública encuentra su expresión socio-normativa en el Estado de Derecho.”⁴⁵

El Estado, expresión perfecta de la sociedad civil, no es un ente abstracto, sino una estructura vital, jurídica, política y moralmente organizada, de todos los hombres concretos que integran la realidad de la Nación. “Sólo aquél derecho, sostiene Heller, que pretenda servir a la justicia, podrá obligar a los mismos que mandan, a realizar aquellas acciones gracias a las cuales se constituye el poder del Estado, donde el Derecho es la forma de manifestación necesaria, tanto desde el punto de vista moral espiritual, como técnico, de todo poder permanente, de modo que el destino de una clase dominadora está sellado en cuanto deja de creer en los principios jurídicos.”⁴⁶

⁴⁵ *Algunas Consideraciones de Ética Profesional para los Abogados*. Ed. Porrúa. México 1979. p. 21.

⁴⁶ Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1955. p.209

Por eso, la responsabilidad de los hombres en la estructuración y realización de los fines del Estado, queda enfáticamente reclamada de consumo por la sociedad toda, por el Derecho y por la moral política. Esta responsabilidad se acentúa para aquellos que tienen la función pública de dirigir al Estado hacia sus propios destinos.

3. CONTENIDO (ADMINISTRATIVA, CIVIL, PENAL, POLITICA).

El Título IV de la Constitución reformado en el año de 1982, presenta la *innovación de distinguir con claridad los distintos tipos de responsabilidad de los funcionarios públicos* y modificaciones en los procedimientos a que dan lugar; así, del artículo 109 y 111, se desprenden cuatro tipos de responsabilidades autónomas entre sí: administrativa, civil, penal y política.

ADMINISTRATIVA.- Esta se deriva de la obligación que tienen de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen antes de tomar posesión de su cargo (artículo 128 constitucional) y generalmente se hace efectiva mediante sanciones pecuniarias establecidas en los diferentes ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado que los funcionarios personifican o encarnan, incumbiendo su imposición a las distintas autoridades que tales ordenamientos determinen. La responsabilidad administrativa se origina,

comúnmente, en el hecho de que el funcionario público no cumple sus obligaciones

De acuerdo al artículo 109 incurren en ella los servidores públicos que cometan "actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, *imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones*".

En cuanto a la lealtad y eficiencia, Del Palacio Díaz nos dice " a pesar de que la lealtad es exigida por la norma debe entenderse en relación a las funciones e instituciones, no puede menos que indicarse la posibilidad de su confusión práctica con la lealtad política prestada al superior jerárquico o al grupo, o el conflicto eventual con ellas. Tampoco puede soslayarse el conflicto entre eficacia política y eficiencia administrativa, ni que ésta no es exigible en las esferas superiores de la Administración según confirman los tiempos, determinadas por el juego de fuerzas entre los grupos de poder y sus intereses. En el mejor de los casos, la eficiencia administrativa es exigible de los cuadros intermedios hacia abajo."⁴⁷

Ahora bien, las diversas causas por las cuales se puede exigir la responsabilidad administrativa están previstas por el artículo 47 de la Ley Federal

⁴⁷ Del Palacio Díaz, Alejandro. Op. Cit. p. 354.

Responsabilidades de los Servidores Públicos en adelante (LFRSP), en relación con los artículos 50 y 59 del mismo ordenamiento.

El artículo 47 citado, en forma general, señala como obligaciones de los servidores públicos salvaguardar la legalidad, actuar con honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su cargo, y en las diferentes fracciones de dicha disposición legal, de manera enunciativa, se señalan cuáles son los actos que pueden dar lugar a la imposición de sanciones por contravención a esas obligaciones. En síntesis, las diversas fracciones se refieren a que el servidor público debe actuar con máxima diligencia en el servicio; ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia; utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo; custodiar y guardar la información y documentación que por razón de su empleo conserve bajo su cuidado; observar buena conducta en su empleo tratando con respeto, diligencia e imparcialidad y rectitud a las personas con que tenga relación con motivo de éste; observar en sus relaciones jerárquicas las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación y abuso de autoridad; observar respeto y subordinación legítimas con respeto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos; informar de inmediato por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presta sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en dicho artículo; y, en general, debe abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

Las sanciones por incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 47 de la (LFRSP) son el apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para el desempeño de algún empleo cargo o comisión en el servicio público.

El procedimiento para la imposición de las sanciones básicamente en el siguiente: presentada la denuncia o queja ante la unidad de contraloría interna de la dependencia o entidad, según sea el caso, ésta determinará si existe o no responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones atribuidas a algún servidor público y, en consecuencia, dependiendo la gravedad de la sanción impondrá las sanciones previstas en el artículo 53 que va de simple apercibimiento privado o público hasta suspensión temporal, cuya sanción deberá ser impuesta únicamente por el titular de la dependencia. El titular de la dependencia tiene obligación de enviar a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, aquellas denuncias cuyas infracciones sean graves o que por la naturaleza de los hechos sean competencia de la Secretaría. Para la imposición de las sanciones se otorga al presunto responsable el derecho de audiencia conforme al procedimiento del artículo 64 de la (LFRSP) y si al final de dicho procedimiento administrativo se le impusiere una sanción, el servidor público afectado tiene el derecho de interponer Recurso de Revocación ante el propio titular de la dependencia que impuso la sanción y si se confirmara la resolución, el afectado tiene el derecho todavía de impugnarlo en la fase contenciosa-administrativa mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por lo que se refiere a los funcionarios y empleados que laboran en el Poder Judicial de la Federación y del Distrito Federal, congruente con lo señalado en la Ley Burocrática, serán dichos órganos judiciales los que, a través de los órganos de contraloría internos, investiguen y apliquen las responsabilidades, tanto administrativa como civil, a los funcionarios y empleados que incurran en incumplimiento de cualquiera de las obligaciones a cargo de los mismos que se señalan en la (LFRSP). Lo mismo sucede tratándose de los servidores públicos que prestan sus servicios en las Cámaras de Diputados y Senadores. (Artículo 51 LFRSP).

CIVIL.- Por responsabilidad civil del funcionario público no debemos entender la que contrae, como persona, en ocasión de los actos de su vida civil, ya que en este supuesto su investidura de autoridad y el cargo respectivo que desempeñe son irrelevantes. Tan es así, que el artículo 111 de la Constitución declara que “en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”, sin distinción de categorías. La responsabilidad civil que nos referimos consiste en la que asume todo funcionario público en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al Estado y los particulares por los daños y perjuicios que éstos sufran, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente.

Encontramos necesario hacer una separación entre los daños y perjuicios sufridos por los particulares, por el acto u omisión ilícito de un servidor público, diferenciando si se trata de un delito o de una simple falta administrativa:

En caso de que el acto o la omisión correspondiente se califique como delito, el ofendido o sus derechohabientes gozan de la facultad de hacer la denuncia o la querrela conducentes y ofrecer las pruebas y datos que tengan para demostrar la procedencia y monto de la reparación necesaria.

El Ministerio Público está obligado a solicitar la condena pertinente, y el juez de la causa a resolver sobre ello. La obligación del Ministerio Público para exigir esa condena es oficiosa. La condena que verifica el juez al respecto, tiene el carácter de pena pública. Siempre estará obligado el servidor condenado a la reparación de los daños que ha hecho sufrir a la víctima. El Estado estará obligado juntamente con el servidor, en forma directa cuando se trata de delitos dolosos, y en modo subsidiario si se trata de delitos culposos. El resarcimiento incluye los daños y los perjuicios, tanto materiales como morales, así se desprende de los vigentes artículos 30, fracciones II y III, 31 *bis*, 32, fracción VI y 34 del Código Penal Federal. Conforme al artículo 1910, 1928 y 1916 del Código Civil Federal, cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas, se presumirá que hubo daño moral.

Para el caso de que el delito haya sido cometido por alguno de los altos funcionarios a que hace referencia el artículo 111 Constitucional, el ofendido

tendrá primero que presentar denuncia ante la Cámara de Diputados para que previa declaración de procedencia en la que se autorice el ejercicio de la acción penal, pueda posteriormente intervenir el Ministerio Público.

Ahora, si el acto o la omisión del servidor se califica como una simple falta administrativa, los particulares lesionados pueden ocurrir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, según sus competencias relativas, para que en el procedimiento disciplinario correspondiente se determine la responsabilidad de aquél, se reconozca la obligación de indemnizar, haciendo la liquidación consiguiente y ordenando su pago.

Ese derecho de los gobernados, lo libera del ejercicio de cualquier otra instancia, judicial o de diversa naturaleza; y prescribe en un año a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado la falta. De conformidad con esto, podemos entender que la facultad de los particulares puede ejercerse, bien desde el inicio de todo el procedimiento administrativo, o bien hasta un año después de que se ha dictado y notificado una resolución en que se declare cometida la falta, pero, obviamente, no se haya solucionado lo relativo al resarcimiento y pago conducentes.

Si el órgano del Estado resolutor niega la indemnización o si el monto no satisface al reclamante, éste tiene expeditas, a su elección, las instancias judicial o

cualquiera otra vía. Todo lo expuesto tiene su fundamento en los artículos *77 bis* y 78, fracción III, de la (LFRSP)

PENAL.- La responsabilidad penal de los servidores públicos indicados en el artículo 111, por delitos cometidos durante el tiempo de su encargo, requiere del dictamen previo de procedencia emitido por la cámara de diputados por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión. Tiene por efecto poner al inculpado a disposición de las autoridades correspondientes, sin prejuzgar sobre su culpabilidad, en tanto es juzgado penalmente, al tiempo que es separado de su cargo, pero si la sentencia relativa es absolutoria, puede reasumirlo (equivale al llamado desafuero contenido en el anterior artículo 109 Constitucional abrogado)

En los casos de delitos federales de autoridades locales, igual que en el juicio político, la declaración de procedencia es comunicada a las legislaturas locales para que éstas actúen de acuerdo a sus constituciones.

La acusación excepcional contra el presidente se hace ante el senado en los términos del artículo 110 que resuelve de acuerdo a la legislación penal aplicable.

POLÍTICA.- Esta se determina a través del llamado juicio político. Pocos autores se han dado a la tarea de definir qué es el citado juicio, y algunos, como

es el caso de Antonio Riva Palacio, se ha limitado a describirlo como “el proceso que encargado a un órgano definido, determina que la conducta de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos que políticamente determinan su calidad de tal, y que por lo tanto debe dejar de serlo.”⁴⁸

Por su parte Raúl F. Cárdenas, define al Juicio Político como “un procedimiento eminentemente político dado su carácter de garantía constitucional, que va encaminado a la identificación de determinadas conductas cometidas por los servidores públicos que atentan contra el Estado de derecho, el régimen de gobierno y el sistema jurídico y concluye con la imposición de las sanciones correspondientes.”⁴⁹

Se exige a los servidores públicos señalados en el artículo 110 de nuestra carta fundamental, “cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”, según prescribe el artículo 109 del mismo ordenamiento, mediante el juicio político, que trae como sanciones la destitución del servidor público y su inhabilitación para volver a desempeñar cargos o comisiones en el servicio público. El juicio político puede iniciarse contra un servidor público durante el tiempo de su encargo y una año después (artículo 114 Constitucional).

⁴⁸ *Servidores Públicos y sus nuevas Responsabilidades*. INAP. México 1984. p. 82.

⁴⁹ *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*. Ed. Porrúa. México 1982. P. 327.

De acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos las faltas por las cuales se puede someter a juicio político a un funcionario público son (artículo 7):

1. Ataque a las instituciones democráticas,
2. ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal,
- 3 violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales,
4. ataque a la libertad de sufragio,
5. usurpación de atribuciones,
6. infracción grave o violación en la aplicación de la Constitución o las leyes federales y
7. violaciones a los planes, programas o presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal.

“La distinción actual entre responsabilidad política y responsabilidad penal da fin a las confusiones derivadas de los “delitos oficiales” y su regulación por las leyes de responsabilidades de 1940 a 1980, que propician la impunidad de empleados y funcionarios, entre otras causas porque la primera abroga del Código Penal de 1931 el capítulo relativo a delitos de funcionarios públicos cometidos durante su encargo y la segunda, a su vez, abroga a aquella y regula exclusivamente las faltas políticas y administrativas sin restablecer la vigencia del capítulo correspondiente del Código Penal de 31. Con la reforma de 1982 se reforma también el título décimo del Código Penal y se tipifican los delitos de:

enriquecimiento ilícito que obligó a la reforma del artículo 22 constitucional, para fundamentar el decomiso de los bienes del servidor público culpable de él, ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado.”⁵⁰

La prescripción se establece de acuerdo a los plazos fijados por la legislación penal y no puede ser menor a tres años y queda sujeta al artículo 114 constitucional.

En cuanto al procedimiento a seguir para el Juicio Político y para la Declaración de Procedencia o de Procesabilidad haremos referencia a continuación.

4. EL PROCEDIMIENTO EN EL JUICIO POLÍTICO.

A continuación, describiremos cuál es el procedimiento utilizado por las cámaras que conforman el Congreso de la Unión para someter a juicio político a la serie de altos funcionarios mencionados en el artículo 110 constitucional por la comisión de las infracciones graves de carácter político, previstas expresamente por las leyes que ya hemos comentado.

⁵⁰ Del Palacio Díaz, Alejandro. Op. Cit. p. 352.

En términos generales, se trata de un procedimiento en el que predomina la publicidad de las actuaciones y que introduce algunos elementos de oralidad y que, en general, respeta la garantía de audiencia que concede la Constitución mexicana en su artículo 14.

Por cuanto a lo no previsto por la (LFRSP) en todas las cuestiones relativas al procedimiento, así como en la apreciación de las pruebas, el artículo 45 de la misma prevé la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales y del Código Penal.

La crítica más fuerte que se ha hecho al procedimiento radica en el papel preponderante que ha otorgado a la Cámara de Diputados, dejando al Senado únicamente la facultad de fijar la intensidad de las sanciones a aplicar.

4.1. PROCEDIMIENTO ANTE LA CAMARA DE DIPUTADOS

Según el artículo 12 de la LFRSP, todo ciudadano puede bajo su estricta responsabilidad y mediante los elementos de prueba, presentar la denuncia ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados.

El juicio político sólo puede iniciarse mientras el servidor público desempeñe su empleo, comisión o cargo y dentro del año siguiente a la conclusión de sus funciones.

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

Una vez ratificada la denuncia ante la Oficialía de Partes dentro del plazo fijado, deberá ser enviada, junto con los elementos de prueba, a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales de dicha asamblea.

Dicha Subcomisión deberá examinar la acusación dentro del plazo de treinta días con el objeto de determinar: a) si el acusado forma parte del grupo de funcionarios que pueden ser sometidos a juicio político; b) si la conducta que se le atribuye corresponde a alguna de las causales de procedencia señaladas por la LFRSP, y c) si la conducta que se denuncia constituye una infracción y la probable responsabilidad del acusado.

Para concluir en el desechamiento de la denuncia o en la necesidad de iniciar el procedimiento de juicio político la Subcomisión deberá tomar en cuenta los elementos de prueba ofrecidos por el denunciante.

La Subcomisión podrá realizar una nueva evaluación de la denuncia en caso de que se presenten pruebas supervenientes.

La decisión de la Subcomisión de Examen Previo en la que se decida el desechamiento de la denuncia podrá ser revisado 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, deberá remitir su resolución al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para que éstas emitan la decisión en la que resuelvan sobre la procedencia de la denuncia, sobre el cumplimiento de las exigencias contenidas en el artículo 110 de la Constitución y turnen la denuncia a la sección de instructora de la Cámara

4.1.1. INSTRUCCIÓN DEL ASUNTO.

Una vez recibida la denuncia, la sección instructora deberá practicar las diligencias necesarias para determinar la existencia de la conducta o del hecho que dio motivo a la denuncia, así como la posible participación del funcionario acusado (Artículo 13 LFRSP).

Este último tiene derecho de participar durante la instrucción del asunto. A tal efecto se le notificará, 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

La Ley no menciona los medios de prueba que pueden ser utilizados en el procedimiento, sólo menciona que el denunciante, el acusado y la propia sección instructora podrán ofrecer pruebas. La calificación de la pertinencia de las pruebas es una facultad de esta última.

El plazo para la presentación de las probanzas es de treinta días naturales, pudiendo ser ampliado según los requerimientos de la instrucción. (Artículo 14 LFRSP).

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. (Artículo 15 LFRSP).

Una vez concluida la sustanciación del expediente (al cierre del periodo 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 o la continuación del procedimiento. (Artículo 16 LFRSP).

En este último supuesto, se deberá proponer un proyecto de decisión que declare que fue comprobada legalmente la conducta o el hecho que motivó el procedimiento, y que existe probable responsabilidad del funcionario sometido a

juicio, debiendo proponer la sanción aplicable en términos del artículo 8° de la LFRSP. (Artículo 17 LFRSP)

Después de ser emitidas las conclusiones de la sección instructora, éstas serán turnadas al presidente de la Cámara, por conducto de los secretarios de la misma, para que convoque a los diputados que la integran a reunirse para resolver sobre la imputación. La fecha de la sesión correspondiente será informada al denunciante y al acusado para que se presenten a la misma para alegar lo que a su derecho convenga. (Artículo 18 LFRSP).

4.1.2. PRONUNCIAMIENTO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS SOBRE LA RESPONSABILIDAD DEL ENJUICIADO.

Llegado el día de la sesión a la que se deberá convocar a los diputados federales, en los términos del artículo 18 de la LFRSP, 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 ejercitar el derecho de réplica.

Una vez producidos los alegatos, las partes deberán retirarse y la Cámara procederá a la discusión y voto de las conclusiones presentadas por la sección instructora (Artículo 20 LFRSP).

La resolución que la Cámara emita sobre dicho proyecto deberá ser sometida a votación en sesión plenaria y deberá contar con la aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes en 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 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. (Artículo 21 LFRSP).

4.2. PROCEDIMIENTO ANTE EL SENADO.

La Cámara de Senadores realiza un procedimiento con plazos más breves que aquel que se desarrolla ante 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 mencionada sección citará a la comisión de diputados encargados 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. (Artículo 22 LFRSP).

Transcurrido dicho plazo, la sección de enjuiciamiento formulará sus conclusiones, mismas que deben presentarse después del cierre del periodo de alegatos ante la Secretaría de la Cámara de Senadores, para su elaboración deberán 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, deberán 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, mismas que deberá entregar a la secretaria de la Cámara alta (Artículo 23 LFRSP).

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 la audiencia, el presidente del Senado hará la declaración para erigirlo Jurado de Sentencia, acto seguido, se dará lectura a las

conclusiones de la sección de enjuiciamiento y se concederá 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 deberán retirarse de la audiencia, debiendo permanecer la comisión de acusación. A continuación se procederá a discutir y votar las conclusiones.

Una vez que se hayan aprobado los puntos de acuerdo correspondientes, el presidente hará la declaratoria respectiva. En todo caso, la sentencia deberá ser aprobada por una mayoría calificada de las dos terceras partes de los senadores presentes en sesión. (Artículo 24 LFRSP).

4.3. EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR LAS CÁMARAS.

A) Definitividad. Las resoluciones que emitan ambas cámaras durante el juicio político no son susceptibles de ser atacadas.

B) De absolución o de condena. La decisión final puede ser absolutoria o de condena.

C) Constitutiva o declarativa. La decisión absolutoria tiene un mero carácter declarativo, pero la decisión de condena que pone fin al juicio político puede tener dos efectos:

1) Efectos consecutivos sobre la sanción impuesta al servidor público de la Federación o del Distrito Federal. En este caso se determinará la pena y se comunicará a los órganos encargados de aplicarla y al Ejecutivo para su conocimiento y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

2) Efectos declarativos respecto de los servidores públicos de las entidades federativas. En el caso de que al término del procedimiento se determine que un servidor público de algún Estado es responsable, la sentencia emitida por el Senado tendrá meros efectos declarativos y será comunicada a la legislatura local respectiva, para que en términos de sus atribuciones proceda como corresponda.

4.4. SANCIONES.

La sanción pronunciada por el Senado de la República al término del procedimiento, puede consistir en la destitución del funcionario o en la inhabilitación para ocupar puestos en la administración.

1) Destitución. Esta sanción consiste en privar a alguien de su empleo, cargo, comisión o encargo.

El Gran Jurado es competente para destituir a través del juicio político a los funcionarios señalados en el artículo 110 de la Constitución.

La destitución del cargo o puesto, además tiene como efecto privar al servidor público de los emolumentos, privilegios y demás prerrogativas que le son inherentes.

2) Inhabilitación. El artículo 8º dispone que "También podrá imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público...".

La intensidad de la sanción puede ser modulada según la gravedad de la conducta sujeta a juicio. Así, la última frase del artículo 8º de la LFRSP señala que ésta podrá ser desde una año hasta veinte años.

5. EL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACION DE PROCEDENCIA.

En el capítulo anterior hicimos referencia en forma breve a la llamada declaración de procedencia o de no procesabilidad, que es la resolución de la Cámara de Diputados para que alguno de los servidores públicos a que se refiere el artículo 111 constitucional, quede suspendido de su cargo, a fin de que el Ministerio Público pueda ejercitar en su contra la acción penal correspondiente.

En esos términos y fundamentándonos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hablaremos del procedimiento que debe seguirse para que la Cámara de Diputados pueda establecer si ha o no-lugar a proceder penalmente en contra de los funcionarios señalados en el artículo 111 constitucional, por la comisión de algún delito.

Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de alguno de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 constitucional, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso, la sección instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente 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.

Hecha la investigación correspondiente, la sección deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la misma. En este caso se observarán las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al juicio político. (Artículo 25 LFRSP).

Dada 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, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante y al Ministerio Público, en su caso. (Artículo 26 LFRSP).

El día designado, previa declaración al Presidente de la Cámara, ésta conocerá en asamblea del dictamen que la sección le presente y actuará en los mismos términos previstos por el artículo 20 en materia de juicio político. (Artículo 27 LFRSP).

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión. (Artículo 28 LFRSP).

Cuando se siga proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento al que se refieren los artículos anteriores, la secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente libraré oficio al juez o tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder. (Artículo 29 LFRSP).

Así, habiendo explicado en que consisten ambos procedimientos, podemos decir que son diferentes y persiguen fines igualmente diferentes, tal y como quedo establecido en el capítulo anterior, el Juicio Político pretende castigar políticamente al servidor público que ha cometido una falta o delito de tipo oficial, mientras que la Declaración de Procedencia pretende exclusivamente remover la inmunidad procesal penal que impide a las autoridades ordinarias someter al servidor público a un procedimiento penal

Desde el punto de vista procedimental, la Declaración de Procedencia tiene sustanciación en la Cámara de Diputados, sin dar intervención a ningún otro órgano. En el Juicio Político el procedimiento se desarrolla entre las dos Cámaras, la de Diputados que instruye y acusa y la de Senadores que sentencia.

También diré que el Juicio Político impone como sanciones la destitución e inhabilitación para ocupar otro cargo público. Mientras que en la Declaración de Procedencia, no se prejuzga sobre la responsabilidad penal del servidor público,

solamente se le deja en disponibilidad para que la autoridad lo acuse y lo juzgue penalmente y en caso de resultar inocente podrá volver a ocupar su cargo.

6. COMENTARIOS.

Como hemos visto la responsabilidad de los altos funcionarios puede derivarse por la comisión de distintos delitos, actos u omisiones, que dan origen a diferentes modalidades de responsabilidad, a saber, administrativa, civil, penal y política.

En cuanto a la diferencia que existe entre la responsabilidad política, por un lado, y las responsabilidades administrativa y penal, por el otro, en relación a su formulación teórica y sus resultados prácticos, no cabe duda de que, en los hechos, la responsabilidad administrativa y la penal pueden producir sanciones más severas que las que puede generar la responsabilidad política. Sin embargo, más que tratar de buscar cuál es el tipo de responsabilidad de mayor importancia, deberíamos considerar que son nociones de naturaleza diversa entre las cuales no necesariamente debe existir una jerarquización, además, que en gran parte de los casos una misma conducta puede generar dos o tres tipos de responsabilidad.

En cuanto al funcionamiento de la llamada Declaración de Procedencia y del Juicio Político es de señalarse que ha resultado limitado en la práctica, más

formal que real. En realidad, el escaso uso de estos procedimientos, más que una causa es una consecuencia de la debilidad de los órganos del Poder Legislativo.

Entre las posibles causas del desuso de dichos procedimientos podríamos decir en primer plano, que esto se debe a la larga influencia que sobre éstos ha ejercido el sistema político mexicano, caracterizado por la dominación de un partido sobre una oposición política desarticulada, de modo tal que siempre termina por imponerse la voluntad de los miembros de dicho partido dominante. En segundo término, podemos advertir que aun en el sistema constitucional de los Estados Unidos, en el que existe la alternancia en el poder, el *impeachment* ha sido puesto en funcionamiento en muy pocas ocasiones, lo que nos llevaría a plantear la posible existencia de fallas en el propio modelo original. Desde otra perspectiva encontraríamos que, además de estas razones, ambos procedimientos son un mecanismo de tutela del ordenamiento constitucional y que, por lo mismo, su utilización se reserva a los casos extremos en los que podría ponerse en riesgo el orden constitucional y las instituciones democráticas, sin embargo podrían ser mecanismos de acompañamiento, los que en una primera fase serían revitalizados a partir de la introducción de prácticas democráticas al interior de los órganos congresionales, y con posterioridad, y en la medida de sus resultados prácticos, serían dos instituciones que incitarían la participación de los congresistas en la función de control de la conducta de los funcionarios. Para lograr este objetivo sería necesario otorgar a los órganos de control una verdadera autonomía en el ejercicio de sus atribuciones.

CAPITULO IV
CRITICA JURIDICA
AL FUERO CONSTITUCIONAL
DE SENADORES Y DIPUTADOS.

CAPITULO IV

CRITICA JURIDICA AL FUERO CONSTITUCIONAL DE SENADORES Y DIPUTADOS

1. CRITICA JURIDICA AL FUERO CONSTITUCIONAL.

En el presente trabajo de investigación hemos hablado de lo que es el Poder Legislativo, como esta constituido y cuales son sus funciones, así mismo estudiamos la institución del fuero constitucional y la responsabilidad de los funcionarios públicos que gozan de dicha prerrogativa, pero el tema que nos corresponde *ahora tratar y que es el principal, es el relacionado a justificar el porque la figura del fuero debe de ser abrogada de nuestra Ley Fundamental, es decir que consecuencias jurídicas podría traer consigo dicha medida.*

Para empezar a abordar nuestra propuesta, retomaremos la definición de fuero que en concepto personal hemos dado: *“el fuero además de ser un privilegio para que los altos¹ funcionarios puedan ser sometidos a un procedimiento especial como lo es el Juicio Político por la comisión de faltas u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, es una prerrogativa de la que también gozan, la que podemos identificar como una inmunidad procesal temporal; es decir, no es definitiva, pues si bien es cierto que mientras la Cámara correspondiente de la Unión no lo autorice, no se puede ejercitar la acción penal en contra del funcionario, ni mucho menos aprehenderlo, también lo es, que una vez cumplido dicho requisito de procedibilidad, no habrá obstáculo legal para*

sujetar al que ostentaba el cargo de alto funcionario, a la justicia federal o a la justicia del fuero común, según corresponda, como cualquier otro ciudadano ”⁵¹

De la lectura de esta definición se deduce que el fuero es un privilegio, una prerrogativa de la cual gozan los diputados y senadores en el caso concreto que nos ocupa. Pero habría que preguntarnos, ¿Se justifica la existencia de fueros en un Estado moderno?, ¿A quién protege en realidad la ley de responsabilidades: al pueblo del funcionario o al funcionario, del pueblo?, ¿Se puede combatir la deshonestidad mientras al mismo tiempo se conservan los fueros o por lo menos uno de ellos?

El problema es delicado y alcanza en sus raíces el ámbito constitucional. El artículo 13 de la Ley Fundamental precisa con toda claridad que ninguna persona o corporación puede tener fueros. La idea del constituyente sin duda fue terminar con los privilegios que habían ensombrecido la conciencia del país desde la época de la Colonia hasta el derrumbe de la dictadura del general Díaz. ¿Cómo se explica entonces que, contrariando la esencia del artículo 13 de la Constitución, el título cuarto de la misma siga consagrando el fuero? Ya se sabe que en la técnica constitucional hay normas fundamentales que se contraponen prevaleciendo la de mayor contenido, pero en el caso hay que ver que el artículo 13 de la Ley Fundamental elimina de tajo la posibilidad del fuero, lo que significa que la

⁵¹ *infra.* p. 69

supuesta contraposición, se reduce en la especie al mandato absoluto de una norma jurídica que es la del artículo 13 Constitucional

Cabe aclarar, que aun cuando en las reformas de 1982 al Título Cuarto Constitucional se quiso romper con la interpretación de la palabra "fuero" desapareciéndola por ser objeto de contradicción con el artículo en cita, ésta sigue consignada en la Constitución, pues su artículo 61 párrafo segundo nos dice: "El presidente de cada cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma ..", reconociendo que quien goza de tal privilegio son sus integrantes, no la función; de igual forma la (LFRSP) continua hablando de fuero, de tal manera que la contradicción con el referido artículo 13 sigue subsistiendo, haciendo necesaria una reforma en la que de una vez por todas se niegue plenamente, es decir no sólo literal sino de hecho, la existencia tanto del fuero como de los tribunales especiales.

Se dice, en defensa del fuero, que el Constituyente quiso conservar el privilegio inherente a la función pública. Además de lo anteriormente dicho, yo creo de manera definitiva que aquí hay una seria confusión. Los ámbitos de validez de la Ley Penal, como se sabe, son tres, el temporal, el espacial y el personal; a cada principio propio de uno de estos ámbitos corresponde una excepción dentro de sus límites estrictos. Por lo que toca al ámbito de validez personal, cabe recordar el contenido del artículo 13 de nuestro Código Penal vigente, donde se establece que son responsables todos los que intervienen en un delito en cualquiera de las formas enumeradas en la ley, siendo que el aumento o

disminución de las sanciones sólo obedece a la participación de cada delincuente en la acción criminal. No obstante, por mandato Constitucional el principio general de igualdad ofrece excepciones. Cabe distinguir al efecto dos especies de ellas, las relativas a la responsabilidad penal y las relativas al procedimiento para exigirla; sin embargo, yo sostengo que una cosa es la excepción y otra cosa muy distinta el fuero.

En efecto, la propia historia del fuero, que por lo que toca a nuestra tradición halla sus raíces en España, es de privilegios y prerrogativas otorgadas por reyes y señores a súbditos y subordinados. En este orden de ideas, el sentido absolutista de los monarcas que hacían derivar su imperio de Dios mismo, era el de no asignar al pueblo y a la ciudadanía la más mínima participación en el gobierno de las cosas. Tal es la naturaleza del fuero, añadiéndose que su sustancia también destierra los principios de la generalidad o universalidad de la ley y desde luego, el de la igualdad de todos los súbditos.

Así se va viendo como el fuero más que una excepción, es un privilegio jurídico en cuanto a la responsabilidad o al procedimiento, una jurisdicción especial creada en beneficio de ciertas personas e instituciones, donde su abolición se vuelve así, una consecuencia del robustecimiento de los principios democráticos.

Ahora bien, un atento repaso del fuero constitucional en distintos textos legales del mundo, no puede sino confirmar la idea de que existe con carácter de

irresponsabilidad penal sólo por las opiniones o actos de representación que en el ejercicio de sus funciones emitan o ejecuten funcionarios y empleados del Estado. Por lo que corresponde a los delitos del orden común cometidos *in fraganti*, no hay obstáculo legal para que el funcionario, a nuestro entender, pueda ser detenido habida cuenta de que nada más corresponde al Congreso resolver si hay lugar a formación de causa y a consignar al funcionario acusado a las autoridades que deban juzgarlo y habida cuenta también, de la insuficiencia de los textos constitucionales en la materia. Me parece que hay necesidad de una nueva reforma al título cuarto constitucional, así como a otros artículos de la misma y de su Ley reglamentaria, en la que se determine definitivamente la abolición de los fueros en nuestro país, sea cual fuere su especie o naturaleza.

Pienso que la naturaleza del fuero es distinta de la excepción y que las excepciones relativas a la responsabilidad penal, así como las relativas al procedimiento para exigirla, no deben encerrarse ni confundirse con los privilegios y prerrogativas de la figura del fuero.

Fijémonos en que la opinión pública no admite que el funcionario atropelle la ley y haga vejación de ella protegido por el llamado "fuero constitucional". El principio de legalidad puede admitir excepciones, pero de ninguna manera fueros, ya que la excepción es una cosa y el privilegio fuerista otra muy distinta, privilegio que la sociedad entera clama por su abolición porque el fuero constitucional no es impunidad, debe mantenerse únicamente para garantía de las instituciones nacionales porque en realidad no se quebranta a la función parlamentaria porque

a uno de los altos funcionarios que ha *intervenido en un escándalo público* se le conduzca ante la autoridad para que explique su conducta, sino antes bien se engrandece ante los ojos del pueblo por el respeto que tiene a la ley y la consideración de sus conciudadanos.

Cabe decir, que el fuero ha sido mal entendido y peor ejercido. La *práctica* ha rebasado los límites de una posible *reglamentación* habiéndose transformado aquél en un ejercicio peligroso de la impunidad en este país. Hay que decirlo, las malas costumbres suelen regularizarse y crear una especie de compromiso entendido. Yo creo así, que las excepciones al principio general de igualdad ampliamente estudiadas y conocidas por el Derecho, son un atributo propio de la función que se ejerce, porque si les damos el *sentido de privilegio*, tendremos que deteriorar tarde o temprano la estructura de la democracia y de la libertad. Lo odioso en el caso es que el fuero opere en los términos del artículo 114 constitucional sólo durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y dentro de un año después, principio absurdo, a nuestro entender, que recoge el artículo 9º de la Ley de Responsabilidades vigente, lo cual por otra parte, es un *privilegio especialísimo que ampara al funcionario*.

Al respecto y atinadamente diremos que los Códigos Penales de la mayoría de las legislaciones se preocupan de sancionar toda agresión de que fueran objeto los gobernantes con medidas mucho más severas que las que cupieren a personas civiles. Es ésta, una expresión de la persistencia del fuero que asigna privilegios por el solo hecho de pertenecer a una jerarquía político-social

determinada. Este último pensamiento me parece resalta una condición exclusivista que no va de acuerdo en el caso con el espíritu constitucional de 1917.

Por lo que hace a la negligencia Administrativa de los altos funcionarios de la federación, ésta debe de ser tipificada como delito en el Código Penal dentro de su título décimo, imponiendo a los infractores, la pena de prisión, la destitución y la inhabilitación para volver a ocupar otro cargo público, debiendo tomar en cuenta para la imposición, las consecuencias y daños que con la negligencia se hayan generado. El por qué de esta medida, encuentra sentido en el hecho de que gran parte de los legisladores sólo se presenta a las sesiones siguiendo un camino marcado por el partido que representan, es decir, no ejercen libremente su voto en la determinación de una Ley que pudiera y tuviera la certeza de beneficiar al país, tal acontecimiento se da tan comúnmente en la Cámara de diputados dada la mayoría Priista que prevalece, no importa en que sentido sea votada la Ley, siempre y cuando beneficie al grupo, las repercusiones no importan.

En este orden de ideas, se debe luchar por establecer un ordenamiento jurídico en donde se señalen las reglas de conducta para los funcionarios públicos con la finalidad de garantizar la convivencia y cohesión social y el fortalecimiento del aparato gubernamental.

Sin duda que el análisis de la potestad sancionadora de la administración es una de las materias que reclaman atención de nuestra doctrina jurídica

mexicana, por el gran desarrollo que en la última década ha tenido una porción del campo del derecho administrativo relativo al ejercicio de la potestad mencionada y al control de la conducta de los servidores públicos con el claro propósito de prevenir irregularidades que afecten el buen desempeño del servicio público y, a su vez, los intereses de la sociedad.

El desarrollo de dicha potestad sancionadora exige más atención por parte de un mayor número de estudiosos que enriquezcan la ciencia administrativa, planteándose la determinación de su naturaleza jurídica, de sus límites y principios que la rigen y, lo más importante, la promoción mediante el estudio y análisis de la difusión del conjunto de obligaciones funcionarias que tutelan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que definen al servicio público.

Estamos plenamente convencidos que la sociedad mexicana actualmente demanda y exige una administración pública eficiente cuyo funcionamiento se sustente en principios tutelados por normas jurídicas claras y sencillas que eleven la capacidad gubernamental de atención de las necesidades sociales, así como convertir la función pública en una actividad digna y decorosa cuyo desarrollo cotidiano sea un ejercicio permanente del fortalecimiento de los valores éticos esenciales a la acción de gobernar. En este sentido, esperamos que el contenido de este trabajo sea una modesta contribución en la construcción de la Administración Pública que el pueblo de México se merece

2. MEDIDAS PARA MEJORAR Y VIGILAR EL DESEMPEÑO DE LOS LEGISLADORES.

a) Abolir definitivamente de nuestra Ley Fundamental la figura del Fuero Constitucional, por ser esta institución contraria al espíritu de su artículo 13

b) Contemplar como delito la Negligencia Administrativa.

Ya decíamos, que en gran número de ocasiones los legisladores solo se presentan a las sesiones siguiendo un camino marcado por el partido político a que pertenecen, anteponiendo el interés político y personal al interés general o de bien común; desde luego que tal circunstancia motiva que muchas leyes sean votadas contrariamente a la voluntad del pueblo, repercutiendo en gran medida en su economía o en otros niveles de lo social

El legislador debe de cumplir con su partido político si es que quiere seguir escalando puestos importantes en la administración pública, por eso su preocupación en lo individual no es estar bien con sus representados, sino mantenerse y hasta ascender a una posición política mayor, tal vez sea una de las causas por la cual un diputado o un senador no sean capaces de votar en contra de alguna iniciativa que presente la línea política a que pertenece, aunque esta vaya en contra de todo principio, a fin de no ser objeto, de una "inquisición

partidista”, evidenciando su actitud negativa de anteponer sus intereses personales por los del núcleo de población que representan.

Es indiscutible que existe una presión por parte de los partidos políticos para que quienes gozan del principio de representatividad, sigan siempre la línea política que les marca su instituto político, so pena de perder adeptos políticos partidarios.

Lo que pretendo referir es que una autonomía real y clara del Poder Legislativo, no se da solo considerando a éste como un todo, sino que también hay que velar por una autonomía individual de los miembros que lo componen para poder así hablar de una autonomía de fondo y no solamente de forma como se pretende mantener

No obstante lo anterior, los legisladores incurren en negligencia al no desempeñar sus funciones con la diligencia e importancia que realmente ameritan, es decir, al votar los proyectos de ley, vota el partido político a que pertenecen y no el legislador como representante de la sociedad y muchas veces ni la molestia se toman de analizar previamente el proyecto, de tal manera que no tienen conocimiento ni de lo que van a votar, hecho que evidentemente debe de ser sancionado como delito para tratar de empezar a enderezar la mala imagen que se han ganado nuestros legisladores.

c) Poner un representante de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo como parte de la vigilancia y control, cuando el Congreso se encuentre sesionando.

Esta es una medida importante, considerando que hoy en día y principalmente en la Cámara baja la lucha de partidos se ha convertido en un espectáculo o función de box, donde los legisladores no se caracterizan por los razonamientos jurídicos que intercambien en la votación de algún proyecto de ley, sino por la manifestación a golpes que hacen de la misma, hechos que *últimamente se repiten en forma constante*, desprestigiando no sólo a nivel nacional sino internacional la función del legislador mexicano.

Aun cuando la esfera de autonomía del legislativo se vea violada por la designación de un representante de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, es una medida necesaria para acabar con las conductas antisociales y que de ninguna manera pueden ser de representación, en este sentido el funcionario designado como apoyo del presidente de cada una de las Cámaras, deberá velar por el buen comportamiento de los diputados y senadores cuando estos se encuentren en sesiones, vigilando el eficaz desarrollo de las mismas. Desde luego las sanciones no serían inmediatas, pues tendría que seguirse a los legisladores un procedimiento de tipo administrativo en el que se resolviera sobre su destitución o inhabilitación, pues estas sanciones son las más indicadas para las conductas a las que hemos hecho referencia.

d) Por cada día que un Diputado o Senador falte a sesiones, se le deberá descontar el 20% de sus ingresos netos, respecto a las diferentes funciones que desempeñe en el Congreso.

Esta es una medida un tanto extrema, pero considero que es buena toda vez que en ocasiones no hay *quorum* necesario para sesionar en cualquiera de las cámaras, manejándose aquí también el beneficio partidista por la lucha en el Poder, pues si a una fracción parlamentaria que goza de mayoría no le conviene que se lleve a cabo la sesión, un número determinado de sus miembros no se presenta, dejando pendiente la votación del proyecto para el día siguiente o para el periodo inmediato.

Hablamos de un 20% respecto a los emolumentos netos que reciba el alto funcionario, pues en algunos casos una sola persona que ocupa el cargo de Diputado o Senador, puede ser también *Coordinador de alguna fracción* parlamentaria o encargado de alguna Comisión, por las que se disfruta un ingreso independiente, por consiguiente, si se les descuenta un 20%, cantidad realmente significativa, puede ser que el *quorum* requerido para sesionar sea cumplido.

e) Reducir el número de Diputados a trescientos, aun cuando tengan que representar a más ciudadanos, o lo que es lo mismo, reducir el número de distritos electorales ampliando el territorio de los nuevos, pues en la representación

Federal, el fin que se busca es el bienestar general de la nación y no sólo de una determinada comunidad.

Esta medida reduciría en gran parte el gasto del herario público utilizado para cubrir los emolumentos de 200 diputados y sus suplentes, considerando que la responsabilidad sería determinante para poder ser aspirante a dicho puesto público y las funciones de la Cámara no se verían afectadas en cuanto a la votación de proyectos de Ley.

f) En cuanto a la votación de leyes el voto debería ser secreto, para evitar el influyentismo político o de partido.

De esta forma se lograría primero que nada una autonomía plena del Poder Legislativo, segundo, una mayor responsabilidad a la hora de votar una iniciativa de Ley, para aprobar las Leyes que sean benéficas y para desechar libremente, sin manipulación alguna, las que no lo sean; se lograría un mayor interés del Legislador para conocer el contenido de una Ley, sus repercusiones negativas y positivas, y sobre todo para lograr un voto más razonado, ya que al ir revestido de plena libertad y autonomía, de independencia e inteligencia, el Diputado o Senador decidiría lo mejor para el país.

Sin duda que si se quiere hablar de una buena Reforma del Estado Mexicano, no deben olvidarse puntos tan importantes como éste, ya que es un

arma fundamental para lograr un Poder Legislativo equilibrado y autónomo en relación a los demás poderes, fortaleciéndose la democracia por la que tanto a luchado nuestro pueblo.

g) Para el caso de que algún Diputado o Senador sea sorprendido en flagrante delito, deberá ser puesto inmediatamente a disposición de las autoridades competentes, para dar exacto cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 13 constitucional.

h) Que las faltas o actos de carácter administrativo que no estén tipificados como delitos, sean materia de estudio y sancionados por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

3.- CRITICA JURIDICA AL JUICIO POLITICO Y DE PROCEDENCIA.

En el Capítulo anterior, hicimos referencia a los procedimientos que se siguen ante las cámaras del H Congreso de la Unión, como lo son el Juicio Político y el de Procedencia, ahora nos corresponde determinar sobre su verdadera eficacia y necesidad de conservarlos en nuestra legislación.

Hablemos del Juicio Político que existe en nuestro sistema constitucional, “este se inspiró en la institución del *impeachment* que existe en el derecho de los Estados Unidos de Norteamérica.”⁵²

Para Antonio Riva Palacio, “el juicio político tiene una naturaleza que lo aproxima al proceso penal y lo califican como un modelo de enjuiciamiento penal muy similar al que existe en otras latitudes.”⁵³

Sin embargo, su naturaleza no corresponde a la del proceso penal pues no se encuentra encaminado a la comprobación de la existencia de un delito y a la imposición de la pena correspondiente, sino a la identificación de determinadas conductas cometidas por los servidores públicos que atentan contra el Estado de derecho, el régimen de gobierno y el sistema jurídico y concluye con la imposición de las sanciones correspondientes. Además, el juicio político no se contrapone con el proceso penal, ya que una misma conducta puede dar fundamento a la responsabilidad política y penal.

La búsqueda de la naturaleza del juicio político plantea dos cuestiones básicas:

1) La de determinar si es un proceso judicial o un procedimiento de tipo político. Sobre este particular existen dos aspectos que presenta dicho juicio:

⁵² Riva Palacio, Antonio. Op. Cit. p. 66

⁵³ Idem.

a) La primera considera al juicio político como un procedimiento eminentemente político dado su carácter de garantía constitucional. Así, afirmamos que ante todo y por definición, el juicio político es un proceso de naturaleza política y no legal.

b) Cosa distinta es la de tratar de asimilarlo a un proceso judicial, pues aunque presenta formalidades y procedimientos que lo asemejan a los procesos judiciales, sin embargo, en virtud de los bienes tutelados, de las causas que lo originan y de las características de los órganos competentes, el citado juicio *adopta modalidades específicas que lo distinguen de aquél.*

c) En nuestra opinión, más que adherirnos a alguno de los extremos que se mencionan, debemos concluir que, si bien es cierto que el juicio político es una de las garantías constitucionales que existen en nuestro régimen, también lo es que constituye un procedimiento de tipo jurisdiccional que es finalmente resuelto con base en criterios procesales más que políticos (aunque se origine en la comisión de una falta de tipo político), pero que no constituye en sentido estricto un proceso judicial

Además debe considerarse que el juicio político reviste dos tipos de garantías: la primera, como ya lo dijimos, respecto del ordenamiento constitucional; el segundo aspecto se encuentra relacionado con la inviolabilidad y la *inmunidad de los altos funcionarios de la Federación*, que imposibilita que puedan ser destituidos sin previo enjuiciamiento en el que se les dé la oportunidad

de presentar sus defensas, circunstancia que ya comentada es incongruente a lo dispuesto por el artículo 13 constitucional.

2) En segundo lugar, se debe determinar si se limita a ser un proceso de tipo penal o si, por el contrario, es un juicio especial distinto a aquél

Aunque hemos dicho, que para Antonio Riva Palacio, el juicio político puede ser un modelo de enjuiciamiento penal, en nuestra opinión, *consideramos que no constituye un proceso penal, pues no se encuentra encaminado a la comprobación de la existencia de un delito y a la imposición de la pena correspondiente, sino a la identificación y a la imposición de las penas (que se limitan a la destitución y a la inhabilitación); de determinadas conductas de los servidores públicos que atentan contra el Estado de derecho, el régimen gobierno y el sistema jurídico. Como ya hemos dicho antes, ambos procesos no se excluyen entre sí, sino que pueden aplicarse en forma simultánea y/o sucesiva.*

Ahora bien, el artículo 109 de la Constitución señala en forma bastante breve que el citado juicio procede en contra de los funcionarios señalados en el artículo 110 de la misma Ley fundamental, "cuando, en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho".

La LFRSP reitera, en su artículo 6°, la idea contenida en el artículo 110 constitucional respecto de las causas del juicio político sin añadir nada. En forma

más detallada, el artículo 7° del citado ordenamiento enumera en ocho fracciones una lista de las que, a juicio del legislador, constituyen conductas que "redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho".

Estas pueden ser divididas en cuatro sectores:

1) El ataque a las instituciones democráticas o a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.

2) Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales, entre las que se encuentra la libertad de sufragio.

3) La usurpación de atribuciones y cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales o las omisiones de carácter grave "cuando causen perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma, a la sociedad o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones".

4) Las violaciones graves o sistemáticas a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales o del Distrito Federal. Sin embargo, no procede el juicio político por la simple expresión de ideas.

De acuerdo con nuestra opinión en torno a las causales del juicio político, la

formulación de las "causales", quizá represente la mayor dificultad para que el citado proceso sea llevado a la práctica, pues de 25 casos de juicio político en lo que va de este sexenio, ninguno a culminado con la resolución correspondiente del Senado, quedándose estancados por la falta de elementos para continuarlos, y esto se debe en gran medida a que dichas causales no constituyen "hipótesis normativas", sino que se reducen a ser simples cláusulas generales, "enunciados de posibles situaciones", o directivas cuya interpretación depende, en gran medida, del criterio del funcionario competente para su aplicación, mediante la adecuación de una conducta determinada respecto de las hipótesis señaladas en el texto de la Ley

Gran parte de esta incertidumbre se debe a la regulación original del *impeachment* en la Constitución de los Estados Unidos, que provocó que fuera el Senado, el órgano encargado de la interpretación de esta cláusula general.

En nuestro sistema constitucional, el artículo 109 constitucional señala únicamente que el juicio procede "cuando (los funcionarios), incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho".

A diferencia del sistema estadounidense, en México, el legislador "desarrolló" esta cláusula general en varias fracciones del artículo 7° de la LFRSP, pero a pesar de ello, en la práctica, la interpretación de dichas causales es difícil dada la ambigua redacción de las mismas.

En cuanto al Juicio de Procedencia hemos de decir, que al igual que el Político, este carece de eficacia, pues su funcionamiento resulta limitado en la práctica, dada la influencia partidista en las Cámaras y a la lucha de partidos por el poder, lo que ha hecho que este procedimiento sea utilizado únicamente para desacreditar públicamente a políticos no deseados o que van en contra de los principios de partido, pero sin que en más de cuatro décadas se haya dado una sola resolución positiva por la Cámara de Diputados, dejando incertidumbre respecto a su regulación constitucional.

En realidad, el escaso uso de estos procedimientos, más que una causa es una consecuencia de la debilidad de los órganos del Poder Legislativo. Esto se debe en primer plano a la larga influencia que sobre éstos ha ejercido el sistema político mexicano, caracterizado por la dominación de un partido sobre una oposición política desarticulada, de modo tal que siempre termina por imponerse la voluntad de los miembros de dicho partido dominante. Desde otra perspectiva encontraríamos que, ambos procedimientos son un mecanismo de tutela del ordenamiento constitucional y que, por lo mismo, su utilización se reserva a los casos extremos en los que podría ponerse en riesgo el orden constitucional y las instituciones democráticas, sin embargo podrían ser mecanismos de acompañamiento, los que en una primera fase serían revitalizados a partir de la introducción de prácticas democráticas al interior de los órganos congresionales, y con posterioridad, y en la medida de sus resultados prácticos, serían dos instituciones que incitarían la participación de los congresistas en la función de control de la conducta de los funcionarios. Para lograr este objetivo sería

necesario otorgar a los órganos de control una verdadera autonomía en el ejercicio de sus atribuciones.

4. ESTADÍSTICAS DE SANCIONES IMPUESTAS.

El Poder Ejecutivo Federal delegó en la Secretaría de la Contraloría Desarrollo Administrativo, que en adelante identificaremos como (SECODEAD), la facultad de establecer un Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, con base en el título tercero "Responsabilidades administrativas", y en el título cuarto "Del registro patrimonial de los servidores públicos", de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En ejercicio de dicha atribución, en materia de responsabilidades administrativas, la SECODEAD estableció el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía, en coordinación con los órganos internos de control de las dependencias y entidades del gobierno federal y con las contralorías estatales en lo relativo al uso y aplicación de los recursos federales transferidos a los estados, mediante los convenios de desarrollo social, y conforme a lo estipulado en los acuerdos de coordinación celebrados entre el titular de la SECODEAD y los titulares de las entidades federativas.

El Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía se enmarca, pues, en la vertiente de modernización de la gestión pública y atención al ciudadano, del Sistema Integral de Control y Evaluación Gubernamental, y es

uno de los instrumentos básicos de la Contraloría Social, cuyo objetivo es promover, apoyar y fortalecer la participación corresponsable de la ciudadanía en la vigilancia de la función gubernamental, en general, de la actuación de los servidores públicos, en particular, y de la aplicación transparente de los recursos a nivel federal. Des esta manera, el ciudadano puede presentar con amplitud y absoluta libertad sus quejas y denuncias sobre presuntas irregularidades cometidas por los servidores públicos federales en ejercicio de sus funciones, y así cumplir con los objetivos que se pretenden en la aplicación de las sanciones administrativas. castigar al responsable de una falta y prevenir - con fundamento en el principio de ejemplaridad- la comisión de nuevas infracciones. El Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención atiende también, de manera preventiva, consultas sobre las características y requisitos de los trámites, sugerencias de mejoramiento de la gestión y reconocimientos. El ciudadano puede presentar sus quejas y denuncias a través de los mecanismos de captación que el Sistema ha establecido y reconocido:

- Oficinas de quejas y denuncias en las dependencias y entidades del gobierno federal, incluyendo la SECODEAD, donde se pueden presentar las quejas y denuncias personalmente, por escrito o por correspondencia.
- Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), cuyo servicio es gratuito en todo el país y desde el extranjero, proporcionando servicio las 24 horas durante los 365 días del año.

- Módulos de atención ciudadana - contraloría social, que se encuentran en las áreas donde las autoridades federales proporcionan servicios en los que, por sus características y complejidad, existe la posibilidad de que se realicen actos de corrupción.
- Oficina de Quejas y Denuncias contra Abusos de Policía, donde la ciudadanía expresa las irregularidades cometidas por los elementos que conforman los cuerpos policiacos de la ciudad de México, y donde los mismos policías pueden denunciar a sus superiores cuando los inducen a realizar actos fuera de la ley.
- Dictámenes de auditorías, donde se denuncian presuntas irregularidades, y
- Recomendaciones emitidas por las comisiones de derechos humanos, en las cuales solicitan que se instruyan procedimientos administrativos

La SECODEAD ha establecido diversos mecanismos de registro y control que permiten dar un seguimiento permanente a las quejas y denuncias hasta su resolución, informándole al quejoso el resultado de las mismas.

La atención que se le da a una queja, denuncia o cualquier promoción que involucre irregularidades de las que puedan desprenderse responsabilidades imputables a servidores públicos, como pueden ser los resultados de auditorías o las recomendaciones de los órganos gubernamentales de los derechos humanos,

consta de dos fases: la primera, llamada fase preparatoria, comprende la recepción de la queja o denuncia y su investigación (si la queja no procede, se archiva), y la segunda, propiamente administrativa, se inicia con la citación a audiencia al presunto responsable y finaliza con la resolución del procedimiento.

El artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (los artículos citados a partir de aquí serán de esta Ley) establece en detalle el desarrollo de esta fase administrativa:

- CITACIÓN A AUDIENCIA. En ella se estipula la fecha, lugar y hora, y se le hace saber al denunciado los hechos que se le imputan. Se cita también a un representante de la dependencia en la que esté adscrito.
- CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA. Esta debe celebrarse en un plazo no menor de cinco días ni mayor de quince a partir del momento de la citación.
- RESOLUCIÓN Esta deberá expedirse dentro de los treinta días hábiles siguientes a la conclusión de la audiencia.
- NOTIFICACIÓN Dentro de las setenta y dos horas siguientes a la expedición de la resolución, deberá notificarse ésta al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

La imposición de las sanciones administrativas, por parte de los órganos de

control señalados, está regulada por los siguientes elementos (artículo 54):

- La gravedad de la responsabilidad.
- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.
- El nivel jerárquico, antecedentes y condiciones del infractor
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- La antigüedad en el servicio.
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones
- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

La relación entre los órganos de control respecto de la investigación y aplicación de las sanciones administrativas se realiza, en términos generales, de manera concurrente. La SECODEAD y la Contralorías Internas tienen facultades para aplicar cualquier tipo de sanción administrativa. En cuanto a la aplicación de una sanción económica, si su monto no excede doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, será competencia de las contralorías internas (si excede de dicho monto sólo podrá ser aplicada por la SECODEAD).

Las estadísticas que a continuación se presentan fueron obtenidas de la misma SECODEAD en relación al período que va de 1988 a 1994, con el fin de ilustrar el presente trabajo de investigación respecto a las sanciones

administrativas que en diferentes niveles se dieron durante dicho período en la Administración Pública.

Aún cuando la SECODEA no es el órgano competente para sancionar administrativamente a los legisladores, veremos que podría también englobarlos dentro de su sistema de sanciones, pues como ha quedado asentado en la actualidad no existe antecedente de Juicio Político o de Declaración de Procedencia que haya concluido con la destitución del Diputado o Senador.

Así, en relación con el control patrimonial de los servidores públicos, es necesario señalar, que el Registro de Situación Patrimonial recibió 1,120,070 declaraciones de situación patrimonial, en el periodo del primero de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994. El número total de declaraciones incluye las tres modalidades: la declaración inicial, al tomar posesión del empleo, cargo o comisión; la declaración de conclusión, al terminar con éste, y la declaración anual de modificación patrimonial durante mayo de cada año. El control patrimonial de los servidores públicos es un instrumento preventivo que permite vigilar que el patrimonio de quienes prestan sus servicios en la administración pública federal, así como el patrimonio de los que dependen económicamente de ellos, evolucionen de manera lícita y proporcional a los ingresos que legalmente persiguieron

Respecto a las estadísticas de las sanciones impuestas, tenemos que en el periodo de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1994 (de la pasada

administración federal) se impusieron 81,991 sanciones, lo que representa un aumento de 109% respecto a la anterior administración. Y se han sancionado 77,692 servidores públicos, lo cual significa un aumento de 102% en relación con las de la administración federal pasada. Los aumentos mencionados son elementos a considerar respecto a la explicación de la efectiva participación de la ciudadanía y de las instituciones en la vigilancia y control de la función pública.

El análisis de estas estadísticas proporcionadas por la SECODEAD antes Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sobre las sanciones impuestas, en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ha sido dividido en dos partes. La primera se refiere a las sanciones administrativas y económicas por tipo de falta y por sectores de la administración pública federal. La segunda hace referencia a los servidores públicos sancionados por sectores.

4.1. SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y ECONÓMICAS APLICADAS

El total de sanciones administrativas y económicas impuestas en el periodo correspondiente a diciembre de 1982 a noviembre de 1988 fue de 39,155. Y para el lapso de diciembre de 1988 a agosto de 1994 el total fue de 81,991. Significa que en el segundo periodo el número de sanciones administrativas y económicas aplicadas aumentó 109%.

El comportamiento estadístico de cada una de estas sanciones durante la pasada administración federal comparado con el de la antepasada, fue el siguiente:

- Apercibimientos: aumento de 160%
- Amonestaciones: decremento de 50%
- Suspenciones: aumento de 258%
- Destituciones: aumento de 577%
- Sanciones económicas: 53% con montos de 12,239%
- Inhabilitaciones: 918%

El procedimiento administrativo que dio origen a las sanciones señaladas, así como sus causas, es analizado a continuación.

a) Origen y causa de las sanciones.

El origen del procedimiento administrativo de responsabilidades respecto a las 81,991 sanciones impuestas en el periodo de diciembre de 1988 a agosto de 1994 fue la siguiente (de mayor a menor):

| | |
|----------------------------|-----------------|
| Registro Patrimonial | 58,549 (71.41%) |
| Queja o Denuncia ciudadana | 10,842 (13.22%) |
| Investigación interna | 7,403 (9.03%) |
| Dictamen de auditoría | 4,545 (5.54%) |

| | |
|--|-------------|
| Recomendación de comisiones de derechos humanos | 652 (0.80%) |
|--|-------------|

En relación con las causas que determinaron la imposición de las anteriores sanciones, las estadísticas son las siguientes (de mayor a menor):

| | |
|---|-----------------|
| Declaración patrimonial | 58,549 (71.40%) |
| Negligencia administrativa | 9,732 (11.86%) |
| Abuso de autoridad | 4,174 (5.09%) |
| Violación de las leyes y normas presupuestales | 4,164 (5.08%) |
| Falta de honestidad | 3,936 (4.80%) |
| Prestación de servicios y obra pública | 1,436 (1.75%) |

b) Sanciones por tipo de falta.

1. Apercibimiento.

En el lapso que abarca de diciembre de 1982 a noviembre de 1988 esta sanción fue aplicada a 21,929 servidores públicos, en tanto que de diciembre de 1988 a agosto de 1994 fueron sancionados 57,062, lo que significa un aumento de 160% en los apercibimientos aplicados. En esta última etapa, el número de apercibimientos por año fue el siguiente:

El número de apercibimientos aplicados pasó de un descenso considerable de 16.7% en 1989 a 15.0% en 1990, a un aumento importante al siguiente año de 25.7%. En los tres últimos años la tendencia en la aplicación de los apercibimientos es a la baja: 25.1% en 1992, 15.1% en 1993 y 1.4% hasta agosto de 1994.

Respecto al origen de los procedimientos administrativos, de los 57,062 apercibimientos aplicados tenemos (de mayor a menor):

| | |
|--|--------|
| Por registro patrimonial | 56,708 |
| Por queja o denuncia ciudadana | 181 |
| Por dictamen de auditoría | 96 |
| Por investigación interna | 53 |
| <i>por recomendación de comisiones</i> | |
| de derechos humanos | 24 |

En relación con las causas, del total de apercibimientos señalados tenemos:

| | |
|---|--------|
| Por declaración patrimonial | 56,708 |
| Por violación de las leyes y normas presupuestales | 64 |
| Por falta de honestidad | 40 |
| <i>Por abuso de autoridad</i> | 38 |
| Por violación a los procedimientos de contratación de adquisiciones. | 15 |

2. Amonestación.

De diciembre de 1982 a noviembre de 1988 esta sanción fue aplicada a 12,925 servidores públicos; mientras que de diciembre de 1988 a agosto de 1994 fueron sancionados 6,525, lo que significa un decremento de 50% en la cantidad de amonestaciones aplicadas. En este último periodo, el número de amonestaciones por año fue el siguiente:

| | |
|------------------|-------|
| 1988 (diciembre) | 66 |
| 1989 | 325 |
| 1990 | 395 |
| 1991 | 1,405 |
| 1992 | 1,298 |
| 1993 | 1,485 |
| 1994 (agosto) | 1,544 |

Las amonestaciones tuvieron un aumento paulatino de 1 0% en diciembre de 1988, a 5.0% en 1989, 6.1% en 1990, hasta casi cuadruplicarse en 1991 con 21.6% de amonestaciones impuestas. Al año siguiente descendió dos puntos, al 19.9%, para volver a recuperarlos, 22.8%, en 1993, y aumentarlos en agosto de 1994 al llegar a 23.6%.

Respecto al origen de los procedimientos administrativos, de las 6,525

amonestaciones aplicadas, tenemos (de mayor a menor):

| | |
|--|-------|
| Por investigación interna | 2,848 |
| Por queja o denuncia | 2,613 |
| Por dictamen de auditoría | 925 |
| Por recomendación de comisión de derechos humanos | 132 |
| Por registro patrimonial | 7 |

En relación con las causas de las amonestaciones señaladas, tenemos:

| | |
|--|-------|
| Por negligencia administrativa | 4,173 |
| Por abuso de autoridad | 769 |
| Por violación a las leyes y normas presupuestales | 654 |
| Por falta de honestidad | 569 |
| Por violación a los procedimientos de contratación de adquisiciones, prestación de servicios y obra pública por contratación | 353 |
| Por declaración patrimonial | 7 |

3. Suspensión

De diciembre de 1982 a noviembre de 1988 esta sanción fue aplicada a

1,792 servidores públicos, en cambio, de diciembre de 1988 agosto de 1994 fueron sancionados 6,416, lo que significa un aumento de 258% en la cantidad de suspensiones aplicadas. En este último periodo, el número de suspensiones por año fue el siguiente:

| | |
|-------------------|-------|
| 1988 (diciembre): | 75 |
| 1989: | 215 |
| 1990: | 520 |
| 1991: | 1,210 |
| 1992: | 1,508 |
| 1993: | 1,572 |
| 1994 (agosto): | 1,316 |

La aplicación de suspensiones ha ido aumentando paulatinamente de 1.2% de suspensiones impuestas en diciembre de 1988 se pasó a 20.5% en agosto de 1994.

Respecto al origen de los procedimientos administrativos, de las 6,416 suspensiones impuestas, tenemos (de mayor a menor):

| | |
|--------------------------------|-------|
| Por queja o denuncia ciudadana | 3,183 |
| Por investigación interna | 1,694 |
| Por dictamen de auditoría | 741 |

| | |
|--|-----|
| Por recomendación de comisiones de derechos humanos | 168 |
|--|-----|

En relación con las causas de las suspensiones señaladas, tenemos (de mayor a menor):

| | |
|---|-------|
| Por negligencia administrativa | 2,558 |
| Por abuso de autoridad | 1,521 |
| Por falta de honestidad | 1,389 |
| Por violaciones a las leyes y normas presupuestales | 666 |
| Por violación a los procedimientos de contratación de adquisiciones, prestación de servicios y obra pública por contratación | 281 |

4. Destitución

De diciembre de 1982 a noviembre de 1988 esta sanción fue aplicada a 889 servidores públicos; mientras que en el periodo de diciembre de 1988 a agosto de 1994 fueron sancionados 6,019, lo que significa un aumento de 557% en la cantidad de destituciones aplicadas. En esta última etapa, el número de destituciones por año fue el siguiente:

| | |
|------------------|-------|
| 1988 (diciembre) | 15 |
| 1989 | 173 |
| 1990 | 674 |
| 1991 | 1,116 |
| 1992 | 1,229 |
| 1993 | 1,723 |
| 1994 (agosto) | 1,089 |

Al igual que las suspensiones, la imposición de destituciones aumentó paulatinamente en el periodo de la pasada administración federal de 0.2% en diciembre de 1988 a 18.0% en agosto de 1994.

Respecto al origen de los procedimientos administrativos, de las 6019 destituciones impuestas, tenemos (de mayor a menor):

| | |
|-----------------------------------|-------|
| Por queja o denuncia ciudadana | 2,338 |
| Por registro patrimonial | 1,814 |
| Por investigación interna | 995 |
| Por dictamen de auditoría | 674 |
| Por recomendaciones de comisiones | |
| De derechos humanos | 198 |

En relación con las causas de las destituciones señaladas, tenemos (de mayor a menor).

| | |
|---|-------|
| Por declaración patrimonial | 1,814 |
| Por falta de honestidad | 1,153 |
| Por negligencia administrativa | 1,029 |
| Por abuso de autoridad | 911 |
| Por violaciones a las leyes y normas presupuestales | 858 |
| Por violación a los procedimientos de contratación de adquisiciones, prestación de servicios y obra pública | 254 |

5. Sanción económica

De diciembre de 1982 a noviembre de 1988 esta sanción fue aplicada a 1,215 servidores públicos; mientras que de diciembre de 1988 a agosto de 1994 fueron sancionados 1,855, lo que significa un aumento de 53% en las punitivas económicas aplicadas. El monto correspondiente al primer periodo fue de 4,604,000 pesos y para el segundo lapso de 568,077,022 (lo que representa un aumento de 12,239%). En este último periodo, el número de sanciones económicas por año fue el siguiente (entre paréntesis se agrega el monto equivalente en miles de pesos):

| | |
|------------------|---------------|
| 1988 (diciembre) | 23 (4,923) |
| 1989 | 200 (1,677) |
| 1990 | 204 (52,766) |
| 1991 | 212 (289,184) |
| 1992 | 297 (58,825) |
| 1993 | 484 (106,583) |
| 1994 (agosto) | 435 (54,119) |

El comportamiento de las sanciones económicas impuestas a servidores públicos tuvo un repunte importante en su inicio al pasar del 1.2% en diciembre de 1988 a 10.8% el año siguiente. De 1990 a 1992 el aumento no fue mayor de 16%. Sin embargo, de 1993 a agosto de 1994 el número de sanciones económicas subió trece puntos. El total de servidores públicos no obstante, es de destacar que el monto de las sanciones aumentó 12,239% en relación con el del periodo de la administración pública federal anterior. Y el comportamiento de los montos de las sanciones tuvo su punto álgido en 1991 con 50.9%, para descender en agosto de 1994 a 9.5%.

Respecto al origen de los procedimientos administrativos, de las 1,855 sanciones económicas impuestas, tenemos (de mayor a menor).

| | |
|---------------------------|-----|
| Por investigación interna | 789 |
| Por dictamen de auditoría | 652 |

| | |
|--|-----|
| Por queja o denuncia | 411 |
| Por recomendación de comisiones de derechos humanos | 3 |

En relación con las causas de las sanciones económicas señaladas, tenemos (de mayor a menor):

| | |
|---|-----|
| Por violaciones a las leyes y normas presupuestales | 785 |
| Por abuso de autoridad | 309 |
| Por violación a los procedimientos de contratación de adquisiciones, prestaciones de servicios y obra pública | 155 |
| Por falta de honestidad | 105 |

6 Inhabilitación

De diciembre de 1982 a noviembre de 1988 esta sanción fue aplicada a 405 servidores públicos, y de diciembre de 1988 a agosto de 1994 fueron sancionados 4,121, lo que significa un aumento de 918% en las inhabilitaciones aplicadas. En este último periodo, el número de inhabilitaciones por año fue el siguiente:

| | |
|---------------|-------|
| 1989 | 75 |
| 1990 | 214 |
| 1991 | 484 |
| 1992 | 688 |
| 1993 | 1,398 |
| 1994 (agosto) | 1,255 |

La lectura de los datos sobre las inhabilitaciones aplicadas en el periodo de diciembre de 1988 a 1993, señala un aumento paulatino de 0.2% en diciembre de 1988, a 1.8% en 1989 y 5.1% en 1990, para pasar a un poco más del doble con 11.7% en 1991, y aumentar considerablemente en 1992 con 16.7%, 33.9% en 1993, y 30.6% hasta agosto de 1994.

Respecto al origen de los procedimientos administrativos, de las 4,121 inhabilitaciones aplicadas, tenemos (de mayor a menor):

| | |
|--|-------|
| Por queja o denuncia | 1,486 |
| Por dictamen de auditoría | 1,457 |
| Por investigación interna | 1,031 |
| Por recomendaciones de comisiones de derechos humanos | 20 |

En relación con las causas de las inhabilitaciones impuestas, tenemos (de mayor a menor):

| | |
|---|-------|
| Por negligencia administrativa | 1,280 |
| Por violaciones a las leyes y normas presupuestales | 1,137 |
| Por falta de honestidad | 680 |
| Por abuso de autoridad | 626 |
| Por violación a los procedimientos de contratación de adquisiciones, prestaciones de servicios y obra pública | 378 |
| Por declaración patrimonial | 20 |

Después del análisis de las sanciones administrativas y económicas, pasaremos a la descripción e interpretación de las sanciones impuestas a las dependencias federales.

4.2. SANCIONES POR SECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

De diciembre de 1988 a agosto de 1994 se aplicaron 81,991 sanciones a los diferentes sectores de la administración pública federal; la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público y el Departamento del Distrito Federal fueron las dependencias con mayor porcentaje de sanciones. El número de sanciones administrativas y económicas por sectores de la administración pública federal fue el siguiente (de mayor a menor):

| | |
|---|---------|
| Secretaría de Hacienda y Crédito Público | 17,279* |
| Departamento del Distrito Federal | 9,504 |
| No sectorizadas | 8,434 |
| Secretaría de Educación Pública | 6,142 |
| Secretaría de Minas e Industria Paraestatal | 6,008 |
| Secretaría de Comercio y Fomento Industrial | 5,360 |
| Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos | 5,318 |
| Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal | 4,840 |
| Procuraduría General de la República | 4,565 |
| Secretaría de Salud | 4,037 |
| Secretaría de Gobernación | 3,455 |
| Secretaría de Comunicaciones y Transportes | 3,108 |
| Secretaría de Desarrollo Social | 1,234 |
| Secretaría de la Reforma Agraria | 775 |
| Secretaría de Pesca | 645 |
| Secretaría de Turismo | 427 |
| Secretaría del Trabajo y previsión Social | 409 |
| Secretaría de Relaciones Exteriores | 236 |

| | |
|---|-----|
| Secretaría de la Contraloría General de la Federación | 201 |
| Secretaría de Marina | 7 |
| Secretaría de la Defensa Nacional | 7 |

*Incluye las sanciones impuestas a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La SHCP tiene el porcentaje más alto de sanciones impuestas a sus funcionarios con 21%, le siguen el DDF con 11.6% y las entidades no sectorizadas con 10.3%. Cabe señalar que estos aumentos están en proporción directa al número de trámites que realiza la ciudadanía en dichos sectores. El resto de las dependencias tiene un porcentaje menor al 10%.

4.3. SERVIDORES PÚBLICOS DE NIVEL SUPERIOR SANCIONADOS

En relación con el total de 1,264 servidores públicos de nivel superior sancionados, las dependencias con más alto número fueron. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial con 238, Secretaría de Hacienda y Crédito Público con 215, Secretaría de Educación Pública con 154, y Secretaría de Minas e Industria Paraestatal con 143. Los números de los sectores restantes son los siguientes (de mayor a menor):

| | |
|---|----|
| Secretaría de Gobernación | 86 |
| Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos | 79 |
| Secretaría de Comunicaciones y Transportes | 66 |
| Departamento del Distrito Federal | 60 |
| No sectorizadas | 45 |
| Secretaría del Trabajo y Previsión Social | 36 |
| Secretaría de Salud | 35 |
| Secretaría de Turismo | 33 |
| Secretaría de Desarrollo Social | 16 |
| Secretaría de Pesca | 15 |
| Procuraduría General de la República | 14 |
| Secretaría de la Reforma Agraria | 10 |
| Secretaría de Relaciones Exteriores | 9 |
| Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal | 4 |
| Presidencia y Secretaría de Marina | 3 |
| Secretaría de la Defensa Nacional | 2 |
| Secretaría de la Contraloría General de la Federación | 1 |

La SECOFI tuvo el porcentaje más alto de servidores públicos de nivel superior sancionados con 18.8% del total, la siguen la SHCP con 17.0%, la SEP con 12.2% y la SEMIP con 11.3%. El resto de dependencias y entidades es menor del 5%, a excepción de la SARH con 6.3%, la Secretaría de Gobernación con 6.8% y la SCT con 5.2%.

Cabe destacar que no hay antecedente de sanciones administrativas a Legisladores, ni tampoco existen estadísticas durante el periodo en cuestión, de Juicio Político o de Procedencia que se haya llevado a cabo con resultados positivos en el Poder legislativo. En lo que va del último sexenio, existen en trámite 25 casos de Juicio Político, todos ellos olvidados en el procedimiento burocrático sin ningún resultado.

En conclusión, diremos que en relación con las sanciones impuestas durante el periodo de diciembre de 1988 a agosto de 1994, destaca el aumento, respecto al sexenio anterior, de las suspensiones con 258%, las destituciones con 577%, y las inhabilitaciones con 918%. Respecto a los sectores de la administración pública federal con mayores porcentajes de servidores públicos sancionados se encuentran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con 20.8%, el Departamento del Distrito Federal con 11.5% y las entidades no sectorizadas con 10.3%. Dichos porcentajes deben considerarse en razón de que estos sectores tienen una vinculación directa, constante y en aumento con la ciudadanía, aunado al gran número de servidores públicos en funciones.

Los aumentos sustanciales constatados tanto en el número de sanciones impuestas como en el de servidores públicos sancionados demostró no sólo que la autoridad encargada del control y vigilancia de la función pública estuvo ejerciendo eficazmente la responsabilidad encomendada. En este sentido, la construcción de una cultura de responsabilidad que sustituya a una cultura de irresponsabilidad

implica, por un lado, el fortalecimiento de los órganos de control en el ejercicio de sus funciones y la publicidad periódica, por parte del Estado, de las quejas y denuncias que se presenten (no sólo de las sanciones que se imponen), y por el otro, el fomento de la participación ciudadana promoviendo mejoras, denunciando abusos, es decir, colaborando con las autoridades y no solapándolas

5. PROPUESTAS DE REFORMAS A LA LEGISLACION.

DE RANGO FEDERAL.- El título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra los principios de la responsabilidad político-jurídica de los más altos funcionarios

a) Dichos funcionarios están protegidos por el fuero, el cual actualmente ha caído en el desprestigio, por el insolente abuso que del mismo han cometido, llevándolo mucho más lejos de lo que su interpretación auténtica permite. Constituye una excepción a la garantía de igualdad de todos frente a la majestad de la Ley, encontrándose oposición lógica entre el artículo 13 y 111 de nuestra Ley Fundamental. En tal virtud, debe suprimirse el fuero como requisito de procesabilidad para el ejercicio de la acción penal, señaladamente y como principio de su desintegración como institución, en casos de delitos cometidos "*in fraganti*", pero aún también en general, para afirmar los principios democráticos y republicanos de igualdad: Si el ciudadano común y el funcionario público, son igualmente responsables ante la Ley, la responsabilidad del segundo ha de ser

mayor, por ejercer autoridad; luego, no debe dársele privilegio, sino exigirle mayor empeño en el respeto a la Ley. El principio de la división de poderes queda suficientemente protegido sin necesidad del fuero, con sólo el texto del artículo 61 constitucional, que debe seguir vigente, para garantizar la franca libertad de expresión parlamentaria, pero sobre todo con la puntual y exacta aplicación de los funcionarios a sólo sus funciones constitucionales y legales.

b) El artículo 108 de la Constitución Federal, incluye entre los altos funcionarios con fuero, a los Gobernadores de los Estados y a los Diputados Locales. Si en general el fuero debe suprimirse, con mayor razón debe desaparecer el de funcionarios locales, huéspedes extraños en el seno de las normas constitucionales federales. Causa de confusión o de discusión para la más docta doctrina constitucional, esta especie de fuero de funcionarios locales, fuera de su órbita extremo, tal fuero debiera ser materia de normas constitucionales locales, fuera de su órbita de competencias, como lo es la federal, no se justifica. En último extremo, tal fuero debiera ser materia de normas constitucionales locales, aun cuanto a su naturaleza y alcances, desapareciendo de la Constitución Federal

c) El artículo 109 de la Constitución general de la República, contiene graves errores de fondo y de forma. No enumera los delitos graves que puede cometer el Presidente de la República, con abandono del sistema mejor que al

respecto acogía la Constitución de 1857 y que debió ampliarse con mejor técnica lógico-jurídica, a todos los delitos ordinarios de gravedad, tanto comunes locales, cuanto federales, así como a los delitos oficiales. Un fuero tan amplio para el titular del Ejecutivo, sin duda agrava todas las deficiencias del presidencialismo, ya de suyo excesivo. Por otra parte, dicho artículo exige una mayoría inusitada y cae en errores gramaticales, y de concepción, pues el desafuero sólo es medida suspensiva y no de separación del cargo y no puede denominarse "Gran Jurado" a un cuerpo que sólo dicta medidas que en el procedimiento se conocen como de "ante-juicio", para facilitar los requisitos de procesabilidad ordinaria de la acción penal.

d) El segundo párrafo del artículo 61 constitucional debe ser modificado, en virtud de que es una muestra fiel de la subsistencia del Fuero, que protege al funcionario y no a la función como lo estiman algunos juristas, resaltando aquí la multirreferida contradicción con el artículo 13 de la misma Ley Fundamental.

DE RANGO LOCAL.- a) La vigente Ley de Responsabilidades, adolece además de los defectos que comparte con los textos constitucionales, según apuntamientos anteriores. Señaladamente, el artículo 9º, párrafo cuarto, debe modificarse de modo que el simple transcurso de un año posterior al cargo público, no baste a procurar impunidad; los funcionarios y empleados públicos con mayor razón que los particulares deben quedar sujetos a las normas ordinarias de

prescripción de las acciones penales o en su caso un término mínimo de 5 años posteriores al ejercicio de la función pública respectiva. Por otra parte, el artículo 7º hace una enumeración de causales, que no constituyen "hipótesis normativas", sino que se reducen a ser simples cláusulas generales, "enunciados de posibles situaciones", o directivas cuya interpretación depende, en gran medida, del criterio del funcionario competente para su aplicación, mediante la adecuación de una conducta determinada respecto de las hipótesis señaladas en el texto de la Ley.

b) La Negligencia Administrativa, debe de ser contemplada como delito dentro del título décimo del Código Penal.

Para finalizar, apuntaremos que a lo largo del presente tema de investigación hemos hablado del servidor público, el cual es una figura importante y necesaria para que nuestras instituciones florezcan. Por consiguiente, resulta indispensable, que progresivamente se vaya logrando lo renovación moral del servidor público a fin de que el perfil de éste se marque independientemente de su militancia partidaria y política ya que México se ajusta a la voluntad de las mayorías populares, y el sector público no queda fuera de ese contexto nacional y si en ese sector público, existen fallas por excepción y no por regla general, es porque también en el sector privado existe corrupción, pues no podemos admitir que la deshonestidad sea característica de todo mexicano, por lo que debemos de tener fe en la justicia nacional y dejar de hacer chistes y construir con seriedad,

para lograr esa renovación moral del servidor público, teniendo siempre presente, nuestro pasado histórico y vislumbrando el porvenir, para construir un México mejor.

CONCLUSIONES

1.- Como es evidente, nuestro país esta cursando por una etapa de transición política y democrática en donde no se justifica el fuero constitucional del que gozan los legisladores del H. Congreso de la Unión, más aún cuando dicha institución tiene su antecedente histórico y de operatividad en la época de la colonia donde existía una forma de gobierno totalmente distante a la que hoy en día nos rige. Es decir, estando en un Estado moderno donde el diálogo, la concertación y la responsabilidad de los servidores públicos son su característica fundamental, *no existe razón para que se siga preservando el fuero constitucional*, que aún cuando expresamente la Ley Fundamental en su título cuarto ya no lo mencione, su efecto sigue subsistiendo y es el mismo, proteger al funcionario más que a la función.

2.- Como consecuencia de la conclusión que antecede, tanto el juicio de procedencia como el político, procedimientos que se siguen ante el Congreso General, no tienen razón de ser, en virtud de que si los diputados y senadores se encuentran al igual que cualquier ciudadano en plena observancia de la ley, los delitos comunes que cometieran, o las faltas u omisiones en que incurrieran, tendrían que ser sancionados penal o administrativamente por un juez local o federal o por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, según sea el caso, sin la necesidad de un procedimiento especial previo ante las Cámaras, pues esto únicamente entorpece la acción pronta y expedita de la justicia.

3.- Es importante recordar aquí, que el artículo 13 de nuestra Ley Fundamental niega expresa y rotundamente la existencia del fuero y de los tribunales especiales, numeral que como garantía individual sujeta a todos los individuos por igual ante la ley, sin importar la función pública o privada que se desempeñe, sin embargo y aun cuando en las reformas de 1982 al Título Cuarto Constitucional se quiso romper con la interpretación de la palabra "fuero" desapareciéndola por ser objeto de contradicción con el artículo en cita, ésta sigue consignada en la Constitución, pues su artículo 61 párrafo segundo nos dice: "El presidente de cada cámara velara por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma...", reconociendo que quien goza de tal privilegio son sus integrantes no la función, de igual forma la (LFRSP) continua hablando de fuero, de tal manera que la contradicción con el referido artículo 13 sigue subsistiendo, haciendo necesaria una reforma en la que de una vez por todas se niegue plenamente, es decir no sólo literal sino de hecho, la existencia tanto del fuero como de los tribunales especiales

1

4.- En cuanto a quien debe de aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por los actos u omisiones de los altos funcionarios que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y que ameriten la destitución o la inhabilitación del cargo, dicha encomienda debería otorgarse a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, siempre y cuando los actos u omisiones no estén tipificados como delitos en el Código Penal.

5.- La negligencia Administrativa de los altos funcionarios de la federación, debe de ser tipificada como delito en el Código Penal dentro de su título décimo, imponiendo a los infractores, la pena de prisión, la destitución y la inhabilitación para volver a ocupar otro cargo público, debiendo tomar en cuenta para la imposición, las consecuencias y daños que con la negligencia se hayan generado.

6.- Algunos autores consideran al fuero como una garantía de protección de la función más que del funcionario, al respecto he de decir, que ésta no se ve coartada ni desprotegida en el caso de los legisladores, toda vez que si se pusiera al funcionario que ocupa el cargo como propietario a disposición de las autoridades competentes para la investigación de ciertos hechos que pudieran ser constitutivos de algún ilícito, el suplente continuaría desempeñando la función, en tanto no se resolviera la situación jurídica del propietario.

7.- Suponiendo sin conceder que el fuero protegiera a la función, todas las actividades que desempeñan los legisladores están investidas de dicha garantía, lo que nos llevaría a pensar que el Poder Legislativo como institución y en particular, goza del fuero Constitucional, circunstancia que es a todas luces contraria a lo dispuesto por el multicitado artículo 13 de nuestra Ley Fundamental.

8.- Otra contradicción en la que incurre nuestra Constitución es al referir en su artículo 21 que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, por lo que el hecho de que a la Cámara de Diputados se le dé el privilegio de investigar primero si ha o no-lugar a proceder contra el indiciado,

rompe con el principio de la separación y autonomía de los poderes, además de que restringe al Ministerio Público en sus funciones.

9.- Como una primera medida que pueda tomarse para abrir el camino hacia una verdadera democracia y como muestra de que ello quiere lograrse, se debería excluir del requisito del juicio de procedencia previo que se lleva ante la Cámara de diputados a los delitos flagrantes, pues ello trae como consecuencia una desigualdad injusta y antidemocrática entre los legisladores y los demás ciudadanos, y nuestra Constitución no hace esta excepción.

BIBLIOGRAFIA

BISAN, Raúl. Derecho Constitucional Argentino y Comparado. Editorial Astral, Buenos Aires 1940.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 9ª. Edición. Editorial Porrúa, México 1991

CARDENAS, Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa, México 1982.

CRAVIOTO CORTES, Carlos. Idea y Génesis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Editado por la H. Cámara de Diputados LV Legislatura, México 1994.

DEL PALACIO DIAZ, Alejandro. Lecciones de Teoría Constitucional. Editorial Claves Latinoamericanas, México 1987.

DEL TORO CALERO, Luis. Derecho Legislativo Mexicano. Editado por la H. Cámara de Diputados, México 1973.

DUBLAN, Manuel y LOZANO, José María. Legislación Mexicana; T. 10. Editorial Nacional, México 1985.

GONZALEZ FLORES, Enrique. Manual de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, México 1958.

GONZALEZ RODRIGUEZ, Miguel Angel. Derecho Legislativo Mexicano. Editado por la H. Cámara de Diputados, México 1973.

HELLER, Hermann. Teoría del Estado. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1955.

HERNANDEZ HERNANDEZ, Claudia. La Constitución y el Poder Legislativo. Editado por el Partido Revolucionario Institucional, México 1991

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano 9ª Edición Editorial Pax-Mex, México 1985

MUÑOZ MACHADO, Santiago. Cinco Estudios sobre el Poder y la Técnica de Legislar. Editorial Civitas, Madrid 1986

ORTIZ RAMIREZ, Serafín. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México 1961

PEREZ SERRANO, Nicolás. Tratado de Derecho Político. Editorial Civitas, Madrid 1976.

RABASA, Emilio. La Constitución y la Dictadura. 7ª. Edición. Editorial Porrúa, México 1990.

RABASA, Emilio y CABALLERO, Gloria. Constitución Política Comentada. 9ª. Edición. Editado por Miguel Angel Porrúa, México 1994.

RIVA PALACIO, Antonio. Servidores Públicos y sus nuevas Responsabilidades. Editorial INAP, México 1984.

SCHMITT, Carl. Teoría de la Constitución. Editorial Espasa Calpe, Madrid 1934.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 21 edición Editorial Porrúa, México 1985.

VARGAS, Gilberto. Problemas Jurídicos de México. Editado por la Federación Nacional de Colegios de Abogados A.C. 9ª. Asamblea General Ordinaria. Acapulco Guerrero, México 1982.

JURISPRUDENCIA

Legislatura, México 1995.

Editado por la H Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVI

Unidos Mexicanos.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados

Legislatura, México 1995.

Editado por la H Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVI

Ley Organica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

36ª. Edición Editorial Porrúa, México 1997.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

57ª. Edición. Editorial Porrúa, México 1996.

para toda la República en materia de Fuero Federal.

Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y

117ª. Edición. Editorial Porrúa, México 1997

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

LEGISLACION

E C O N O G R A F I A

ESTRADA SAMANO, José. Reflexiones sobre Responsabilidades de los Funcionarios. Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho. Año 7. Núm. 7. México 1983.

GUERRERO, Euquerio. Algunas Consideraciones de Ética para los Abogados. Editorial Porrúa, México 1979.

VAZQUEZ ALFARO, José Luis. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie "G". Estudios Doctrinales, Núm. 165, México 1994.