



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN**

**“ANÁLISIS DE LAS FIGURAS: FUERO
CONSTITUCIONAL O INMUNIDAD PARLAMENTARIA
Y DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA EN EL ESQUEMA
DEL DERECHO POSITIVO MEXICANO”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
L I C E N C I A D O E N D E R E C H O
P R E S E N T A :
KAREN DINORAH JIMÉNEZ FERNÁNDEZ

**ASESOR:
LIC. JOSÉ EDUARDO CABRERA MARTÍNEZ**

MÉXICO

2005

m. 342346

Agradecimientos

A Dios y a S.J.T por haberme ayudado a librar obstáculos y darme la fortaleza y valor necesarios para enfrentar los retos que se me han presentado.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, una de las instituciones más importantes del mundo, por hacerme parte de su comunidad académica.

A la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, por otorgarme las armas necesarias para enfrentar la vida profesional con entusiasmo, sensatez y con bases académicas sólidas; así como a mis profesores, por fomentar mi amor y vocación a la ciencia jurídica.

A toda mi familia, principalmente a mi mamá Meche, a mi hermana Karla y a Rafa, por ser quienes me respaldaron y me brindaron su apoyo incondicional durante todo el transcurso de mi vida académica, y por ser un gran soporte moral y espiritual, mi estímulo y mi razón para luchar.

A mis padrinos Pedro y Conchita quienes han sido para mí como mis segundos padres al apoyarme, tener fe en mí e impulsarme.

En especial, agradezco a mi sobrina Rebeca, ya que siendo tan pequeña, me ha dado una gran lección de fuerza y esperanza.

A mi asesor, el Licenciado José Eduardo Cabrera Martínez, por aceptar y tenerle fe a mí y a esta tesis, la cual no hubiera existido sin su ayuda, su paciencia y su tiempo.

A mis amigos de la Dirección General Adjunta de Enlace con Cámara de Diputados de la Secretaría de Gobernación, por tener siempre una sonrisa para mí; al Licenciado Gabriel Gil Morales, al Licenciado Héctor Yáñez Sánchez, y especialmente, al Licenciado Pedro Alberto Gutiérrez Varela por brindarme su apoyo y tiempo, antes, durante y después de la realización de este trabajo de investigación y por abrirme las puertas de su confianza, generosidad y amistad.

A mis amigos y a todos aquellos estuvieron conmigo durante el transcurso de la carrera o en la realización de este trabajo, en diferentes tiempos y circunstancias.

A ti Roberto, por el respaldo, la comprensión y el amor que he recibido de ti durante la realización de esta tesis y en gran parte de mi vida pasada y presente.

Y en general, a las personas que creyeron en mí y en mi capacidad, pues ellas me motivaron a llegar hasta este punto; de la misma forma, a las personas que no confiaron, pues por ellas deposité en este trabajo y en mi vida académica toda la voluntad y el carácter que se necesitan.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	1

CAPITULO 1

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS FIGURAS PROTECTORAS DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO: FUERO CONSTITUCIONAL O INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.

1.1 Antecedentes Externos	
1.1.1 En Inglaterra.....	5
1.1.2 En Francia.....	7
1.1.3 En España.....	10
1.2 Antecedentes Internos	
1.2.1 En la Nueva España.....	12
1.2.2 En el Siglo XIX	
1.2.2.1 De 1812 a 1824.....	16
1.2.2.2 De 1829 a 1857.....	22
1.2.3 Génesis de las figuras aludidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	30

CAPITULO 2

CONCEPTOS GENERALES

2.1 Descripción de la palabra “fuero” e “inmunidad” en el entorno jurídico mexicano.	
2.1.1 La voz “fuero”.....	34
2.1.2 La palabra “inmunidad”.....	36

2.2	Definición y análisis jurídico-doctrinario de las frases “fuero constitucional” e “inmunidad parlamentaria”	
2.2.1	La frase “fuero constitucional”	37
2.2.2	La expresión “inmunidad parlamentaria”	40
2.3	Definición y análisis jurídico-doctrinario del término “declaración de procedencia”	45
2.4	Problemática jurídico-doctrinaria en las figuras fuero constitucional, inmunidad parlamentaria y declaración de procedencia.	
2.4.1	El fuero constitucional y la inmunidad parlamentaria	49
2.4.2	El fuero constitucional y la declaración de procedencia	54
2.5	Alcances que produce la licencia concedida a los legisladores investidos con el fuero constitucional o inmunidad parlamentaria	57

CAPITULO 3

REGULACIÓN EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO DE LAS FIGURAS: FUERO CONSTITUCIONAL O INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

3.1	En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	61
3.1.1	Del fuero	
a)	Artículo 13. De las Garantías Individuales	62
3.1.1.1	Del fuero constitucional o inmunidad parlamentaria	
a)	Artículo 61. Del Poder Legislativo	67
3.1.2	La responsabilidad de los servidores públicos	71
3.1.2.1	De las responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado	
a)	Artículo 108. Sujetos considerados como servidores públicos	73
b)	Artículo 109. Tipos de responsabilidad de los servidores públicos	79
3.1.2.2	La responsabilidad penal de los servidores públicos y la declaración de procedencia	

a) Artículo 111. Sujetos y generalidades del juicio de declaración de procedencia.....	86
b) Artículo 112. Efectos que produce la separación del cargo de los servidores públicos en relación con el juicio de declaración de procedencia.....	94
c) Artículo 114. Plazos de prescripción.....	97
3.2 Marco jurídico del Congreso de la Unión.....	99
3.2.1 En la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.....	100
3.2.1.1 De las prerrogativas de los miembros del Congreso General: Fuero constitucional o inmunidad parlamentaria y declaración de procedencia en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.....	101
3.2.1.1.1 Bases generales en la estructura y funciones del Poder Legislativo	
a) Artículo 11. Del Congreso General. Las protecciones específicas de los legisladores.....	102
b) Artículo 12. De la custodia de los resguardos parlamentarios y la inviolabilidad del recinto legislativo.....	105
3.2.1.1.2 Estructura y funcionamiento de la Cámara de Diputados.	
a) Artículo 22. Del Presidente de la Mesa Directiva.....	107
3.3 En el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.....	109
3.4 En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	110
3.4.1 Contexto jurídico de la responsabilidad penal de los servidores públicos y la declaración de procedencia.	
a) Artículo 1. Disposiciones Generales.....	111
b) Artículo 2. Sujetos.....	116
c) Artículo 3. Autoridades competentes para sustanciar los procedimientos relativos a la exigencia de responsabilidad.....	117

d)	Artículo 4. De la autonomía de los procedimientos para exigir responsabilidad.....	121
3.4.2	Procedimiento para efectuar la declaración de procedencia en contra de los miembros del Congreso de la Unión -artículos 25 al 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos-.....	122
3.5	En el Código Penal Federal.....	130
3.5.1	El legislador federal ante el Código Penal.....	131
3.5.2	Delitos cometidos por los miembros del Poder Legislativo Federal como servidores públicos en el ejercicio de su encargo.	
a)	Artículo 221. Tráfico de Influencias.....	134
b)	Artículo 222. Cohecho.....	135
c)	Artículo 223. Peculado.....	136
d)	Artículo 224. Enriquecimiento ilícito.....	138

CAPITULO 4

PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN JURÍDICAS Y PRACTICAS PARA EL EJERCICIO DE LAS PRERROGATIVAS DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DEMÁS SERVIDORES PÚBLICOS

4.1	Reasignación jurídica y nominal de los resguardos procesales constitucionales de los miembros del Poder Legislativo Mexicano.....	141
4.1.1	Proyectos de modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	
4.1.1.1	Propuesta de Reforma al párrafo segundo del artículo 61 constitucional.....	143
4.1.1.2	Propuesta de reforma al artículo 11 párrafo primero de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.....	146

4.2 Recomendaciones para el manejo y aplicación de las prerrogativas procesales de los servidores públicos.

4.2.1 Distinción teórica-jurídica entre las figuras fuero constitucional y declaración de procedencia.....148

4.2.2 Modificación nominal de la palabra "fuero" en el caso de la protección procesal de los demás servidores públicos.....150

4.2.3 Restricción legal del resguardo sustantivo procesal de los legisladores y demás servidores públicos en casos de delitos flagrantes.....152

4.2.4 Reivindicación jurídico-política de la prerrogativa procesal de los legisladores.....155

CONCLUSIONES.....158

BIBLIOGRAFÍA, LEGISLACIONES Y PAGINAS DE INTERNET CONSULTADAS.....161

INTRODUCCIÓN

Considerando la forma de Gobierno que impera en México –república representativa, democrática y federal- encontramos el aspecto central del funcionamiento de la misma: el principio de División de Poderes. En efecto, el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Supremo Poder de la Federación se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Invariablemente, al referirse al Poder Legislativo Mexicano, depositado en nuestro país en el Congreso de la Unión –Cámara de Diputados y Cámara de Senadores- se alude a una de las piezas centrales de la democracia representativa, puesto que se trata de un órgano de pluralidad integrado por representantes de la nación que intervienen en los asuntos públicos. Ello, en el sentido de que, además de ejercer las atribuciones que la misma Constitución le ha conferido, como lo son la iniciativa de leyes y las facultades en materia hacendaria, económica, militar, diplomática o administrativa –solo por mencionar algunas-, en este cuerpo colegiado se intentan traducir las inquietudes y anhelos de la sociedad. Por ende, es en el Congreso General donde se deliberan, en un ambiente de diversidad constituido por una unión de manifestaciones humanas, sociales, culturales y políticas; los grandes temas que conciernen al Estado y al conjunto de la población.

Por la importancia que comprenden dichas facultades, tanto constitucionales como políticas, nuestra Ley Suprema ha proporcionado a los diputados y senadores, mecanismos de protección con el objetivo de resguardar la libertad y autonomía que, legítimamente, deben prevalecer en las actuaciones de los Poderes Federales; nos referimos al llamado fuero constitucional o inmunidad parlamentaria y al juicio de declaración de procedencia.

En la esfera jurídica mexicana, el fuero constitucional ha sido objeto de censuras y críticas enérgicas; esto, por un lado, en virtud de los diferentes significados que la teoría jurídica le ha proporcionado, y por la manera en que es empleada en la actualidad, atendiendo objetivos alejados de sus esencias jurídicas propias.

En este mismo orden de ideas, nos encontramos ante otra definición teórica: la inmunidad parlamentaria. Avalada en la doctrina jurídica mexicana y aplicada en las legislaciones extranjeras; esta figura prácticamente actúa bajo los mismos términos y objetivos del fuero constitucional, no obstante la figura llamada "inmunidad parlamentaria" es más conveniente; naturalmente, las razones para dicha afirmación se ampliarán en el transcurso de esta investigación.

Ahora bien, ante los cada vez más frecuentes casos de corrupción de los servidores públicos –entre ellos, los miembros del Congreso de la Unión- uno se pregunta si no existen medios o recursos consignados en las leyes que los dispongan para lograr que éstos se conduzcan con responsabilidad, legalidad, imparcialidad y honestidad, criterios fundamentales que rigen sus actividades y el

ejercicio de sus funciones y atribuciones públicas. Cuando se toca el tema del fuero constitucional o de la inmunidad parlamentaria, es inevitable hacer referencia al juicio de declaración de procedencia, siendo que es un mecanismo que está legalmente ligado a dicha protección; sin embargo, también existe confusión en torno a la denominación que debe emplearse al señalar a dicho procedimiento, donde se señala una equiparación entre el fuero constitucional y la declaración de procedencia, esto, aunado a la falta de información que se tiene de dicho procedimiento, debido a su práctica limitada en nuestros días.

Ante las consideraciones anteriormente manifestadas, se puede deducir que en nuestro país existe un vacío en relación con las figuras protectoras de los parlamentarios -inmunidad parlamentaria o fuero constitucional- y la declaración de procedencia, pues hasta el momento el tema ha sido poco tratado por los estudiosos del Derecho y en especial del Derecho Constitucional. Además, se convierte, como se ha expuesto, en un asunto controversial por las diferentes interpretaciones jurídicas que a sus contenidos y alcances ha dado la doctrina legal contemporánea.

El objetivo que se persigue con esta tesis es presentar de manera integral los contenidos de dichos resguardos considerando sus significados, funciones, naturalezas jurídicas y su aplicación actual. Para ello, se ha dividido la investigación en cuatro capítulos; en el primero, se analizarán los orígenes históricos de nuestras figuras examinando a países como Inglaterra en la época siguiente a la caída del Antiguo Régimen, Francia en el periodo posterior de la Revolución Francesa y a España el lapso de su respectiva Independencia;

asimismo se estudiarán sus surgimientos en la Nueva España, en México durante el Siglo XIX y su aparición formal en la Constitución de 1917; el segundo comprenderá aspectos doctrinarios donde se efectuará el desarrollo de sus conceptos, alcances, naturalezas jurídicas, diferencias, semejanzas, las problemáticas teóricas vertidas entre el fuero constitucional, inmunidad parlamentaria y declaración de procedencia y se proporcionará un apunte sobre la aplicación de la inmunidad parlamentaria en legislaciones extranjeras; el tercero será el marco legal que rige dichas instituciones en México, contemplando en él a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Código Penal Federal; por ultimo, se propondrán modificaciones a artículos, uno de la Constitución Política y otro a la Ley Orgánica del Congreso, así como diversas recomendaciones jurídicas y prácticas, todas ellas con el fin de esclarecer, definir y mantener el marco de legitimidad en los alcances, conceptos y ejercicio de las figuras analizadas. Para lograr los propósitos señalados, se obtuvo apoyo de la técnica documental y se utilizaron los siguientes métodos: el método inductivo, el método descriptivo, el método histórico-jurídico y el método propositivo.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS FIGURAS PROTECTORAS DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO: FUERO CONSTITUCIONAL O INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.

1.1 Antecedentes externos

1.1.1 En Inglaterra.

La Gran Bretaña es uno de los países con formaciones representativas libres más sólidas y antiguas de la historia legislativa, pudiéndose considerar la base de la forma de gobierno parlamentario llamado "clásico", puesto que ésta nación dio origen en 1265, a los principios del bicameralismo en oposición al Antiguo Régimen.

En el curso del siglo XV, el Parlamento ya afirmaba su propia jurisdicción, disminuyendo paulatinamente la autoridad casi absoluta de los reyes y configurándose así, la competencia legislativa de las dos Cámaras; la que en los siglos subsecuentes se transformó en su actividad predominante.

De esta situación, se desprendieron grandes choques entre el Parlamento y los Soberanos, mismos que condujeron a la aceptación por parte de Carlos I, en 1628, de la Petición de Derechos *-Petition of Rights-* y en 1679, a la aprobación terminante de la Ley de *Hábeas Corpus* con la cual se impedían las detenciones arbitrarias.

Este predominio fue proclamado formalmente en la Declaración de los Derechos *-Bill of Rights-* de 1689 expedida por las dos cámaras y sancionada

posteriormente por Guillermo y María de Orange; este documento extinguía el poder de la autoridad real de suspender o derogar las leyes sin el consentimiento del Parlamento, considerándolo ilegal; así como toda cobranza de impuestos sin la intervención del Parlamento. Se aseguró la libertad electoral, la de palabra, la de discusión y las inmunidades parlamentarias.

Éste es uno de los primeros antecedentes históricos de las figuras protectoras del Cuerpo Legislativo vigente: la inmunidad parlamentaria o lo que en México conocemos como fuero constitucional, así como el de la inviolabilidad parlamentaria; jurídicamente aparecieron en el siglo XVII bajo la denominación *freedom from speech* y el *freedom from arrest* -excepción de prisión por deudas-¹ respectivamente. El fundamento del *freedom from speech* se explica en la lucha de los representantes del Parlamento con el Rey. Su finalidad consistía en permitir la asistencia del parlamentario a las sesiones y, de esta forma, tener voz y voto de las personas por él representadas. Incluso ésta protección se extendía hacia su familia y sus servidores.

La característica de la prerrogativa denominada *freedom from arrest or molestation* como se le conocía en ese tiempo a la inmunidad parlamentaria, es que, a diferencia de su sentido liberal, protegía la libertad personal frente a las acciones judiciales de carácter civil, no frente a las acciones judiciales criminales o penales. Por eso, la protección perdió fuerza cuando hace más de un siglo se derogó en Inglaterra la prisión por deudas. Desde entonces, el parlamentario británico tiene el mismo trato judicial que cualquier otro ciudadano.

¹ Pedroza de la Llave, Susana Thalia. *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*. Primera edición, México, Porrúa, 2003, p.159

Hoy en día no existe en Inglaterra la garantía parlamentaria actual de inmunidad. Solamente debe informarse a las Cámaras de las causas y sentencias que involucren a los parlamentarios; ésta misma tónica se sigue en los Estados Unidos y en otras democracias bien asentadas como Australia, Canadá y Holanda.

El antecedente mediato del juicio de declaración de procedencia en este sistema, fue el señalado como *impeachment*; ésta institución comenzó a ser aplicada en 1376 y consistía en la acusación formulada contra un individuo por la Cámara de los Comunes ante la Cámara de los Lores con motivo de políticas consideradas opuestas a los intereses del Estado. Se aplicó para separar de sus cargos a los ministros de la Corona, no siendo utilizado para el monarca ni para los jueces. Su tramitación solamente estaba condicionada a circunstancias de orden político relacionadas con el manejo de los negocios públicos. Esta fue la razón por la que dejó de aplicarse desde 1805, cuando se consolidó en Gran Bretaña el régimen de gabinete, que determina la renuncia asociada de sus integrantes por el simple hecho de no obtener un voto de confianza o ser objeto de un voto de censura por la Cámara de los Comunes.

1.1.2 En Francia.

El caso de ésta nación suele ser muy afín a la evolución política, económica, social y gubernamental que sufrió Inglaterra en su tiempo; dado que su historia se asemejó a las condiciones de modo de gobierno británico.

La transformación del gobierno absolutista al sistema parlamentario en Francia se debió al triunfo de la burguesía, apoyada por las clases populares

sobre el Antiguo Régimen; quienes se manifestaron en contra de las contradicciones de un sistema político que no respondía a las necesidades de la sociedad de ese tiempo. Todo ello fue precedido y acompañado de todo un cambio de impresiones de enciclopedistas y filósofos.

A partir de eso, en Francia comenzaron a surgir diferentes transformaciones en todos los ámbitos, dando lugar a la Revolución Francesa que abarcó un período de 10 años –1789 a 1799- durante los cuales, se establecieron en toda Europa nuevas formas de organización política, social y económica, surgieron nuevos usos y costumbres y triunfaron nuevos modos del pensamiento y distintas tendencias espirituales.

Dentro del nuevo sistema de gobierno, el Poder Legislativo lo desempeñaba la Asamblea Legislativa, compuesta por una sola cámara por 745 diputados. Dicha Asamblea se convertiría en constituyente que tenía la tarea de redactar un texto que representara los fundamentos de un nuevo orden social y político. Este documento fue llamado Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; este escrito junto con la Constitución de 1791, manifiesta el triunfo del pensamiento ilustrado sobre las ideas y la fuerza de la monarquía absolutista.

En esta etapa de transición, se comenzó a vislumbrar por primera vez la inmunidad parlamentaria como prerrogativa parlamentaria, difundándose durante el siglo XIX por toda Europa. Jurídicamente, la inmunidad parlamentaria surgió con el Decreto del 26 de junio de 1790, el cual mencionaba que los miembros de la Asamblea Nacional gozaban de la *inviolabilité*, refiriéndose a la inmunidad sólo que con un vocablo distinto. El fin de esta prerrogativa era otorgar protección al

Poder legislativo en contra de los mandatos de los reyes. Posteriormente la Ley de junio de 1791, en sus artículos 51 y 53 la reguló.

Mediante este documento, Francia se transforma en una monarquía constitucional, en la que no existe autoridad por encima de la ley y se establece la separación de poderes. Según Eloy García, esta teoría sobre el surgimiento de la inmunidad parlamentaria, es de las más coherentes, puesto que el Parlamento fue entendido como el único órgano capaz de hacer presente y operante la voluntad del nuevo sujeto titular de la soberanía: la nación.²

Con la caída del II Imperio francés, se proclamó la instauración de la república el 4 de septiembre de 1870; con este movimiento se lograba el establecimiento del parlamentarismo en Francia que permanecerá hasta 1962.

Las instituciones de la III República son definidas por la Constitución de 1875 instituyendo un parlamentarismo equilibrado, donde el presidente preside pero no gobierna. En cuanto al parlamento, se acordó que se compondría por dos Cámaras: El Senado, exigido por los orleanistas, y la Cámara de Diputados; ambas tenían entonces los mismos poderes. Tiempo después, con la Constitución de la Cuarta República Francesa promulgada el 27 de octubre de 1946, se revalida el régimen bicameral pero con la disyuntiva de que las dos Cámaras gozaban de distinto trato, puesto que el Consejo de la República -antes denominado Senado-, solo tenía poder consultivo y la Asamblea Nacional – antes llamada Cámara de Diputados- solo se limitaba a redactar proyectos de leyes

² García, Eloy, “Inmunidad Parlamentaria y Constitución Democrática”, *Revista de Derecho de la Universidad Complutense*, Núm. 15, Madrid, 1989, Pág. 444.

que, a su vez, eran revisadas por el Consejo de la República. En este momento, la inmunidad parlamentaria obtenía poca atención.

Con la Constitución Francesa de 1971, se regularizó la inmunidad, señalando que ésta consistía en no llevar a cabo detenciones y procesamientos pero en materia criminal, salvo en los casos de flagrante delito y con la posibilidad de ser levantada con autorización de la Cámara respectiva, con lo cual se trataba de una protección jurídica procesal de tipo penal. En la actualidad, los parlamentarios franceses siguen aplicando este derecho clásico de la inmunidad, que es especificada en el artículo 26 de la Constitución de 1958.

1.1.3 En España

Al inicio del siglo XIX, la forma de gobierno existente en España se equiparaba a la de Inglaterra y Francia antes de sus respectivas revoluciones: se sujetaba a una monarquía absoluta desarrollada en siglos anteriores para trasladar las decisiones políticas sobre la misma España y América. Los levantamientos del 2 de mayo y la posterior guerra de la independencia fueron los movimientos decisivos para el cambio de régimen en esta península. Fue en este período de transformación donde se trató por primera vez la inmunidad parlamentaria; teniendo como antecedentes el Decreto del 24 de septiembre de 1810, donde, además, las Cortes proclamaron tres principios: el de soberanía nacional, el de la división de poderes y el de la nueva representación que en el Antiguo Régimen era efectuada por tres clases sociales –clero, nobleza y burguesía-; así como el reglamento del 24 de noviembre del mismo año, con la característica de imitar al modelo francés de 1790; ya que la inmunidad consistía

en proteger al parlamentario de las infracciones penales y no del arresto por responsabilidad civil como en el sistema inglés.

Otro de los antecedentes lo encontramos en la Constitución Política de la Monarquía Española, es decir, en la Constitución de Cádiz de 1812.

Durante la etapa de Fernando VII, las Cortes Generales reunidas en Cádiz el 19 de marzo de 1812 decretaron esta Constitución para el gobierno y la administración del Estado. Este texto fue inspirado por los textos constitucionales de EE.UU. -1787- y Francia -1791- la cual "otorgaba amplios poderes a las Cortes, reducía el papel del rey al poder ejecutivo, proclamaba la soberanía popular, decretaba la libertad de prensa y de expresión y abolía la inquisición"³

En el ámbito legislativo, el poder se trasladaba a una sola Cámara: las Cortes, que debía renovarse cada dos años siguiendo un complicado sistema de elección mediante juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia que la Constitución reguló profusamente a lo largo de 69 artículos; de los 315 artículos restantes podemos destacar, entre otras cuestiones, el reconocimiento de los fueros castrense y eclesiástico, la creación de un Supremo Tribunal de Justicia, la prohibición de ejercer cualquier otra religión que no fuese la católica, la libertad de escribir, imprimir y publicar sin necesidad de licencia o el derecho del reo a que se le manifieste, en el plazo de 24 horas, la causa de su prisión y el nombre de su acusador. Otro de los derechos y libertades que mencionaba era el de la inviolabilidad y el de la inmunidad parlamentaria; la última mencionada en el

³ Florescano, Enrique y GIL Sánchez, Isabel, *Historia General de México*, tomo 1, El colegio de México, México, 1981, pp. 627-628.

artículo 128, segunda parte, señalando que las causas criminales contra diputados serán juzgadas por el Tribunal de las Cortes –unicameral-.

Por circunstancias de la historia, la Constitución de Cádiz estuvo vigente durante tres épocas distintas: entre 1812 y 1814, año en el que Fernando VII retomó el absolutismo; en el trienio liberal, de 1820 a 1823, y durante unos meses, de 1836 a 1837, en lo que se redactó un nuevo texto constitucional.

A partir de entonces, el siglo XIX español fue un cambio continuo de luchas de poder, alternancias, crisis y pronunciamientos, lo que dio lugar a diversas constituciones que transcurrirían con breve vigencia.

1.2 Antecedentes Internos

1.2.1 En la Nueva España

La estructura política moderna de México empezó a gestarse concretamente, a partir del momento en que se inicia la conquista de América en el año de 1492, donde todas las formas de organización prehispánica social, política y económica comienzan a presentar modificaciones considerables, dando inicio a lo que se conoce como Nueva España.

El origen de esta forma de organización estuvo regido por Hernán Cortés, a quien el Emperador otorgó el nombramiento de gobernador y capitán general en pago de sus servicios; fortalecida la conquista, se inicia el periodo de la Colonia y con esto, la organización político-administrativa encabezada por el Rey de España; así mismo, el poder de la iglesia sobre la Corona Española fue de gran influencia en la forma de pensamiento y en las instituciones, pues era

considerada la institución ideológica primordial del Estado Español; por consiguiente, sus políticas le fueron trasladadas a la Nueva España.

El régimen gubernamental de la Nueva España se transformó en virreinato estableciéndose en 1535; en este nuevo tipo de gobierno, el Virrey era representante personal del Rey y tenía numerosas facultades.

Si bien es cierto que el poder del Virrey era muy extenso, casi absoluto; igualmente existía una única y efectiva limitación a tal hegemonía, la cual consistía en someter al Virrey a *juicio de residencia*. El juicio de residencia fue, junto con la figura de las *Visitas*, el elemento de control de poder más importante de la época colonial. A través de él, se limitaba el poder de los funcionarios públicos, intentando controlar la corrupción y defendiendo los derechos fundamentales.

Al comenzar su aplicación, los funcionarios indianos solamente estuvieron forzados a someterse a tal juicio al finalizar el ejercicio de sus funciones por vencimiento del plazo, cuando el oficio era temporal, por traslado o ascenso a otro cargo. Como una de las consecuencias, los funcionarios que eran sometidos a este instrumento quedaban imposibilitados para ocupar un nuevo cargo.

Este mecanismo tuvo su origen en el derecho medieval castellano, y jurídicamente apareció en las Partidas de Alfonso el Sabio; si embargo, fue en América donde alcanzó su mayor desarrollo y auge; es por ello que el rey Carlos III lo reformó, devolviéndole su vigencia y adecuándolo a las necesidades de su tiempo. Los objetivos de este juicio fueron evitar la corrupción y obtener un equilibrio en el nivel de honradez en la administración pública indiana, resguardando el bien de la ciudadanía y de la Corona, además, pretendía

proteger los derechos de los particulares frente a la administración, evitando abusos de poder de los funcionarios.

Se llevaba a cabo en dos partes; había una parte “ secreta”, en la que el juez averiguaba de oficio las conductas del funcionario residenciado y otra “republica”, en la cual cualquier persona que se consideraba agraviada podía formular demanda y querella. Este procedimiento se llevaba a cabo por el presidente del Consejo de Indias y era solo del conocimiento de un juez especial cuando el cargo del servidor público era de jerarquía real, o por virreyes, presidentes o gobernadores cuando se trataba de funcionarios del mismo nivel. Se tramitaba en el lugar en que había residido el funcionario enjuiciado y porque no se podía ausentar de él sin dejar un apoderado que respondiera a los cargos; por ello quedaba arraigado.

El litigio no solo comprendía al residenciado principal, sino también a los otros funcionarios subalternos que hubieren ejercido su cargo en el lapso del primero; y no solo se juzgaba su conducta, igualmente se efectuaba con su moralidad y su vida personal.

El juicio comenzaba con un anuncio del juez por medio de edictos emitidos en la jurisdicción del enjuiciado, en ellos, se incitaba a los pobladores a presentar sus demandas contra el residenciado; después se iniciaba una indagación y, basándose en ella, el juez, actuando de oficio –parte secreta-, solicitaba informes a los organismos oficiales, estudiaba la documentación publica, examinaba a los testigos, admitía denuncias anónimas y daba entrada a las querellas presentadas por los perjudicados. Recabada esta información, se formulaban los cargos

concretos, si los había, y le daba traslado al residenciado para que elaborara su defensa.

Por último, se dictaba sentencia absolutoria o condenatoria y se aplicaba la sanción, pudiendo apelar los fallos condenatorios ante el Consejo de Indias si ocupaba un oficio de provisión real, o ante la Audiencia en los demás casos.

Las penas consistían en multas, inhabilitación temporal o permanente para el ejercicio de sus funciones, traslado o destierro. Cabe destacar que las infracciones con mayor rigor eran sobre las faltas cometidas hacia la Real Hacienda. Como ejemplos de sujetos a este juicio se encuentran Hernán Cortés, quien en 1527 a causa de conflictos entre éste y el Ayuntamiento de México, se ordenó contra él un Juicio de Residencia ante el oficial real Marcos de Aguilar, el cual no se concluyó; al virrey José Solís, quien se le encontró culpable en 22 cargos, todos relacionados con defraudación o derroche del erario real, entre otros. Este es uno de los primeros precedentes históricos en México de lo que hoy por hoy se conoce como juicio de declaración de procedencia.

Como se mencionó anteriormente, el clero católico fue, quizás, el factor más importante que influyó en la organización de la política colonial; su fin primordial era educar a los indígenas bajo la religión católica, defenderlos de los españoles y en concreto, incorporarlos a la civilización occidental.

Sin embargo, a medida que terminaba el siglo XVI, este afán de instruir al pueblo indígena fue decayendo con la llegada de clérigos y frailes que solo buscaban la riqueza personal convirtiéndose así, en instrumentos para la explotación de los indios. Como se puede ver, en la Nueva España casi no existió casta de nobles; con todo, había un núcleo de privilegiados, este núcleo lo

constituyó el clero, que estaba exento de la jurisdicción civil por el fuero de cual disfrutaba, puesto que los delitos de los eclesiásticos eran juzgados por tribunales especiales.

Otro grupo que era privilegiado con prerrogativas específicas era la milicia de la Nueva España, puesto que era la encargada de defender al país de origen. Esta agrupación gozaba del llamado Fuero Militar, que es una de las instituciones más antiguas que se remonta a las legiones romanas. Fue el rey Carlos III quien promulgó un decreto real el 9 de febrero de 1773, constituyéndolo en sus Ejércitos y los de ultramar. La finalidad primaria de esta prerrogativa, fue hacer más atractivo el servicio militar.

Esta figura consistía en el juzgamiento de los delitos cometidos por militares en tribunales castrenses, es decir, en tribunales diferentes a los de la justicia ordinaria. En la actualidad, aun se sigue conservando esta modalidad de fuero en el artículo 13 de nuestra Constitución.

1.2.2 EN EL SIGLO XIX

Para el estudio del desenvolvimiento del fuero constitucional o inmunidad parlamentaria y la declaración de procedencia en este siglo; dividiremos la Historia de México en 2 periodos: de 1812 a 1824 y de 1829 a 1857.

1.2.2.1 De 1812 a 1824

En el año de 1810, se gestó la guerra de independencia en nuestro país; la Constitución de Cádiz fue uno de los documentos determinantes para la instauración del México Independiente; proclamada por las Cortes de España en marzo de 1812, ésta Constitución que, indudablemente afectaba la estructura

política de España, simultáneamente regía a sus colonias. Fue jurada en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año y se oponía de manera decisiva a la duración de la Monarquía, puesto que delegaba mas libertades para las Cortes y limitaba el poder del Ejecutivo.

Dentro de sus disposiciones se encuentra una división más clara de los Poderes Integrantes de la Administración Pública de la Colonia, donde el Ejecutivo, Legislativo y Judicial residen en tres órganos distintos; a partir de este ordenamiento se establecieron las facultades, organización y prerrogativas del Poder Legislativo, que en ese tiempo se denominaban Cortes.

Específicamente, en el artículo 128 del Capítulo VI *-De la celebración de las Cortes-* se regula la inmunidad parlamentaria, que a la letra enuncia lo consecuente:

“Art.128. Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad, podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales, que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el Tribunal de las Cortes, en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los diputados no podrán ser demandados civilmente ni ejecutados por deudas”⁴

Indiscutiblemente, la gran influencia que tuvo la etapa revolucionaria de Francia durante la creación de sus Constituciones en el Siglo XVIII, pudo alcanzar a España y a sus colonias, así como en la promulgación de sus

⁴ “Constitución de la Monarquía Española”, en Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-2002*, vigésimo tercera edición, Porrúa, México, 2002, p.74

decretos y leyes. En esta etapa, Las Cortes de Cádiz retomaron la figura del juicio de residencia en la Cédula de 1812, dándole el nombre de *Juicio de Responsabilidad*.

La Constitución de Cádiz y las ideas de Rayón sirvieron de base para la aparición del documento llamado Sentimientos de la Nación; presentado por José María Morelos y Pavón ante el Congreso de Chilpancingo instaurado el 14 de septiembre de 1813, este texto pronunciaba la clara ideología respecto al concepto de soberanía; pensamiento que fue recogido por el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán, haciendo su aparición el 22 de octubre de 1814.

El objetivo fundamental de este precepto fue proporcionarle a la nación, próxima a independizarse, un mecanismo de organización política para su desenvolvimiento, así como la garantía necesaria para los derechos de sus miembros.

Enumeraba, además, la forma de integración de los Tres supremos Poderes: el Supremo Congreso, El Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia. El Supremo Congreso estaba conformado por un diputado por cada provincia. Dentro de los derechos de este Congreso estaba nuevamente el de la inmunidad parlamentaria, y apareciendo por primera vez en la gestación del México Independiente, el antecedente cercano al juicio de declaración de procedencia -juicio de residencia-, que en el artículo 59 de la ley en comento expresa lo siguiente:

“ Art. 59. Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de

*residencia por la parte que les toca en la administración pública, y, además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los del Estado, señaladamente por infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos*⁵

En cuanto a la figura conocida como "fuero" solo les fue proporcionado a los representantes del clero en el Plan de Iguala celebrado por Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide en 1821, donde señalaba lo sucesivo:

*"14. El clero secular y regular conservado en todos sus fueros y propiedades."*⁶

Ciertamente, aun no se contemplaba como derecho propio de los legisladores.

Subsecuentemente, el 21 de julio de 1822 Iturbide fue coronado emperador del Imperio Mexicano; esto trajo consigo una serie de enfrentamientos con el Congreso, pues su absolutismo se fortalecía cada vez más; de esta forma, la aprehensión de diputados no se hizo esperar. Ante esta circunstancia, el Congreso se declaró en asamblea extraordinaria exigiendo el respeto a su soberanía y a la inviolabilidad de sus opiniones, derechos que fueron determinados en el Decreto del 24 de febrero de 1822.

Sin embargo, dada la autoridad que ejercía el Imperio, el Congreso acabó por ser disuelto, sustituyéndolos con absoluta mayoría miembros designados por el emperador bajo el nombre de Junta Instituyente. Con la finalidad de dar al

⁵ "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", *Ibidem* p.38

⁶ "Plan de Iguala", *Ibidem* p. 115

Imperio cierto aspecto de legitimidad, esta Junta redacta el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano basado en los documentos que sostuvieron al Imperio, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba; este reglamento aún otorgaba protección al clero y detallaba los derechos de la Junta, quienes eran inviolables por las opiniones políticas que manifiesten en el ejercicio de sus funciones; y en cuanto a delitos de orden civil o criminal, solo podían ser juzgados por el Tribunal Supremo de Justicia.

El Supremo Poder Ejecutivo convocó a la integración de un nuevo Congreso Constituyente que fue instalado el 7 de noviembre de 1823; en este Congreso surgen dos partidos: el centralista y el federalista; éstos últimos formaron la mayoría dentro del Congreso, lo cual resolvió votar el Acta Constitutiva Provisional que instauraba la forma de gobierno federal mientras se concluía y aprobaba la Constitución.

Las discusiones de los diputados respecto a la composición de una Constitución concluyeron el 4 de octubre de 1824, día en que se dio a conocer a la nación la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; éste documento destruía las bases de la colonia y del imperio criollo adoptando el sistema de gobierno representativo, republicano, popular y federal. Contenía, entre otras cosas, la división de poderes. Dentro de las atribuciones que tenía el Poder Legislativo estaban la de la inviolabilidad de sus opiniones, y de nuevo, se retomaba la figura del fuero constitucional o inmunidad parlamentaria y la del juicio de declaración de procedencia en el artículo 43, que expresa, a la letra, lo que se muestra a continuación:

“43. En las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquellos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni éstos sino ante la de senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa”⁷

Este precepto nos manifiesta de modo más definido, la concepción jurídica de la inmunidad parlamentaria, haciendo alusión a los delitos de orden penal que pudieran cometer en el periodo de su encargo, y prolongándose hasta dos meses después de terminarlo; se hace notar también la omisión que se formula en cuanto a la protección en contra de los delitos civiles.

Conjuntamente, puntualiza el procedimiento del juicio de procedencia en el artículo 44:

“44. Si la Cámara que haga de gran jurado en los casos del artículo anterior, declarare, por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.”⁸

De esta forma, quedaba asentada la competencia para conocer sobre este tipo de procedimiento: le pertenecía a la Cámara de Diputados y a la de Senadores.

⁷ “ Constitución Federal de Los Estados Unidos Mexicanos de 1824”, *Ibidem* p. 173

⁸ *Idem*

1.2.2.2 De 1829 a 1857

El primero de abril de 1829, Vicente Guerrero asumió la Presidencia de la República ante el rechazo de los conservadores al gobierno recién instaurado; finalmente, después de una serie de oposiciones, fue fusilado en 1831.

La muerte de Guerrero provocó levantamientos en diversas partes del territorio, los cuales determinaron que Antonio López de Santa Anna asumiera el poder; pero por razones de salud, se retira temporalmente del cargo y deja en él al Vicepresidente Valentín Gómez Farias quien, en su afán de restaurar las ideas liberales, redacta la primera reforma junto con José María Luis Mora. Dicha modificación era de carácter eclesiástica, militar y educativa; suprimiendo los fueros eclesiásticos y militares y privando a las órdenes religiosas de la facultad exclusiva de la enseñanza. Varios pronunciamientos impidieron la marcha de estas reformas, empezando con el clero, quien se oponía contundentemente a perder sus privilegios y siguiendo con Santa Anna, quien decide regresar a México y destituir a Gómez Farias y a Mora.

Durante este lapso, el Congreso adoptó las bases de una Constitución central denominada las Siete Leyes en 1836. Como su nombre lo señala, este texto estaba conformado por 7 apartados o legislaciones.

Atendiendo a las demandas del clero y del ejército, sus privilegios se ven reforzados en el artículo 30 de la quinta de estas leyes, que expresaba que no habría fueros personales, solamente existirían el fuero eclesiástico y el militar.

Acerca del Poder Legislativo y, con más precisión, sobre el fuero constitucional o inmunidad parlamentaria, las Siete Leyes conservan en esencia, lo señalado en la Constitución de 1824; los diputados y senadores, en el caso de

los delitos comunes, no se les habría de efectuar alguna imputación criminal desde el día de su elección hasta dos meses después de haber abandonado el cargo; cabe hacer notar que solo se refería a los delitos de orden común, no a los delitos oficiales. Esta ley determinaba que podían ser realizados por el Presidente, los secretarios de despacho, los ministros de la Corte, los ministros marciales, consejeros y gobernadores de los departamentos; no especificaba, en esta materia, el caso de diputados y senadores.

Del mismo modo, existe una descripción sobre el juicio de declaración de procedencia a este respecto: en los casos anteriores, el juicio se desarrollaba ante la Cámara de Diputados; con excepción de los diputados quienes eran puestos a disposición de la Cámara de Senadores.

En todos los casos, el juicio de procedencia se llevaba de la misma manera; precisamente lo establecía el artículo 49 de la ley en comento:

“ Art. 49. En los delitos comunes, hecha la acusación, declarará la Cámara respectiva si ha o no lugar a la formación de la causa; en caso de ser declaración afirmativa, se pondrá al reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado.

La resolución afirmativa solo necesitara la confirmación de la otra Cámara en el caso de ser acusado el Presidente de la Republica.”⁹

Así mismo, el artículo 50 imponía, si la declaración era afirmativa, la sanción de suspender al acusado del ejercicio de sus funciones y sus derechos de ciudadano; tanto en los delitos oficiales como en los comunes.

⁹ “Bases y Leyes Constitucionales de la Republica Mexicana” en el año de 1836, *Ibidem*. p. 220

Apenas iniciada la vigencia de la Constitución del 36, la hostilidad de los federalistas hacia ella se hizo sentir en todas sus formas; pero no fue hasta el año de 1840, donde se dio cabida a reformas constitucionales; a este respecto, la reforma efectuada en el ámbito de las prerrogativas del Congreso consistió en no ser juzgados por delitos civiles, sino por la Corte Suprema de Justicia; lo referente a delitos de orden criminal, continuó con lo ya establecido anteriormente; conjuntamente, se introdujo de nueva cuenta la figura del juicio de residencia al que todo funcionario estaría sujeto.

Estos mecanismos subsistieron en los proyectos de Constitución del año de 1842, efectuados en el tiempo de la presidencia de Santa Anna, tiempo en el que el federalismo aún se mantenía sometido.

Luego entonces, apareció el documento denominado Bases Orgánicas de la República Mexicana; esta legislación fue redactada en el año de 1843 por el Poder Ejecutivo Provisional encabezado por Nicolás Bravo, con ayuda de ochenta notables que integraron el órgano denominado Junta Nacional Legislativa; Las Bases Orgánicas fueron sancionadas por Santa Anna quien ya había reasumido la presidencia.

Dentro de este documento se contemplaban reformas relativas al poder Ejecutivo, a la elección de senadores y lo relativo a la manera de reformar la Constitución.

Acerca de las prerrogativas de senadores y diputados, tanto la inmunidad parlamentaria o fuero constitucional y el procedimiento para enjuiciar a los integrantes del Congreso permanecieron sin modificaciones.

En consecuencia de diversos movimientos entre liberales y conservadores, siendo el más importante el dirigido por Gómez Farias en la ciudad de Guadalajara, se logra restablecer el federalismo en este mismo año, y de esta forma, se abandonan definitivamente las Bases Orgánicas dando paso al restablecimiento de la Constitución de 1824. Sabiendo que existían asuntos de sumo cuidado con el pronunciamiento del gobierno federalista, se expide y se sanciona por el Congreso Extraordinario Constituyente, un Acta Constitutiva y de Reformas en 1847.

Es en este texto donde por vez primera aparece la palabra “fuero” refiriéndose a los derechos de los funcionarios a no ser procesados por delitos ya determinados con anterioridad; esto señalado el artículo 12:

“Art. 12. - Corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios a quienes la Constitución o las leyes concedan este fuero”¹⁰

Así mismo, se determinan las bases del procedimiento a seguir cuando los delitos sean de orden común, el cual será conocido por la Suprema Corte; si es de oficio, el Senado se erigirá en Jurado de Sentencia y solo declarará si se es culpable o inocente, siendo la Suprema Corte quien designe la pena.

Posteriormente, el 1 de marzo de 1854 se proclama el Plan de Ayutla, dando un giro al sistema de gobierno que imperaba en esa etapa; dentro de los puntos que tocaba el Plan citado destacaban: desconocer a Santa Anna como

¹⁰ “Acta Constitutiva y de Reformas” sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 del mismo. *Ibidem* p. 473

presidente, establecer un gobierno provisional, convocar a un Congreso Constituyente y restablecer como forma de gobierno el sistema republicano representativo popular. En consecuencia, Santa Anna renunció al poder y fue nombrado como presidente interino a Juan Álvarez, quien duró solo cuatro meses en el cargo. Después, la presidencia provisional paso a manos de Ignacio Comonfort quien, en el aspecto legislativo, expidió La ley Juárez el 23 de noviembre de 1855, mediante la cual se suprimía el fuero eclesiástico y el militar en materia civil y declaró renunciable el primero para los delitos comunes. Se integró un Congreso Constituyente basándose en lo proclamado en Plan de Ayutla, el cual se reunió el 18 de febrero de 1856, el resultado fue la nueva Constitución mexicana, que sería concluida el 5 de febrero de 1857.

La Constitución de 1857 estaba integrada por VIII títulos y 120 artículos; en los primeros 29 establecía los derechos fundamentales –garantías individuales-, instituía un sistema de gobierno de carácter republicano, representativo, federal y dividido en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Además, incorporó la Ley Juárez a sus preceptos.

Dentro de las prerrogativas del Congreso señaladas en este documento y sobre el tema que nos ocupa, podemos encontrar lo expresado en artículo 59; este texto omite expresamente la palabra “fuero” o cualquier derecho específico otorgado a los congresistas. No obstante, la ley citada dedica un título completo a las responsabilidades de los funcionarios públicos –Título IV-, dentro del cual manifiesta que los miembros del Poder Legislativo entre otros funcionarios, son responsables por delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y en el ejercicio de sus funciones; de igual manera, declara la forma en la cual se

procederá quedando el Congreso erigido como Gran Jurado para declarar si se procede contra el acusado o no en lo referente a delitos comunes; en el caso de hallarse culpable, se la separará de su encargo y quedará a disposición de los tribunales comunes.

En el caso de delitos oficiales, el Congreso solo fungiría de Jurado de Acusación y la Suprema Corte como Jurado de Sentencia; si se hallaba inocente de la imputación, seguiría ejerciendo; si fuera culpable, se separaba de su cargo y el acusado se sujetaba a disposición de la Suprema Corte, quien procedería a la aplicación de la pena. La responsabilidad por delitos oficiales solo podía exigirse durante el lapso de tiempo que el funcionario ejerciera y un año después.

Cabe hacer mención que la ley estipulaba la negativa a la petición de indulto al funcionario culpable. Notablemente, el artículo 108 del título en comento señala lo siguiente:

“Art. 108. En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.”¹¹

Este precepto señala la importante omisión que se le otorga a cualquier privilegio concedido a los funcionarios en las demandas de orden civil y hace una distinción entre la acepción “fuero” e “inmunidad”.

Después de la realización de la Constitución de 1857, sobrevinieron enfrentamientos entre aquellos que buscaban la derogación del documento a razón de que se veían perjudicados sus intereses y los liberales, que defendían las ideas impresas en el texto; con estos antecedentes se inició la Guerra de

¹¹ “Constitución Federal de los Estados-Unidos Mexicanos” sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857 *Ibidem* p. 625

Reforma. Este movimiento y las leyes emanadas de él permitieron que Juárez asumiera el Poder Ejecutivo en la Ciudad de México, permitiéndole establecer el 13 de noviembre de 1874, la Cámara de Senadores con la intención de formar un sistema bicameral.

El gobierno de Juárez se vio interrumpido con la aceptación de la corona de México por Maximiliano de Habsburgo, pero el 15 de julio de 1867 se restableció su presidencia

Al mes de haber regresado Juárez al poder, realizó una serie de modificaciones al texto de 1857; la que nos ocupa es la reforma realizada al artículo 103 de la ley en comento el 13 de noviembre de 1874; en éstas transformaciones ya se contempla la figura de los senadores, quienes, al igual que los diputados y otros funcionarios públicos, serían responsables por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo y en el ejercicio de sus funciones.

También se agregó al artículo anterior lo siguiente:

“No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que conforme a la ley se disfruta de aquel fuero...”¹²

Como queda estipulada en el párrafo anterior, la frase “fuero constitucional” quedaba jurídicamente establecida en estas modificaciones; señalando que se prescindía de este derecho si se trataba de delitos oficiales

¹² “Adiciones y Reformas introducidas en la Constitución de 1857” *Ibidem* p.704.

cometidos por altos funcionarios. De igual manera sucedería si se trataba de delitos comunes realizados en periodo de su gestión.

El procedimiento que se seguía para condenar a los funcionarios que delinquían –declaración de procedencia- era el siguiente: Para que la causa pudiera iniciarse, los altos funcionarios implicados que volvieran a ejercer sus funciones se sujetarían a lo dispuesto en el artículo 104, precepto que, con la reforma comentada, señalaba que en cuestiones relativas a delitos comunes, la Cámara de Representantes se constituiría en Gran Jurado para decidir si se procedía o no en contra del acusado, todo esto con la mayoría absoluta de sus votos; si no se encontraba elemento alguno para ser procesado, no se efectuaría ningún procedimiento posterior, en caso contrario, el acusado quedaba separado de su cargo sometiéndose a la decisión de los tribunales ordinarios.

En el caso de delitos oficiales, el artículo 105 expresaba que la Cámara de Diputados se constituiría en Jurado de Acusación, cuyo objetivo sería declarar si el acusado era o no culpable de la falta que se le imputaba; en el primer caso, el funcionario continuaría ejerciendo su comisión, pero si se le encontraba culpable, sería puesto a disposición del Jurado de Sentencia, labor que era realizada por la Cámara de Senadores; ésta, en presencia del reo y del denunciante, debería de aplicar la pena que señalaba la ley.

Como se hace notar ante la situación descrita, la Cámara de Senadores era la encargada de aplicar las penas correspondientes al delito oficial cometido, *contrario sensu* a los delitos comunes, cuyas penas eran aplicadas por tribunales ordinarios, quedando la Cámara de Diputados solo como el órgano que decidía si debía consignarse o no al acusado.

1.2.3 GÉNESIS DE LAS FIGURAS ALUDIDAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

El movimiento revolucionario que estalló el año de 1910, y cuyo triunfo se celebraría siete años más tarde al ser proclamada una nueva Constitución que proyectaba las ideas de las fracciones rebeldes, fue la consecuencia de la agitación de los ideales liberales que, durante el siglo XIX, transformaron al país logrando el restablecimiento de la república representativa popular, democrática y federal, disolviendo de esta manera, el régimen militar de Porfirio Díaz.

Durante este lapso, diversos gobiernos se reemplazaban en nombre de la causa revolucionaria, esto, antes de que el país contara con un nuevo documento constitucional que se apegara a la realidad que vivía la sociedad en el naciente siglo XX. No fue sino hasta después de que Victoriano Huerta fue derrotado, donde Venustiano Carranza asume el poder en nombre de la Revolución, dispuesto a consolidar y hacer posibles las transformaciones sociales, políticas y económicas que la Nación necesitaba; instaurándose un Estado de Derecho que consagra jurídicamente la revolución social.

Con estos objetivos, Carranza publica dos decretos presidenciales; el primero fue el 14 de septiembre de 1916 en el cual se convocaba a un Congreso Constituyente que se reuniría para reformar la constitución de 1857; el segundo decreto formulado el 19 de septiembre del mismo año, fijaba las elecciones de los diputados para el 22 de octubre de 1916.

El día primero de diciembre de 1916, dio inicio la tarea de diseñar el proyecto de Constitución que se buscaba; éste se realizó basándose en el

análisis efectuado al texto redactado en 1857, reformándolo y fundado los motivos de su transformación.

Dentro de este decreto, se encuentra lo establecido en el artículo 13, que indica a la letra lo siguiente:

*“Art. 13. - Nadie podrá ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero ni gozar más emolumentos que los que sean en compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército”*¹³

En este párrafo se puntualiza jurídicamente la prohibición de los fueros –privilegios-, los cuales, según se indica, no se le pueden conceder a ninguna persona, permaneciendo vigente solo el fuero militar al que solamente están sujetos los miembros de los Ejércitos.

En lo que respecta al Congreso y a sus facultades, se sustentó lo redactado en la Constitución del 57 concerniente a la inviolabilidad que tenían los parlamentarios al emitir sus opiniones en el ejercicio de sus funciones; sin embargo, se presentaron modificaciones relativas al procedimiento efectuado a razón de que algún funcionario cometa un delito –declaración de procedencia-.

En las reformas generadas el 13 de noviembre de 1874 al código del 57 se establecía que no habría ningún procedimiento posterior si al acusado se le encontraba inocente de los cargos; con las innovaciones practicadas, la acepción

¹³ “Proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe” del primero de diciembre de 1916, *Ibidem* p. 766.

“ fuero” se expresa literalmente haciendo alusión a que la declaración de absolución no interrumpirá el curso de la acusación cuando el funcionario inculcado haya dejado de tenerlo.

Otra de las variaciones que se asentaron fue la correspondiente al procedimiento en torno a la acusación de funcionarios por delitos oficiales, donde la Cámara de Senadores se constituía en Jurado de Sentencia, su objetivo era imponer la pena al funcionario culpable; ahora, la Cámara declarararía, previas diligencias, si existía culpabilidad; en este caso, el funcionario quedaba privado de su puesto e inhabilitado para obtener otro en el lapso que legalmente se fijara. Si por la comisión del delito se aplicara otra pena, los senadores someterían al culpable al arbitrio de los tribunales comunes.

Cabe apuntar otras dos modificaciones que se ejercieron al respecto: se señalaba que las resoluciones del Gran Jurado y de la Cámara de Diputados eran inatacables, además, la ley concedía acción a cualquier persona para denunciar cualquier delito ante la Cámara de Diputados, y si ésta hallaba razón para acusar ante el Senado, podía nombrar una comisión para sostener ante aquél dicha la acusación.

El 31 de enero de 1917, el trabajo de los diputados llegó a su fin; inicialmente, el propósito de los constituyentes era el reformar el Código de 1857, pero desapareció dándole origen a la Constitución que rige a la nación en nuestros días, la cual se promulgó el 5 de febrero de 1917.

En esta ley publicada, lo concerniente a la inmunidad parlamentaria o fuero constitucional y a la declaración de procedencia continuó prácticamente similar a su proyecto; con excepción a una modificación efectuada al artículo 111

donde se señalaba la necesidad que se tenía por expedir una ley de responsabilidad de los funcionarios y empleados de la Federación, cuyo contenido se refiriera a determinar los delitos o faltas oficiales que puedan provocar un perjuicio a los intereses públicos.

CAPITULO 2

CONCEPTOS GENERALES

2.1 Descripción de las palabras “fuero” e “inmunidad” en el entorno jurídico mexicano.

2.1.1 La voz “fuero”.

Dentro de la gran variedad de expresiones presentes en la vida legal de México, existe uno que goza de una tradición mayor en este medio: la palabra “fuero”. Esta mencionada tradición es otorgada en razón de que dicho término ha sido objeto de diversos significados.

Jurídicamente en sentido *lato*, la palabra “fuero” deriva de la locución latina *forum*, que significa “recinto” o “plaza pública”, haciendo referencia al lugar donde se administraba la justicia. Por su parte, la lengua española nos establece el significado de “fuero” como “cada uno de los privilegios o derechos concedidos a un territorio o persona”.

En la historia de la época medieval, los pueblos hispánicos concedieron a la voz “fuero” el sentido de derecho local; tiempo después, fue empleado para nombrar a ciertas compilaciones legislativas, tal es el caso del Fuero Juzgo, el Fuero Viejo de Castilla, el Fuero Real, entre otros.

Delimitándonos a la expresión “fuero” como significado de “privilegio”, surgió con el resultado de “pactos” que se acordaban entre un soberano y el pueblo, esto, en la Alta Edad Media; también a aquellos que dicho monarca otorgaba, e inclusive, imponía a una parte de la población. De esta forma, se

podía diferenciar a los pobladores que se les conferían beneficios de los que no en los llamados “fueros malos” y “fueros buenos”, siendo éstos últimos los que tenían carácter de privilegio.

A esta clase de instrumentos de derecho local se les denominó de varias formas, siendo la frase de “fuero municipal” la que se ha utilizado con mayor frecuencia. Mas adelante, la locución “fuero” se usaba para definir a un régimen jurídico que, a manera de privilegio, se otorgaba a un grupo de personas que desarrollaban una actividad importante para la Corona.

En México, concretamente en la época colonial, como ya se ha analizado en el capítulo anterior, se podían distinguir a varios privilegiados con fuero, tales como los militares y los eclesiásticos.

Bajo este tenor, en la actualidad jurídica mexicana la expresión “fuero” es manejada, por ejemplo, en el derecho procesal, como equivalente al ámbito dentro del cual las autoridades pueden ejercer sus funciones cuando se habla de fuero común o fuero federal; por otro lado, el Código Penal utiliza la palabra “fuero” para referirse a delitos, a saber; fuero común como delitos locales y fuero federal como delitos federales. También hace alusión a una jurisdicción específica, tal es el caso de la civil, la militar y la eclesiástica. Es basándose en esto, que nuestra Constitución Mexicana instituye dicha jurisdicción en el artículo 13, fijando la prohibición de la existencia de tribunales especiales, leyes privativas y fueros con excepción del llamado “fuero de guerra”.

En nuestros tiempos, este fuero no establece alguna exención, sino un régimen especializado que rige la disciplina militar. Dentro de los innumerables sentidos que se le pueden dar a este vocablo, se ha referido más al sentido de

derecho específico; determinándolo como una concesión dada por los ciudadanos a los funcionarios: "Fuero: es el privilegio investido de soberanía que el pueblo otorga al funcionario en el ejercicio de su encargo"¹⁴ o específicamente, como una prerrogativa de la cual gozan los titulares del Poder Legislativo, como diputados y senadores; dicha palabra se encuentra en la frase "fuero constitucional" dentro del artículo 61 de la Ley Suprema.

2.1.2 La palabra "inmunidad"

Otro de los vocablos presentes en el lenguaje jurídico contemporáneo es el de "inmunidad". De acuerdo con la Real Academia Española, el término proviene del latín *immunitas*, *-atis*, de manera general significa, de acuerdo a nuestra lengua, "protección ante un daño o ante una enfermedad"; dentro de la esfera jurídica su concepto es el siguiente: "La inmunidad, en general, significa el privilegio de no estar sujeto al procedimiento ordinario vigente en un determinado país y que se concede a personas físicas, morales o jurídicas en virtud de ciertas normas admitidas y aceptadas nacional o internamente".

Bajo el concepto anteriormente señalado, la locución "inmunidad" es considerada como derecho o prerrogativa que se le otorgan a personas, por el cargo que ostentan o por las acciones que llevan a cabo en el desempeño de sus funciones, tal es el caso de la inmunidad diplomática, la cual consiste en que los sujetos que fungen como cónsules o embajadores de determinado país en otro, no pueden ser sujetos a las leyes del territorio en donde desempeñan sus cargos.

¹⁴ Moral Padilla, Luis, *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*, México, Mc Graw-Hill, 1997. p.40

En nuestro país y propiamente refiriéndose a los integrantes del Congreso de la Unión, la voz inmunidad, según Luis Moral Padilla, tiene el sentido que se muestra a continuación: "Inmunidad: es el privilegio de que gozan los diputados y senadores en razón del fuero que se les otorga por lo que no pueden ser sujetos a juicio criminal mientras ejerzan su cargo"¹⁵

Esto nos muestra que la palabra inmunidad en el medio legal, no encierra una interpretación de impunidad, cuyo significado nos dispone una condición de sujetos que no están sometidos a las sanciones previstas por la ley por la comisión de faltas, infracciones o delitos; sino de una garantía regulada, que tiene como finalidad defender la independencia, seguridad y jerarquía de todos aquellos funcionarios integrantes de órganos de poder, pero sin quebrantar el equilibrio de éstos y el principio de igualdad de los hombres.

En suma, la expresión en el sentido legal del vocablo "inmunidad" tiene su esencia en el conceder una protección con el estricto propósito de resguardar un interés público y funcional que es fundamental para la forma de Estado que tiene nuestra nación y para la plena eficacia de los derechos individuales de los habitantes de la misma.

2.2 Definición y análisis jurídico-doctrinario de las expresiones "fuero constitucional" e "inmunidad parlamentaria"

2.2.1 La frase "fuero constitucional"

Los miembros del Poder Legislativo de nuestro país disponen de una prerrogativa específica que se conoce como fuero constitucional. En sentido

¹⁵ *Ídem.*

general, el lenguaje jurídico arroja a dicha frase el siguiente significado: Derecho del cual gozan los altos funcionarios de la Federación para que, antes de ser juzgados por la comisión de un delito, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resuelva sobre la procedencia del mencionado proceso penal.

La esencia de la existencia de esta figura constitucional está determinada históricamente, puesto que, como ya se señaló en nuestro capítulo anterior, la fuerza que imponía el soberano o el titular del Poder Ejecutivo sobre los demás integrantes de los poderes era dominante, lo cual coartaba el ejercicio de las funciones de los miembros del Poder Legislativo mediante aprehensiones arbitrarias; para impedir estos posibles abusos se erige el fuero constitucional, que, como es sabido, solo se suprime ante la resolución del órgano legislativo correspondiente.

Jorge Carpizo nos proporciona otra idea al respecto: "Los senadores y diputados gozan de fuero; es decir, que mientras desempeñen sus cargos no pueden ser perseguidos penalmente, o sea, son inmunes, no se puede ejercitar acción penal contra ellos, sin antes no han sido desaforados por su propia Cámara"¹⁶

Por su parte, Humberto Delgadillo Gutiérrez nos da el significado de "fuero constitucional" explicando que es una protección que se otorga con el propósito de resguardar el ejercicio de una función pública y no a la persona que la ostenta.¹⁷

¹⁶ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Porrúa-UNAM, 4ta. Edición, México, 1994, p. 166

¹⁷ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Porrúa, 4ta. Edición, México, 2001, p.26

En otras palabras, la figura "fuero constitucional" se constituye en una garantía a favor de las funciones que realizan nuestros congresistas, con la finalidad de protegerlos ante detenciones que pueden poner en peligro su buen desempeño; esto no significa la institución de un privilegio desmesurado a favor de éstos, lo cual sería perjudicial para el principio de igualdad del régimen democrático, sino proteger las funciones, en concreto, del ejercicio parlamentario de los intentos de abuso de poder y de la fuerza; esto en consideración de que los integrantes del Poder Legislativo requieren de cierta independencia política y legislativa. Se consideran inmunes de ser procesados bajo la jurisdicción ordinaria mientras no se siga el procedimiento respectivo para lograr eliminar dicha prerrogativa.

No obstante, la palabra "fuero", como ya se ha señalado, da la idea de exención, siendo que esta locución ha sido determinadamente restringida por la misma Constitución señalando en su artículo 13 la prohibición de fueros y privilegios, subsistiendo solo el fuero de guerra; por lo tanto, existe un error de concordancia en la redacción e interpretación dada a cada una de estas figuras, puesto que, en la actualidad, la frase "fuero constitucional" ha sido expuesta como protección con matices de inmoderación, tal y como se utilizaba en la antigüedad; así lo señala el constitucionalista Herrera y Lasso: "Vicio institucional que trueca el medio en fin con detrimento de la justicia; expresión mistificada de un fundamental principio democrático; instrumento degenerado del equilibrio político; privilegio para el bien convertido en incitación al mal; el fuero de diputados y senadores, estatuido sin restricciones en la Constitución y agravado

en sus defectos por consecuencias prácticas viciosas, ha concitado el más severo sentimiento de reprobación nacional¹⁸

Por ende, se puede decir que el enunciado “fuero constitucional” destinado para denominar al atributo parlamentario ya previsto es inconveniente, pues se puede vulnerar la naturaleza substancial de la misma en virtud del significado histórico que se le ha otorgado, lo cual presupone la posible utilización incorrecta en virtud de las pretensiones políticas que tienen los representantes populares manejándola como un privilegio en *strictu sensu* y no entendiéndose como un derecho específico de nuestros legisladores en consideración de las funciones trascendentales que la misma Constitución Política les ha conferido; dejando de lado el objetivo primordial de la figura en comento: Preservar la autonomía del Poder Legislativo, para que con esto, se imprima a las actividades legislativas una mayor eficacia y profesionalismo; de igual manera, es impropio, con base en lo señalado en la Ley Fundamental de nuestro país, puesto que la misma indica de manera fehaciente, la negativa sobre la existencia de fueros conferidos a personas físicas y morales, estableciéndose una controversia de carácter nominal.

2.2.2 La expresión “inmunidad parlamentaria”

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en su glosario de términos parlamentarios nos indica el significado de la frase “inmunidad parlamentaria”, la cual se traduce como la protección en el aspecto procesal

¹⁸ Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios Constitucionales*, Jus, Segunda serie, México, 1990, p. 49

penal, de la que, tanto senadores como diputados, son titulares en el ejercicio de sus funciones por la probable responsabilidad en la comisión de un delito.¹⁹

Por su parte, la Cámara de Senadores nos confiere un concepto más preciso de dicha oración, señalando que se caracteriza a razón de que los legisladores no pueden ser perseguidos penalmente durante el tiempo de su cargo de representación por la comisión de un delito atribuible a ellos, a menos que la Cámara de Diputados lleve a cabo el procedimiento respectivo; procedimiento mediante el cual, dependiendo de la resolución, se podrá separar de su cargo para efectos de que pueda ser puesto a disposición de los tribunales comunes y, de esta manera pueda aplicarse una pena, tal y como las leyes respectivas lo indican.²⁰

Ampliando más la comprensión de la oración mencionada, Eloy García nos comenta que la inmunidad parlamentaria puede entenderse en dos aspectos: en sentido amplio y en sentido estricto; en sentido *lato* se entiende como "derecho inherente a la condición parlamentaria en virtud de la cual se les concede cierta indemnidad respecto a las acciones penales que se pudieran promover en su contra, y en sentido estricto, la inmunidad parlamentaria consiste en que los parlamentarios o congresistas no pueden ser detenidos ni procesados sin la autorización del Congreso"²¹

Como se puede notar, la inmunidad parlamentaria no es más que una protección procesal, la cual, dentro del sistema jurídico mexicano, está

¹⁹ *Glosario de Términos Parlamentarios de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*
<http://www.diputados.gob.mx/virtual/dic.htm>

²⁰ *La situación jurídica de los Legisladores, en Portal web del Senado*
http://pri1.senado.gob.mx/s_historia.html#CongresoIV

²¹ García, Eloy, *La Inmunidad Parlamentaria y Estado de Partidos*. Tecnos, Madrid. 1989. Pág. 64

plenamente regulada, indicando que ésta tiene todas las posibilidades para eliminarse y así proceder en contra de los funcionarios que delinquen. Dentro de las generalidades que ofrece este concepto, podemos señalar las siguientes:

1. - La inmunidad parlamentaria no se separa del principio de igualdad ante la ley, pues la Constitución Mexicana considera la responsabilidad penal de toda clase de delitos cometidos por éstos funcionarios;

2. - Para que la autoridad competente pueda cumplir con la hipótesis de atribución de delitos, es requisito indispensable la autorización expresa de la Cámara respectiva;

3. - La palabra inmunidad en la frase mencionada no debe entenderse como impunidad o inmunidad absoluta; nuestro Código Político explica que únicamente existe inmunidad absoluta en la figura llamada inviolabilidad parlamentaria que es totalmente distinta a la inmunidad que nos ocupa, puesto que la primera es referente a las opiniones emitidas en las actuaciones que desempeñan los parlamentarios, y la segunda, como ya se ha señalado, nos remite a la protección procesal de las funciones encomendadas a ellos que, indudablemente, puede ser superada legalmente.

4. - La inmunidad parlamentaria, tal y como se maneja en la teoría y la práctica jurídica de otras naciones, contiene una excepción no prevista para el caso mexicano: no aplica en casos de flagrancia; así lo sostiene Susana Pedroza de la Llave: "La inmunidad parlamentaria se presenta en la mayoría de los

países²² y opera en los casos de “delito flagrante” o “flagrante delito”-excepto en México-“.

En otros países, como por ejemplo en Argentina, la inmunidad parlamentaria es conocida como “inmunidad de arresto” que observa las mismas características que la figura operante en nuestro sistema legal, con la salvedad expuesta anteriormente; “es un derecho parlamentario de los legisladores, cuya regla es que los miembros del Congreso o Parlamento no pueden ser arrestados, salvo el caso de ser sorprendidos *in fraganti* en la ejecución de algún crimen que merezca pena, de la cual se dará cuenta la Cámara respectiva..”²³

De la misma manera, en Italia, la inmunidad parlamentaria es llamada “inmunidad parlamentaria penal”, la cual esta regulada en la Constitución de este país latino: “Sin autorización de la Cámara a la que pertenece, ningún miembro del Parlamento puede ser sometido a proceso penal; ni puede ser arrestado, o de cualquier manera, privado de la libertad personal, o sometido a registro personal o domiciliario, salvo que sea sorprendido en el acto de cometer un delito para el que es obligatorio el mandato o la orden de captura”.²⁴

Como se ha observado, en los casos de los países apuntados, la inmunidad parlamentaria procede en delitos en flagrancia, cuestión distinta a lo que en México conocemos como fuero constitucional, que, siendo equiparables en naturaleza jurídica, no prevé dentro de sus funciones esta excepción.

Ahora bien, al referirnos a la palabra “parlamentaria” dentro de la expresión indicada, no aludimos al tipo de gobierno que esta determinado dentro

²² Manzanares, Henri, *cit por.* Pedroza de la Llave, Susana Thalia. *Op. cit.* nota 1 p. 161

²³ Zarini, Helio, *Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1992, p. 598

²⁴ Tosi, Silvano, *Derecho Parlamentario*, 1ª edición en español, Porrúa, México, 1996, p.62

de un país, sino al término en su sentido general. A saber, el régimen político mexicano no está sujeto a un sistema parlamentario; más bien se estructura bajo un régimen predominantemente presidencial; esto es:

1. - El Poder Ejecutivo reside en una sola persona que, a su vez es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno;

2. - El Presidente es elegido por el pueblo y nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado;

3. - Ni el titular del Ejecutivo ni los Secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso,

4. - El Presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso; entre otras características que realmente son opuestas al sistema parlamentario.

La razón que gira en torno a las palabras "inmunidad parlamentaria" es, como se mencionó, en la palabra referida como sustantivo; la expresión "parlamento" como término meramente esencial, se entiende como aquel cuerpo legislativo de un Estado cuya facultad se refiere a cuestiones legislativas y a representar la voluntad y soberanía populares; otro concepto es el de "parlamento o congreso", que es aquel órgano o institución política de carácter representativo propios de un Estado democrático con funciones legislativas. Por ende, la locución "parlamentario" como sustantivo significa aquel diputado o senador miembro del Poder Legislativo cuyas funciones son de carácter representativo y legislativo.

Así pues, si bien el término "parlamentario" aún no cuenta con la incursión debida en nuestro país, porque se considera un término propio del tipo de

régimen del mismo nombre; se emplea para referirse a los miembros de los distintos órganos legislativos que existen en México. De tal manera que a los integrantes del Congreso de la Unión, ya sea Diputados o Senadores; los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los Diputados de los Congresos Locales, se les puede denominar por esta voz.

Esto, en el entendido de que son miembros de un parlamento, vocablo universal para hacer alusión a los órganos legislativos, no importando el nombre que adopten estos congresos, asambleas, cortes o cámaras.

Ahora, si bien es cierto que dentro de un régimen parlamentario existen varias facultades que hacen del sistema lo que es, también lo es que, naturalmente, según la colocación que cada Parlamento o Congreso tienen en el sistema político, varían las funciones que asuman. En el caso mexicano y dentro de las facultades llamadas parlamentarias, nuestro Congreso tiene la representativa y la legislativa; es por ello que la inmunidad parlamentaria protege a los congresistas para que no puedan ser perseguidos penalmente durante el tiempo de su cargo de representación y legislación por la comisión de un delito, con las reservas legítimas que han quedado sustentadas anteriormente.

2.3 Definición y análisis jurídico-doctrinario del término “declaración de procedencia”

Uno de los significados de la frase “declaración de procedencia” reside en el diccionario universal de términos parlamentarios de la Cámara de Diputados, la cual nos revela que el vocablo “procedencia” proviene del latín *procedere* que significa adelantar, ir adelante, con el sentido de “pasar a otra cosa” o progresión.

Como figura jurídica se entiende como aquella garantía a favor de personas que realizan determinadas actividades y por lo tanto, su enjuiciamiento se encuentra sometido a jueces especiales; esto en su sentido general.

Nuestra legislación nos señala cuales son los funcionarios que gozan de este resguardo, que entre ellos se hallan señalados los diputados y senadores del Congreso de la Unión. Bajo este criterio, la Cámara de Senadores establece un concepto más puntual de la figura "declaración de procedencia", diciendo que es una disposición jurídica realizada por la Cámara de Diputados en virtud de la cual es separado del cargo el diputado o senador de que se trate, para el efecto de que pueda ser sujeto de juicio o pena en su contra. Dicha definición permite aludir que la figura en comento es relativa al procedimiento llevado por la Cámara mencionada mediante la cual, se interrumpirá la inmunidad parlamentaria o fuero constitucional, con la finalidad de que, al legislador que se le impute un delito y halla sido comprobada su culpabilidad con base a todos los elementos presentados, se le someterá a los tribunales comunes a razón de que éstos sean quienes apliquen la pena que corresponde de acuerdo a las leyes apropiadas.

Para la mejor comprensión de este tema consideramos necesario puntualizar cuales son las características que contiene la mencionada figura jurídica:

a) La declaración de procedencia es un acto que encierra una defensa para los representantes populares, existiendo solo en el desempeño de su función y no de la persona que la asume, esto quiere decir que el hecho de ser legislador no lo exime de ninguna responsabilidad.

b) Dicha protección se erige bajo la tónica de que no puedan ser puestos a disposición de tribunales comunes sin la autorización del órgano competente, que en este caso es la Cámara de Diputados, debido a que pudiera existir una acusación fundada en hechos arbitrarios realizada por los demás poderes en contra de los parlamentarios, y de este modo, coartar la libertad de acción en sus funciones propias.

c) No se trata de una garantía sustantiva, sino de una materialmente procesal determinando que, concluido el juicio de declaración de procedencia, se pueda trasladar al legislador a la jurisdicción común si es señalado como culpable.

d) Tal y como lo plantea Elisur Arteaga Nava, "el acto que emite la Cámara de Diputados no juzga hechos con base en las normas legales, su actuación se limita a presentar una declaración de oportunidad de acuerdo a los hechos y a una probable responsabilidad"²⁵, así, la función de esta Cámara es solamente resolver si el legislador queda o no a disposición de un juez para que lo condene o absuelva respecto al delito cometido; por lo tanto, no puede considerarse procesalmente hablando una sentencia, sino una conclusión declarativa que tiene como fin poner al funcionario en cuestión en manos de las autoridades competentes.

e) Tampoco se considera una acción que implique un privilegio absoluto, puesto que la declaración de procedencia es el mecanismo que permite remover la prerrogativa que impide la actuación de la autoridad judicial competente - inmunidad parlamentaria- preservando el principio de igualdad.

²⁵ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford, México, 1999, p. 739

f) Bajo el concepto presentado por la Cámara de Diputados, en donde hace referencia a ser juzgado por jueces especiales, no contraviene a nuestra Carta Fundamental, la cual indica que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni tribunales especiales; puesto que, como ya se subrayó, el procedimiento no tendrá como consecuencia una sentencia, sino una mera declaración.

g) La figura de declaración de procedencia es totalmente distinta a la denominada como juicio político, la cual esta sustentada en bases exclusivamente gubernativas, en el entendido del derecho positivo mexicano que este tipo de responsabilidad se erige bajo la comisión de algún acto u omisión realizado en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, tal y como lo señala el artículo 109, fracción primera de nuestra Constitución; es decir, la justicia política, es aquella que se ejerce sobre hombres políticos o en materia política, considerándose un juicio ético-administrativo al cual son sujetos ciertos funcionarios públicos, con independencia de cualquier juicio penal, por lo que las sanciones también son evidentemente políticas.

De todo esto se desprende que la declaración de procedencia como tal se refiere al procedimiento para exigir responsabilidad penal, que tiene como finalidad suprimir la protección de la cual están investidos los integrantes del Congreso mexicano, no entendiéndose como una figura sustantiva, sino procesal.

2.4 Problemática jurídico-doctrinaria en las figuras fuero constitucional, inmunidad parlamentaria y declaración de procedencia.

Dentro del sistema jurídico mexicano, las frases fuero constitucional, inmunidad parlamentaria y declaración de procedencia han sido objeto de controversia manifiesta entre los estudiosos de la rama Constitucional y los titulares de los mismos, debido a los diferentes significados de dichas locuciones, provocando diferentes reacciones en la forma de interpretación jurídica de cada una de estas. Por ello, es necesario realizar una descripción entre aquellas diferencias y semejanzas, tanto legales como doctrinarias para esclarecer la forma de ejercerlas, así como explicar los diversos cuestionamientos relativos a la aplicación de las mismas.

2.4.1 El fuero constitucional y la inmunidad parlamentaria.

Durante varios años, la frase "fuero constitucional" ha sido empleada en el ambiente jurídico para declarar a aquella prerrogativa procesal y jurisdiccional que gozan nuestros diputados y senadores, haciendo de ésta una institución subsistente en nuestros días. Sin embargo, el término citado ha sido objeto de controversias en la actualidad; a saber, la expresión "fuero", atendiendo a su evolución histórica, no es muy precisa en su definición jurídica, posee diversos significados y, tratándose de un derecho específico, esta misma evolución llegó a un punto en el cuál era considerado como un régimen jurídico en forma de privilegio irrestricto otorgado a personas definidas. Por ello, la palabra "fuero" como prerrogativa atiende a un concepto muy generalizado abarcando, de esta

forma, campos de actuación bastante extensos, lo cual puede provocar abusos por parte de los funcionarios que la ostentan.

Concretándonos al caso del Poder Legislativo, en la actualidad, los diputados y senadores pudieran manejar la palabra "fuero" como sinónimo de una exención sin limitaciones y no de un derecho regido con las normas del Derecho y las exigencias del bien público, puesto que pueden basarse por la palabra utilizada para especificar este derecho.

Bajo este tenor, la locución "fuero" aunada a la palabra "constitucional" hace suponer la concordancia y la legitimidad que tiene nuestra Constitución General con la idea de privilegio desmesurado, lo cual es erróneo, pues constan diferentes características legales que hacen que la figura sea aplicada de forma integral y regulada, tales características son las siguientes:

1. - El fuero constitucional no instituye un privilegio como tal, sino una salvaguarda en materia penal que tiene como finalidad proteger las funciones de los integrantes del Congreso de la Unión de los actos de poder que se puedan producir en su contra;

2. - Es una garantía superable, ya que existe un procedimiento específico para llevar a cabo esta acción;

3. -No excluye el conocimiento de los casos para la jurisdicción ordinaria, lo cual hace que los parlamentarios investidos de este derecho puedan ser juzgados con las mismas leyes que regulan a cualquier otro ciudadano, así lo

señala Cesar Carlos Garza García: "Todos los servidores públicos son responsables penalmente sin distinción alguna"²⁶

No obstante, nuestra Constitución ha establecido en su artículo 13 la prohibición de los "fueros"; es bien sabido que en la antigüedad, el otorgamiento de los fueros fue uno de los problemas políticos que mayores dificultades ocasionó, por ello fueron suprimidos. Pese a esto, se ha conservado en la Ley Fundamental la expresión "fuero constitucional" en su artículo 61 en incongruencia al precepto aludido.

Ahora bien, el vocablo "inmunidad" también ha existido como figura jurídica; pudiéndose entender como un privilegio que exime a determinadas personas de penalidad; pero para efectos de este estudio, en México, la inmunidad no consiste en una prerrogativa en términos absolutos, sino en aquel derecho que tiene referencia a que determinados funcionarios no puedan ser juzgados por tribunales comunes si no existe un procedimiento previo.

Basándose en esto, la palabra "inmunidad", unida a la expresión "parlamentaria" se traduce como aquella prerrogativa de diputados y senadores que los reserva de ser detenidos y juzgados por la comisión de un delito sin la autorización anterior del cuerpo legislador correspondiente; no entendiéndose como un abuso, sino como un resguardo legal en sus efectos y aplicación como lo comenta Enrique Pérez de León: "De ningún modo significa impunidad respecto al funcionario, sino inmunidad para protección de la función encomendada a él. Así entendida, la inmunidad, podemos entender por ella al

²⁶ Garza García César Carlos, *Derecho Constitucional Mexicano*, Mc Graw-Hill, México, 1997, p. 95

fuero constitucional"²⁷. Asimismo, atendiendo a la naturaleza jurídica aplicable en el extranjero, la inmunidad parlamentaria sugiere una protección un poco más estricta que en México, pues recordemos que aplica en los casos de flagrante delito; ello, con el fin de que los legisladores tengan menos posibilidades de actuar delictuosamente al favor de la protección que les otorgan las Constituciones respectivas.

Como se puede advertir, la figura "fuero constitucional" y la de inmunidad parlamentaria tienen prácticamente las mismas características, siendo que ambas se refieren al resguardo del cual son titulares los miembros del Congreso, cuya esencia es garantizar la libertad de los parlamentarios evitando que, so pretexto de acusación de un delito cometido por ellos se halle escondido un móvil político o partidista, determinando la existencia de una declaración anterior de la Cámara de Diputados. Empero, en el término "inmunidad parlamentaria" concurre una definición más conveniente, siendo que hace referencia a una protección en materia penal plenamente regulada y precisamente otorgada a nuestros congresistas en virtud de las facultades parlamentarias que ejercen, esto, al subrayar la locución "parlamentaria" dentro de la frase que puntualiza dicho derecho y al contemplar jurídicamente la excepción no operante en México.

Para subrayar este criterio, diversas legislaciones de los Estados modernos, han instituido la expresión "inmunidad parlamentaria" para homogeneizar el significado de protección de los llamados representantes populares con las determinaciones ya referidas; entre ellas podemos nuevamente

²⁷ Pérez de León, Enrique, *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*, Porrúa, novena edición, México 1989, p. 113

citar a la Constitución italiana, que la estipula en su artículo 68 párrafo; a la Constitución de Argentina que la señala en su artículo 69; de la misma manera, nombraremos a la Constitución española, que en el artículo 71 numeral 2 prescribe sobre el particular: "Durante el tiempo de su mandato, los diputados y senadores gozarán, asimismo de inmunidad y solo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados, ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva"²⁸ y a la Constitución chilena que en su artículo 58 párrafo segundo enuncia lo siguiente: "Ningún Diputado o Senador, desde el día de su elección o designación, o desde el de su incorporación, según el caso puede ser procesado o privado de su libertad, salvo el caso de delito flagrante si el Tribunal de Alzada de la jurisdicción respectiva, en pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a formación de causa. De esta resolución podrá apelarse para ante la Corte Suprema." En estos dos últimos casos, nuevamente se detalla la excepción jurídica que contiene la inmunidad parlamentaria en delitos flagrantes.

Con el fin de limitar un poco más las peculiaridades y la descripción de la institución jurídica referida, cabe hacer mención de una diferencia: la que existe entre la inviolabilidad y la inmunidad parlamentaria; por la proximidad que radica entre éstas como derechos específicos de los legisladores, puede ocasionar un conflicto en cuanto a su manejo y aplicación. Por lo anterior, es indispensable apuntar la diferencia principal que existe entre estas dos figuras; la inviolabilidad es una protección de orden sustantivo consistente en la falta de responsabilidad

²⁸ Olano, Carlos Alberto, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Temis, 2da. Edición, Colombia, 1987, p. 160

por las opiniones manifestadas en el ejercicio de la función parlamentaria; si bien es cierto que la inmunidad parlamentaria también es una garantía sustantiva, igualmente es una protección procesal, siendo que la inviolabilidad carece de este rasgo.

Sin embargo, ambas tienen el mismo objetivo que es el reconocimiento de la libertad de los representantes en el ejercicio de su gestión.

En suma, se puede decir que la inmunidad parlamentaria en una institución jurídica comparable a la que en México se conoce como fuero constitucional, pero cuya diferencia versa en que la primera permite restringir su aplicación basándose en su denominación y especificar a los funcionarios que la ostentan y aplica también en delitos flagrantes, y la segunda produce amplias posibilidades de ser quebrantada, dada las diversas conjeturas que se realizan a razón de los diversos significados que se le conceden, por la controversia jurídica y conceptual en nuestra Constitución y por la falta de restricción en el caso de flagrancia.

2.4.2 El fuero constitucional y la declaración de procedencia.

Otro de los aspectos dentro de este rubro que corresponde considerar es el del debate conceptual vertido entre estas dos instituciones jurídicas.

Primeramente, es conveniente revalidar el sentido que deriva de las frases comentadas; el fuero constitucional –que, para efectos de esta investigación se denomina también inmunidad parlamentaria- es la resguardo concedido a los parlamentarios que tiende a la preservación y seguridad del órgano legislativo; este derecho es simplemente sustantivo, es decir, que la doctrina y las

legislaciones respectivas únicamente detallan la esencia jurídica de la misma basándose en las características que se le atribuyen para que se pueda llevar a cabo su aplicación. En cambio, la declaración de procedencia, aunque de fondo constitucional, es una acción materialmente procesal; en otras palabras, es un procedimiento que tiene como término remover el derecho de salvaguarda de los funcionarios que hayan infringido las leyes penales, o sea es un derecho adjetivo.

No obstante estas afirmaciones, diversos razonamientos teóricos han manejado estas figuras de forma imprecisa; tal es el caso del Gobierno del estado de Yucatán que, en su diccionario del Congreso fija lo que a la letra sigue: “ Fuero Constitucional: El término declaración de procedencia (fuero constitucional) es conocido como la garantía a favor de personas que desempeñan determinadas actividades, en virtud del cual su enjuiciamiento esta sometido a jueces especiales”²⁹. Asimismo, al consultar en el Diccionario de Términos Parlamentarios de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la expresión “fuero constitucional”, nos remite al significado de la frase “declaración de procedencia”, explicándolas así, como palabras equivalentes.

Por otro lado, Elisur Arteaga Nava define el concepto de declaración de procedencia, declarando que se trata de “ un acto político, administrativo, de contenido penal, procesal, irrenunciable, transitorio y revocable; competencia de la Cámara de Diputados, que tiene por objeto poner a un servidor público a disposición de las autoridades judiciales a fin de que sea juzgado exclusivamente por el o los delitos cometidos durante el desempeño de su encargo y que la

²⁹ *Diccionario del Congreso de Yucatán*, en Portal web del Gobierno del estado de Yucatán, <http://www.congreso-yucatan.gob.mx/interes/DEFINICIONES.htm>

declaración precisa”³⁰. Así también lo establece el Senado de la República diciendo que es un sistema jurídico que tiene como finalidad separar del cargo a los representantes de elección popular para que puedan ser sujetos a juicio en su contra.³¹

En acuerdo con estas definiciones, la diferencia es obvia: al referirse a un acto o un sistema se refiere a la emisión de carácter declarativo de la Cámara de Diputados, emisión que se formula basándose en un proceso que concluye con la decisión de poner o no a disposición de los jueces comunes a los funcionarios públicos por la comisión de un delito atribuible a ellos; por lo tanto, es un procedimiento exclusivamente declarativo.

En cuanto a las contradicciones que giran en torno a este hecho, el texto constitucional de 1917 vigente en su artículo 61 emplea el término “fuero constitucional”, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 para referirse al derecho parlamentario en su sentido sustantivo, mientras que otros artículos constitucionales hacen referencia solo a la declaración de procedencia, siendo que esta última considerada como la forma o procedimiento llevado por el órgano respectivo.

Cabe destacar que tampoco es conveniente emplear la expresión “desaforar” para referirse a la nulidad de la garantía parlamentaria, pues conllevaría a declarar nuevamente el uso inexacto de la expresión “fuero”, aludiendo que el procedimiento relativo a la eliminación de dicha protección se denomina “desafuero” o sea, supresión del fuero siendo que es incorrecto; el

³⁰ Arteaga Nava, Elisur, op. cit. Nota 20 p.739

³¹ *La situación jurídica de los Legisladores* en Portal web del Senado http://pri1.senado.gob.mx/s_historia.html#CongresoIV

término para definir exactamente a la protección en virtud del procedimiento de carácter punitivo que enviste a los legisladores, se califica como juicio de declaración de procedencia, aunque aquél vocablo todavía aparece en el artículo 61, segundo párrafo, mismo que expresa que el presidente de cada Cámara velara por el respeto al "fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar" lo cual no admite afinidad entre lo señalado en la ley y lo establecido en la doctrina.

En conclusión, se reafirma la teoría de que la declaración de procedencia es el proceso para superar la inmunidad parlamentaria en materia penal, siendo la primera la garantía procesal y la segunda la garantía sustantiva.

2.5 Alcances que produce la licencia concedida a los legisladores investidos con el fuero constitucional o inmunidad parlamentaria.

El derecho constitucional mexicano ha indagado en distintas oportunidades el objeto de la inmunidad parlamentaria o fuero constitucional del que se encuentran investidos los legisladores de la República establecido en el artículo 61 constitucional; y dentro de este análisis, se ha determinado que dicho atributo parlamentario es otorgado en razón del cargo, no de la persona pues, como ya se ha manifestado, dicha prerrogativa es indispensable para la preservación de la autonomía del Cuerpo Legislativo. Así, al proporcionar la licencia a un legislador, éste deja de ejercer sus funciones, pero solo de manera momentánea, llamándose por ende a su suplente que, al momento de rendir la protesta respectiva, adquiere el carácter de senador o diputado según sea el caso, revistiendo a esa persona de la inmunidad referida.

En este sentido, César Garza García afirma: "Entiéndase que la inmunidad o fuero siempre está relacionada con la función pública que busca protegerse, y no directamente con el investido como servidor público, por eso, cuando por cualquier causa, incluso la licencia, el funcionario se separe o este impedido legalmente para ejercer la función correspondiente al encargo público, entonces automáticamente se pierden toda clase de privilegios".³² Esto es, que al concedérsele la licencia a un miembro del Legislativo, éste queda separado de las funciones que venía realizando; por ello, cesan todos los derechos de los cuales gozare incluida la inmunidad parlamentaria, ya que la misma solo protege al representante popular en las ocupaciones propias de su labor legislativa. Por su parte, el constitucionalista Felipe Tena Ramírez considera lo siguiente: "Preside toda la materia de inmunidades el ya conocido principio de que el fuero se instituye para proteger la función. Retirado de ésta por virtud de la licencia, el funcionario abandona concomitante y simultáneamente el fuero hasta el momento en que por haber cesado la licencia regresa a la función."³³

Sin embargo, en contraste a lo declarado por los autores citados arriba, de la Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha surgido ésta tesis al respecto, cuyos argumentos reparan en lo que a continuación se asienta: "No siendo, en consecuencia, renunciable la prerrogativa, menos aún puede aceptarse que se suspenda o concluya por licencia. De acuerdo con la doctrina y normas positivas, la licencia es una simple autorización que cada Cámara otorga a sus miembros, para que puedan estar ausentes de las sesiones

³² Garza García, César Carlos, *op. cit.*, nota 24 p.93

³³ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Trigésima quinta edición, Porrúa, México, 2003, p.567

sin incurrir en la sanción establecida por el artículo 63 de la Constitución, y aún cuando significa una suspensión en el ejercicio del cargo, no implica por su naturaleza temporal, la pérdida de los derechos, directos o indirectos, inherentes al mismo, razón por la que sería absurdo pretender que tal permiso deroga o suple una prevención constitucional expresa, satisfaciéndose en su virtud, las exigencias de forma requeridas como indispensables para que la jurisdicción represiva pueda actuar³⁴

Si bien es cierto que la inmunidad parlamentaria o fuero constitucional protege al congresista en el ejercicio de sus funciones, también lo es el hecho de que el objetivo esencial de dicha potestad es el de proteger la soberanía de los órganos legislativos, por tanto, es un derecho fundamental para la existencia misma del Cuerpo; los sujetos particulares que lo integran resultan indirectamente beneficiados, pues dicha utilidad es en consecuencia de un beneficio común que enfoca a un interés público, interés que tiende a proteger al Poder Legislativo para que éste sea inviolable ante las ofensivas que pudieran suscitarse en contra de éste por parte de cualquier otro poder, y esto solo se logra resguardando a cada uno de sus componentes.

En el entendido de que la licencia atribuida a un parlamentario es un permiso de carácter circunstancial para que los mismos puedan faltar a las sesiones sin ser sancionados, ésta no significa una renuncia total en todo el sentido de la palabra, sino un consentimiento provisional que tendrá una conclusión y de este modo, el legislador retomará sus ocupaciones. Con esto, se

³⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, parte: LXXXVII, Quinta Época, Pág. 1877. - Madrazo Carlos A.- 28 de febrero de 1946.

expresa que la relación funcional entre el Órgano constitucional y el legislador con licencia no se extingue y por lo tanto no puede ser enjuiciado por tribunales comunes en primera instancia; se necesita de la autorización de la Cámara respectiva, es decir, de la declaración de procedencia.

Por consiguiente, no es viable equiparar la licencia a una renuncia expresa a ese derecho, porque el beneficio de la ley no está establecido a favor del particular, sino del particular como miembro de una Cámara, que es en realidad lo que tiende a ser protegida con el fin de que su función de independencia no se vea quebrantada.

Cabe comentar que no tiene ninguna relevancia el hecho de que el suplente en ejercicio y el propietario con licencia, disfruten simultáneamente de la prerrogativa, ya que nuestra Ley Fundamental la otorga no en razón del número de los componentes del Congreso, sino para garantizar la independencia del Poder Legislativo, asegurando así la integridad del régimen federal de gobierno que la misma Constitución establece.

De esto, podemos concluir en la ratificación del principio rector del derecho en comento: la inmunidad parlamentaria o fuero constitucional protege en razón del cargo, es decir al sujeto como miembro de un órgano que, por circunstancias legales y políticas debe de ser resguardado para conservar su soberanía; el Poder Legislativo, no de la persona en sí; así, el otorgamiento de la licencia no extingue la protección dada a los parlamentarios.

CAPITULO 3

REGULACIÓN EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO DE LAS FIGURAS: FUERO CONSTITUCIONAL O INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.

Dentro de este capítulo de la investigación, analizaremos los preceptos, en sus bases primarias como en las leyes secundarias, relativos a las figuras fuero constitucional o inmunidad parlamentaria, así como al procedimiento que anula dicha garantía parlamentaria; nos referimos al juicio de declaración de procedencia, con el objetivo de revisar el contenido jurídico de las mismas, interpretando y dilucidando de esta manera, su ejercicio y aplicación en la actualidad.

3.1 En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nuestra Constitución es la base que instituye todas y cada una de las legislaciones que rigen a la sociedad actual, así como la estructura del orden gubernamental; en ella se configura la forma de Estado –Federal-, la forma y régimen de gobierno – República y presidencial respectivamente-; la creación y atribución de competencias de los órganos del Estado; entre éstos podemos citar al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. A este respecto, es en la Ley Suprema Mexicana donde se prevé su existencia, estructura, integración,

organización, prerrogativas, estatutos, así como sus funciones y sus relaciones con el Ejecutivo.

En esta parte de la investigación enunciaremos el trato jurídico que la Ley Fundamental concede a la denominación “fuero” y “fuero constitucional” como el resguardo de los miembros del Poder Legislativo.

3.1.1 Del fuero.

a) Título Primero.

Capítulo I. De las Garantías Individuales.

Artículo 13. “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. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.”

La serie de prohibiciones y restricciones que se encierran de manera evidente en este precepto constitucional, tienen como base el principio de igualdad de las personas ante la ley. Este principio junto con los de libertad, propiedad y seguridad existen por encima del derecho positivo haciéndolos esencialmente inviolables; son principios fundamentales, pues la historia de los pueblos coincide en su lucha por hacerlos objetivos, proporcionando con ellos el carácter de personas a los gobernados de cada país.

Para homologar esta garantía de igualdad, en México y concretamente en este artículo, se señala la exclusión de las leyes privativas, entendiéndose por éstas a las que no sean de aplicación general y determinada, es decir, que contengan una disposición que desaparezca después de aplicarse a un caso específico y establecido con anterioridad; asimismo, instituye la rotunda oposición de la existencia de tribunales especiales, que son aquellos órganos jurisdiccionales creados exclusivamente para conocer de determinados hechos y personas, por lo que, una vez perpetrado el juzgamiento requerido, sean eliminados.

En cuanto al enunciado siguiente de esta regla que dicta: "Ninguna persona o corporación puede tener fuero...", en las diversas legislaciones que históricamente se fueron sucediendo en México, muchos criterios se formaron con el fin de preservar la fórmula de la disolución de fueros como sinónimo de privilegio absoluto; como ejemplo se puede mencionar el punto 13 de los Sentimientos de la Nación, donde José María Morelos y Pavón establecía: "*Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados, y que éstos sólo lo sean en cuanto al uso de su ministerio.*"³⁵ El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814, preveía con mayor profundidad en su artículo 19 lo siguiente: "*La ley debe ser igual para todos, pues su objeto no es otro que arreglar el modo con que los ciudadanos deben conducirse en las ocasiones en que la razón exija que se*

³⁵ " *Sentimientos de la Nación o 23 puntos dados por Morelos para la Constitución*", en Tena Ramírez, Felipe. *op. cit.* Nota 3, p. 29

*quien por esta regla común*³⁶. Estas manifestaciones legales fueron la base para que las leyes subsecuentes contuvieran dentro de sus ideales la preservación de la imparcialidad en la aplicación de las leyes.

Este artículo dispone que nadie puede tener "fuero"; como ya es conocido, el vocablo descrito goza de varios significados, y uno de ellos se refiere a la condición de privilegio, derivado del estatus y la condición social, política o legal que significan exenciones indeterminadas. Es en este sentido que la Constitución Mexicana ha procurado la garantía de igualdad, estableciendo que ningún gobernado, independientemente de su condición, disfrute de privilegios que derivarían en el detrimento del goce de los derechos fundamentales de los demás particulares y en la protección de la esfera jurídica esencial del ser humano. Pese a esto, la expresión "fuero" aún es utilizada dentro de nuestra Constitución General haciendo alusión al derecho específico del cual son titulares los miembros del Poder Legislativo, produciendo un contraste entre éste y la esencia fundamental del principio de igualdad consagrado en el artículo en comento, situación que veremos más adelante.

Esta controversia no se presenta en el llamado "fuero militar", mismo que se encuentra descrito en el artículo que al respecto expresa: "Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar..."

La primera parte del enunciado parecería contradecir también la regla anterior de la prohibición de fueros, sin embargo, el significado que se le proporciona al "fuero de guerra" como frase completa no se traduce como una especie privilegio absoluto, de una compilación de leyes o de jurisdicción especial

³⁶ "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana". *Ibidem*, p.34

creada en beneficio de ciertas personas o agrupaciones; ha quedado claro, tanto en la doctrina como en la ley, que los tribunales militares no los constituyen, porque es relativa a una competencia específica, competencia que se establece no solamente por un criterio personal –los miembros del Ejército- sino también por un criterio material –delitos y faltas contra la disciplina militar-; y porque la idea y la razón de ser de los tribunales indicados no se sustenta en el beneficio ni en el perjuicio de su jurisdicción para los integrantes de la milicia, sino en la especialidad de su materia. El propósito del Constituyente al incluir en la Ley Fundamental dicha figura, fue el de señalar un límite justo a la jurisdicción militar, puesto que los tribunales del Ejército constituyen una jurisdicción especializada, más no especial.

Para ratificar esta teoría, La Suprema Corte de Justicia ha realizado la jurisprudencia que se presenta a continuación:

Fuero Militar, competencia del.

“El artículo 13 de la Constitución Federal declara subsistente el fuero de guerra, para los delitos y faltas contra la disciplina militar cometidos por militares, y el artículo 57 del Código de Justicia Militar dispone, en su fracción II, inciso a), que los delitos del orden común y federal afectan a la disciplina militar, cuando concurren las circunstancias que expresa el precepto, y, entre ellas, que hayan sido cometidos por militares, en los momentos de estar en servicio o con motivos de actos del mismo”.³⁷

³⁷ Tesis Jurisprudencial 144. Apéndice 1917-1975. Segunda Parte. Primera Sala. Página 299 en Góngora Pimentel, Genaro y Acosta Romero, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*. 3ª edición. México, Porrúa, 1987, p. 236

De este modo, se esclarece el sentido y el alcance que presenta la institución mencionada, concibiéndose como una atribución que se le concede a dichos tribunales: un carácter exclusivamente castrense.

La última parte del artículo en análisis excluye de forma categórica cualquier posibilidad de que los tribunales militares enjuicien a personas ajenas al Ejército y señala que, cuando en un delito de carácter militar se vea involucrado un civil, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda. La intención constitucional es muy clara: partiendo del carácter limitado y excepcional de la competencia de la justicia militar, excluye de ésta a la persona que no pertenezca al Ejército y que haya participado en una falta contra la disciplina militar.

Al respecto, esta tesis emanada de la Suprema Corte indica:

Fuero de Guerra, competencia del.

“El artículo 13 constitucional, prohíbe que un civil sea juzgado por tribunales militares, en cualquier caso, y manda que las personas que pertenezcan al Ejército, deben ser enjuiciadas ante los tribunales del fuero de guerra; por lo cual, dicho precepto debe interpretarse en el sentido de que, en el caso de que concurran en la comisión de un delito del orden militar civiles y militares, las autoridades judiciales comunes o federales, deben conocer del delito cometido por los civiles, y las autoridades del fuero de guerra, del que se imputa a los militares”³⁸

Bajo estos argumentos, se concreta el hecho de que el fuero de guerra no se trata de un derecho específicamente otorgado a los militares, sino de una jurisdicción que, como ya se expuso, tiene un carácter especializado; de la cual

³⁸ Quinta Época: Tomo XXVIII. p. 435. - Cossio Robelo, Francisco. *Ídem*.

no ha habido problema alguno en ubicarla y aplicarla debidamente, porque, al instituir esta figura en este apartado, se ha dejado claramente delimitado lo militar a sus términos estrictos que son: que el delito sea cometido por algún miembro del Ejército mexicano y que atente contra el orden militar. Esto configura una excepción, mas no una exención, frente a la competencia de los tribunales ordinarios, que es la regla. Cabe hacer mención que este artículo no ha sufrido de ninguna reforma actual.

En otro orden de ideas, tenemos la situación concerniente a la estructura y organización del Congreso General, que es uno de los órganos que goza de gran importancia en la vida política y legislativa de México, puesto que dentro de su recinto se toman decisiones que influyen de manera directa en la sociedad en su conjunto, por ello, la Ley Fundamental ha conferido dos tipos de protección para los elementos que integran dicho Poder Federal, asegurando así, el ejercicio correcto de sus actuaciones legislativas. En el siguiente artículo, comprenderemos lo tocante a una de estas figuras protectoras que contiene dentro de su denominación el vocablo "fuero": el fuero constitucional o inmunidad parlamentaria.

3.1.1.1 Del fuero constitucional o inmunidad parlamentaria

a) Título Tercero

Capítulo II. Del Poder Legislativo

Sección I. De la Elección e Instalación del Congreso.

Artículo 61. "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

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

El texto de este artículo alude, en su primer párrafo a la inviolabilidad parlamentaria, considerada como una de las protecciones que tienen los miembros del Poder Legislativo; consiste en el resguardo de las opiniones o manifestaciones que éstos emitan en el desempeño de sus funciones, es decir, es aquella protección constitucional que se confiere en virtud de la mera expresión de ideas o criterios, ya sea por lo que digan, escriban o realicen en el ejercicio de su quehacer legislativo, por los cuales no pueden ser demandados o arrestados, ni siquiera cuando éstos hubiesen terminado su encargo, a pesar de que dichas expresiones puedan constituir un delito como la calumnia o la difamación. Se puede decir que la inviolabilidad es una protección de tipo absoluto.

En cuanto al segundo párrafo de esta disposición, adicionado el 6 de diciembre de 1977, contempla al fuero constitucional de los legisladores, o dicho de otra manera, a su inmunidad parlamentaria; esta institución jurídica es considerada como otra de las garantías parlamentarias, ya que, como se ha asentado, es un derecho de salvaguarda del cual gozan los diputados y senadores cuando se les intenta inculpar por la comisión de un delito. En este caso, se requiere previamente de la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados; este resguardo es de carácter relativo, *contrario sensu* a la inviolabilidad parlamentaria, puesto que tiene un procedimiento legítimamente señalado para superarlo.

Ambas figuras han estado presentes en las instituciones bicamerales, llámese Parlamento, Congreso o Asamblea, indiferentemente del sistema de gobierno de que se trate –parlamentario o presidencial- y su finalidad es permitir que los miembros del Poder Legislativo desempeñen sus ocupaciones con libertad, soberanía y sin presiones externas.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia nos habla de la importancia del citado fuero constitucional en la tesis que en lo sucesivo apunta:

Fuero Constitucional.

“Los miembros del Poder Legislativo gozan de una 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, quienes la disfrutan, tienen 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..”³⁹

No obstante lo establecido en el artículo 13 de nuestra Ley Fundamental, el artículo en análisis ha conservado la palabra “fuero” ligada a la expresión “constitucional”; con base en la naturaleza jurídica de esta figura, no se trata de un tipo de competencia, ni de una compilación de leyes, ni mucho menos de una jurisdicción especializada como es el caso del fuero de guerra; se presenta como un derecho sustantivo específico de los parlamentarios, derecho que puede ser

³⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. LXXXVIII, pp. 327-329

referido como privilegio, atendiendo al carácter contextual y denominativo de la acepción citada. Este es el elemento mismo que la Constitución ha extinguido con la intención de preservar la garantía de igualdad.

Por esta razón, ha surgido entre los estudiosos del derecho constitucional un debate jurídico-conceptual; el argumento de la contradicción entre el artículo 13 y el 61 versa en el sentido de dicha voz: por un lado, la Constitución nos marca la negativa contundente de otorgar "fueros" a personas o corporaciones; refiriéndose específicamente a la idea anteriormente mencionada, y por el otro, hace referencia a un derecho específico parlamentario de carácter penal.

En particular, la doctrina ha estado en constante polémica respecto a los dos sentidos que se le dan a estas instituciones puesto que no se tiene una idea totalmente clara de los alcances contenidos en esta expresión, ya que es el Código Político el que restringe el uso de la palabra "fuero" y es el mismo el que permite la aplicación de esta palabra en otra de sus disposiciones; o sea, el artículo en estudio no fija los elementos constitucionales que se requieren para la estricta observancia de dicha figura y por ello, se han determinado diversas conjeturas y criterios al respecto.

Teniendo en consideración la controversia vertida sobre los conceptos indicados, se introdujo una modificación nominal: en las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, se efectuó una variación relativa a la denominación "fuero constitucional", sustituyéndola por la de declaración de procedencia, término igualmente incorrecto para referirse a esta protección legislativa, ya que se ha

señalado que el primero consiste en el resguardo sustantivo y la segunda en el procedimiento para extinguirlo.

La segunda parte del segundo párrafo de este precepto, determina que el presidente de cada Cámara velará por la inviolabilidad del recinto, esto significa que el presidente, tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores, protegerán de allanamientos o agresiones por parte de las autoridades o de particulares, el lugar o edificio dónde los parlamentarios asistan a sesionar; con lo cual se salvaguarda al Congreso Mexicano de presiones externas e internas, así como su independencia y su buen funcionamiento. Esta disposición constitucional está relacionada con los artículos 68 y 73 fracción V de nuestro Código Político.

3.1.2 La responsabilidad de los servidores públicos.

Es indudable que el ejercicio del poder, en cualquier tipo de gobierno que se trate, debe estar limitado por un marco legal, puesto que podría llegar a grados de alteración, de arbitrariedad y de impunidad; por ello, la instauración de un sistema adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido una de las prioridades constantes en todo sistema democrático constitucional y una de las cualidades fundamentales de todo Estado Constitucional para impedir el abuso de poder.

Ahora bien, las normas jurídicas son las que determinan las conductas, tanto para los gobernados, como de los gobernantes para hacer posible el desarrollo integral y la convivencia pacífica en común; es a razón de este criterio que la Constitución mexicana preserva, de manera determinante, el mencionado

principio de igualdad, sometiendo de manera uniforme a todos aquellos funcionarios públicos -incluidos en este régimen los miembros del Poder Legislativo- que infrinjan alguna disposición legal, tal y como sucedería con cualquier ciudadano. El marco legal que restringe el ejercicio del poder en nuestro país, se sustenta en el principio de juridicidad, el cual se traduce como la obligación que tiene el Estado y sus autoridades de cumplir las normas implantadas en el Código Político, a su vez, este principio también encierra al de legalidad, que implica otra obligación para las mencionadas autoridades, consistente en acatar las leyes secundarias, sean formales y materiales o únicamente materiales.

Dicho orden jurídico además determina las sanciones que se aplican a los gobernantes que lo perturben; tal es el caso de las normas que regulan la conducta de los gobernantes, quienes, al desplegar su actividad, pueden lesionar tanto los intereses propios del Estado como el de los particulares en su esfera jurídica; nos referimos a los artículos 103 y 107 constitucionales y a su ley reglamentaria -Ley de Amparo- que fijan el medio a seguir para ocasionar que la conducta de las autoridades vuelva a su cauce constitucional, esto es, al restablecimiento del llamado control de la constitucionalidad.

En cuanto a los perjuicios que repercuten al Estado por la conducta de las autoridades, se establece otro procedimiento, el señalado en los artículos 108 al 114 de nuestra Ley Fundamental y a su ley reglamentaria -Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- a través de la cual sanciona a los funcionarios que utilizan su investidura para la satisfacción de intereses propios, violando así, la confianza que los mismos gobernados han depositado en ellos.

El precepto aludido instituye otro principio: el de responsabilidad de los funcionarios o servidores públicos que, teóricamente, se centra en dos aspectos básicos: la responsabilidad penal por delitos cometidos, tanto en el ejercicio del cargo, como por delitos del orden común; y la responsabilidad política que tiene que ver en el equilibrio de poder entre órganos del Estado así como en su buen funcionamiento.

Esta parte del análisis, contendrá los tipos de responsabilidad existentes en nuestra Constitución vigente y sus procedimientos; pero nos enfocaremos en la responsabilidad penal de los legisladores como servidores públicos establecida en los preceptos constitucionales que se muestran a continuación, y de la cual se desprende otra de las figuras que esta sujeta a este estudio: la declaración de procedencia, así como el nexo inherente a la protección procesal de los servidores públicos en general y el fuero constitucional o inmunidad parlamentaria en el caso de los legisladores mexicanos.

3.1.2.1 De las responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado

Titulo Cuarto.

De las responsabilidades de los Servidores Públicos y patrimonial del Estado.

a) Sujetos considerados como Servidores Públicos.

Artículo 108. " Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Titulo se reputaran 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, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.”

Este apartado de nuestra Constitución regula de manera sustantiva, los medios por los cuales ha de fincársele responsabilidad a los servidores públicos; primeramente hay que señalar una modificación; a partir del 1 de enero de 2004, la denominación de este Título cambio por " De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado", variación que fue publicada en el

Diario Oficial de la Federación el día 14 de junio de 2002 y entraría en vigor el 1 de enero del segundo año siguiente al de su publicación. Esta modificación se realizó en virtud de que cada día es más grande el volumen de los recursos patrimoniales que se confieren a los servidores públicos para cumplir los objetivos del Estado, lo cual hace que las responsabilidades se agudicen.

En el primer párrafo de este artículo se establecen las personas que son consideradas legalmente como servidores públicos y que están sujetas a las disposiciones de este título constitucional; este incluye a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados que desempeñen algún cargo dentro de la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal y a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral; originalmente, esta parte del artículo establecía responsabilidad a los miembros del Congreso de la Unión, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los secretarios del despacho y al Procurador General de la República; con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, el párrafo expresó, de manera más uniforme y completa, el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, incluyendo en él a todos los funcionarios o empleados que desempeñan sus funciones en el ámbito local o federal.

Bajo la misma tónica, la modificación publicada el 22 de agosto de 1996 incorpora a los servidores del Instituto Federal Electoral al régimen de responsabilidades que establece la Ley Suprema, haciéndolos igualmente susceptibles de ser acusados por hechos u omisiones que realicen en el ejercicio de sus funciones.

Es indudable que la Constitución ha querido nuevamente conservar el tan mencionado principio de igualdad al fijar con claridad quienes son los sujetos que están supeditados a este precepto, estableciendo la responsabilidad de todos los servidores públicos independientemente de su jerarquía, rango, o lugar de empleo, cargo o comisión; ello, con la finalidad de que se contribuya, no solo a condenar la prepotencia o negligencia con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino esclarecer ante la ciudadanía la función de servicio que los mismos desempeñan y la exigencia al estricto cumplimiento de sus obligaciones en beneficio de nuestro Estado Constitucional.

Al mismo tiempo, al declarar que “los representantes de elección popular”, están igualmente sometidos a estas reglas, nuestra Ley Fundamental hace referencia manifiesta a los miembros del Poder Legislativo Federal y al hacer mención de la responsabilidad por “los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones” apunta precisamente a posibles conductas de responsabilidad, que son la responsabilidad penal, civil, administrativa y política, las cuales se regulan en artículos subsecuentes.

En cuanto a las responsabilidades del Presidente de la República, determina que sólo podrá ser acusado en el tiempo de su comisión cuando se fijen dos supuestos: por traición a la Patria y por delitos graves del orden común; considerando la investidura que tiene el Jefe del Ejecutivo Federal con respecto a los demás servidores públicos, la responsabilidad es limitada a los supuestos anteriores para el primero, y para los segundos, la responsabilidad es absoluta en cuanto a toda clase de delitos. El argumento para instituir esta situación de excepción para el titular del Ejecutivo Federal fue el de resguardarlo contra

decisiones arbitrarias de las Cámaras, las cuales de otro modo estarían en posición de suspenderlo o destituirlo de su cargo, imputándole la comisión de un delito por intrascendente que fuera; lo cual provocaría un quebranto en la marcha de sus funciones, y por ende, un peligro para la seguridad nacional debido a que tiene a su cargo la representación del Estado Nacional. Esta particularidad no atribuye al Presidente alguna impunidad respecto de los demás delitos, simplemente establece una inmunidad de carácter temporal, pues es el mismo artículo el que fija el enunciado "durante el tiempo de su encargo" significando que, una vez concluido su mandato, se puede proceder penalmente en contra de él por cualquier delito que haya cometido.

Ahora, el tercer párrafo de este artículo es relativo a otra clase de funcionarios que están sujetos a esta disposición: los Gobernadores de los Estados, los Diputados Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales; señalando su responsabilidad por "violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como el manejo indebido de fondos y recursos federales". El motivo de esta ordenación fue en consideración de la soberanía que tiene cada Estado de la República como integrante de la misma, es decir, que los funcionarios o servidores públicos arriba mencionados gozan de una protección de carácter federal donde se encuentran estas dos hipótesis: por incumplimientos a la Constitución y a las leyes federales y al uso ilícito del patrimonio federal, estableciendo de esta manera la imposibilidad que tienen las autoridades federales para detenerlos sin que antes concurra el procedimiento respectivo para removerles dicha salvaguarda.

Respecto a los demás delitos, las Constituciones de cada Estado tienen la facultad de otorgar protección a ciertos funcionarios del propio Estado, únicamente en relación con los actos que estima punibles la legislación local, nunca acerca de delitos de tipo federal, los cuales corresponde a la Constitución señalar. Precisamente lo establece la Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 5 de septiembre de 1972:

Fuero de los funcionarios, naturaleza del.

“...Síguese de aquí que el fuero federal de los gobernadores y diputados locales vale en todo el país, frente a todas las autoridades federales, por delitos federales, puesto que la Constitución federal que así lo dispone, tiene aplicación en todo el país, mientras que el fuero local de los mismos u otros funcionarios, vale por delitos comunes y tan solo dentro del estado donde rige la Constitución que lo otorga, de suerte que no servirá a ningún funcionario local frente a autoridades locales de otro estado, por delitos comunes, ni frente a autoridades federales por delitos federales cuando en este último caso no se tratara del gobernador o de diputados locales.”⁴⁰

La última parte del artículo coincide con los argumentos antes señalados, puesto que expone de manera clara el respeto a la soberanía de las Entidades Federativas; subraya que las Constituciones de los Estados tendrán el derecho de fijar cuales serán los servidores públicos quienes se les atribuirá algún tipo de

⁴⁰ *Amparo en Revisión 6438/60, Fidencio Silva Galicia, 5 de septiembre de 1972, unanimidad de 19 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Semanario Judicial de la Federación, séptima época, Vols. 43-48, primera parte, pp. 45-47 en Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Derechos del pueblo mexicano, Cuarta Edición, México, Porrúa-UNAM, 1994, pp. 720-721*

responsabilidad, teniendo como fundamento lo previsto en el primer párrafo de este precepto.

b) Tipos de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Artículo 109. "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, 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.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III.-Se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollaran autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinaran los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionaran con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo”.

La reforma publicada el 28 de diciembre de 1982 a todo este precepto denotó mejor técnica jurídica al presentar, de manera generalizada, las tres variedades de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores o funcionarios públicos: la política, la penal y la administrativa.

La Ley Suprema establece las pautas generales con las cuales debe regirse el Congreso de la Unión y las legislaturas locales dentro del esfera de sus respectivas competencias, para expedir las leyes sobre responsabilidades de los mencionados sujetos; estos organismos deberán delimitar con claridad las

diferentes clases de responsabilidad que se pudieran presentar, es decir, que tendrán la libertad de expedir las leyes y los lineamientos correspondientes para cada tipo de responsabilidad; considerando que cada una de ellas se sustancia a través de procedimientos separados y distintos, prevé sanciones diferentes y las autoridades encargadas de adjudicarlas igualmente varían según el caso.

La fracción primera del artículo en comento hace referencia al procedimiento llamado juicio político inherente a la responsabilidad política imputada a los servidores públicos 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". En otras palabras, este tipo de responsabilidad recae en servidores públicos de los distintos poderes que provoquen alguna lesión en el interés de la sociedad debido a un comportamiento ilegítimo como la negligencia, la arbitrariedad o la incompetencia, ya sea de forma personal o en las relaciones entre los mismos gobernantes dentro de un orden jerárquico de servidores públicos, afectando así al sistema político, puesto que sus facultades y obligaciones se dirigen a cuestiones relativas al interés público derivadas del ejercicio de la función gubernamental. De lo anterior, resulta evidente la necesidad de mantener un equilibrio entre los mismos gobernantes, con el fin de que puedan ejercer sus funciones de manera apropiada, que consecuentemente, se traducirá en el beneficio para la misma sociedad.

Visto de esta forma, la figura del juicio político, que es el medio o instrumento llevado a cabo en contra de aquél servidor público que incurre en

responsabilidad política, se instituye para los funcionarios públicos; cuya función tiene trascendencia en el colectivo.

La fracción siguiente alude al segundo de los tres tipos de responsabilidad contenidos en esta disposición: la responsabilidad penal, instituyendo que: “La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”; partiendo de la base del principio de igualdad ante la ley que rige su actuación, los funcionarios o servidores públicos son responsables por las infracciones que efectúen, las cuales deben perseguirse y castigarse atendiendo a lo previsto en la legislación penal común, ya sea federal o local.

Enfocándonos a la situación jurídica de los legisladores, este principio de ninguna manera se ve quebrantado por la protección que la Constitución les otorga, ya que, como se ha venido planteando, dicha protección puede ser superada con la declaración de procedencia, procedimiento que, si bien es cierto que sirve para tutelar al Cuerpo legislativo en su conjunto, también mantiene concretamente el principio aludido al ser la decisión de la Cámara de Diputados solo una emisión declaratoria y no una condena, misma que corresponderá a las autoridades competentes señalar en el caso de haber encontrado delito que merezca la respectiva pena.

Por lo tanto, cualquier miembro del Congreso de la Unión, como representante de elección popular y como servidor público, que lesione los preceptos legales en materia penal, puede ser castigado como cualquier otro ciudadano.

Ahora, en el entendimiento de esta fracción, el penúltimo párrafo establece la facultad que tienen las leyes respectivas de señalar las condiciones y circunstancias por las cuales se pueda acusar a los servidores públicos por enriquecimiento ilícito durante el tiempo de su encargo, llevado a cabo de forma personal o con ayuda de otros y que por ello aumenten su patrimonio, obtengan bienes o se declaren dueños, sin justificación de la procedencia de los mismos de manera legal.

La causa de esta disposición, está vinculada al propósito de salvaguardar apropiadamente el patrimonio del Estado, el cual es concedido a dichos sujetos con el fin de satisfacer los intereses y requerimientos de los gobernados, que es el objetivo del Estado mismo y del cual, no pueden disponer para satisfacción de sus intereses personales.

Se dispone de lo anterior que, además de las penas correspondientes, se sancionará con el decomiso y la privación de la propiedad sobre dichos bienes; no hay duda alguna de que la Constitución, al incluir estas particularidades, no pretende transgredir el principio de seguridad y de propiedad, pues en él se establece una cierta situación: al señalar concretamente en el enunciado “cuya procedencia lícita no pudiesen justificar” da la pauta para que los servidores públicos que no puedan respaldar la adquisición de su patrimonio o de bienes de manera legítima según lo indican las leyes respectivas, sean sometidos a lo que regula este precepto.

Otra de las conductas de responsabilidad imputables a las personas sujetas a este régimen, es la llamada responsabilidad administrativa; esta se encuentra en la fracción III y tiene como base la obligación del servidor público

de cumplir su responsabilidad de conformidad con lo instituido en la Constitución y en las Leyes Administrativas, y hacerlo de manera honrada, leal, imparcial y eficiente. Esta regla refleja el acertado propósito de encontrar nuevos conductos para sancionar al servidor público deshonesto e incompetente que origine la mala actuación del aparato gubernamental.

Dejando en claro cada una de las conductas de responsabilidad vertidas en esta norma constitucional, se manifiestan las distinciones legales que existen entre cada una de ellas; estableciendo en el antepenúltimo párrafo la diferencia en la aplicación de sanciones, los procedimientos, y las autoridades que las aplican son diversas para cada tipo de responsabilidad. Asimismo, determina que "No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza."; este enunciado está relacionado con lo dispuesto en el artículo 23 del Código Político que establece que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito; fijando que no se le pueda imputar a un solo servidor público penas respectivas a un mismo delito; sin embargo, si se le puede acusar de diferentes actuaciones que incurran en responsabilidad y por lo tanto, si puede ser sancionado por cada una de ellas.

Bajo este razonamiento, La Suprema Corte de Justicia ha establecido en esta ejecutoria su resolución al respecto, ratificando además las diferentes características jurídicas de las responsabilidades contenidas en este Título: .

Responsabilidades de Servidores Públicos. Sus modalidades de acuerdo con el Título cuarto constitucional.

"De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos

se conforma por cuatro vertientes: A. La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B. La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C. La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D. La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones”.⁴¹

Por último, la parte final de la disposición decreta expresamente: “Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.” Esto representa la acción popular que tienen los

⁴¹ Ejecutoria de La Suprema Corte de Justicia de la Nación en Portal Web del Tribunal Electoral del estado de Guerrero http://www.teegro.gob.mx/RevistaElectoral2000/el_juicio_pol%C3%ADtico.htm consultado el día 29 de junio de 2004 a las 2:29 p.m.

gobernados para informar sobre las conductas que comprendan responsabilidad, eliminando las denuncias anónimas o ficticias ante el calificativo "bajo su más estricta responsabilidad".

3.1.2.2 La responsabilidad penal de los servidores públicos y la declaración de procedencia.

A efecto de estudiar de manera precisa el objeto de esta investigación, la perspectiva se ha dirigido a la responsabilidad penal en la que puedan incurrir los servidores o funcionarios públicos contenidos en este Título.

a) Sujetos y generalidades del juicio de declaración de procedencia

Artículo 111. "Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la Republica y 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 inculpado.

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

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

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

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

Las declaraciones y resoluciones de la Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto este sujeto a proceso

penal. Si este culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

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

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

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

Este artículo implanta las bases constitucionales de la citada responsabilidad penal de los servidores públicos, de la protección procesal en materia penal que se les confiere a los que desempeñan una función pública significativa, y el procedimiento a seguir para que pueda instaurarse un proceso penal en su contra, refiriéndose concretamente a la declaratoria de procedencia

Primeramente es importante señalar cuales han sido las modificaciones legales efectuadas a esta disposición: Este artículo ha sufrido de siete reformas, el 20 de agosto de 1928 agregándose como facultad del Presidente de la República la solicitud de destitución de los jueces federales, del Distrito Federal y, en ese tiempo, de los territorios ante el Congreso de la Unión; el 21 de

septiembre de 1944 se consideró que el propio Presidente debía oír en audiencia privada, al funcionario judicial respectivo, antes de solicitar su destitución ante las Cámaras; sin embargo, este derecho presidencial se derogó en 1982; el 8 de octubre de 1974 solo se eliminó la referencia a los territorios federales; el 28 de diciembre de 1982 se efectuó una reforma integral a todo el Título Cuarto para quedar prácticamente en los términos del texto actual, pues el 10 de agosto de 1987 solo se incorporaron a este sistema los representantes de la Asamblea del Distrito Federal y al titular del órgano de gobierno del Distrito Federal en lugar de Jefe del Departamento del Distrito Federal. Consecuentemente, el 31 de diciembre de 1994 se anexan como sujetos de responsabilidad penal a los Consejeros de la Judicatura Federal y a los Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales; y finalmente con las modificaciones del 22 de agosto de 1996, se sustituyen los enunciados "representantes a la Asamblea" por "Diputados a la Asamblea", "titular del órgano u órganos de gobierno" por "Jefe de Gobierno" y se añaden como sujetos viables en este régimen a los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El primer párrafo de esta norma amplía los sujetos que pueden ser objeto de esta clase de responsabilidad y su vínculo con la aplicación de la inmunidad procesal que gozan ciertos servidores públicos, que en el caso estricto de los legisladores se trata de la inmunidad parlamentaria o fuero constitucional. Esta deriva, como se ha apuntado, de la necesidad política de impedir que determinada función pública importante, ya sea legislativa, ejecutiva o jurisdiccional, se vea privada por alguna acusación de tipo penal hacia los sujetos

que la ejercitan; esto, confirma la independencia y la potestad de un poder frente a los otros poderes del Estado.

Debido a que este resguardo bajo ninguna circunstancia implica impunidad, se ha puntualizado el procedimiento que debe seguirse para eliminar dicha prerrogativa: el juicio de declaración de procedencia; al respecto se señala que esta declaración será decidida por la mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión de la Cámara de Diputados. Si la resolución de este órgano fuera negativa, no habrá lugar para procedimientos posteriores, pero la imputación podrá continuar su curso cuando el servidor o funcionario público haya finalizado el ejercicio de sus funciones, pues la conclusión que emita la Cámara de Diputados "no prejuzga los fundamentos de la imputación", es decir, que como los efectos del fallo formulado por ésta son meramente declarativos, no conlleva en él una sentencia, pues esta tarea es competencia de los tribunales respectivos; así también, al terminar de ejercer su encargo, el servidor público involucrado, deja de gozar de la garantía procesal conferida por la Constitución que solo protege al mismo en el ejercicio de su comisión y es, únicamente en este momento, cuando puede intervenir directamente la justicia penal.

Por otra parte, los párrafos tercero y séptimo implantan la manera que debe desarrollarse en el supuesto de que la Cámara mencionada declarara que ha lugar a proceder; en este caso, el resguardo constitucional quedará eliminado y por ende, intervendrán las autoridades competentes para que ellas sean quienes lo juzguen con apego a las leyes en vigor; asimismo, será separado de su encargo durante todo este proceso penal. Si los tribunales respectivos pronuncian sentencia absolutoria, el servidor público podrá reanudar sus

funciones, y si por el contrario la sentencia es condenatoria, la Ley Fundamental señala que no habrá para el condenado dispensa alguna.

Los párrafos cuarto y quinto sostienen el medio para exigir responsabilidad penal del Presidente de la República y de algunos servidores públicos de los Estados respectivamente. En la primera hipótesis, se expresa la acusación por la Cámara de Diputados por traición a la Patria y por delitos graves del orden común; a diferencia de los demás servidores públicos, se fija un requisito más complejo para efectuar la declaratoria de procedencia, esto se debe a la exigencia de preservar la continuidad de la trascendente función que ejerce; así se prevén dos instancias: la Cámara de Diputados y la de Senadores; inclusive es esta última quién puede imponer la sanción prevista en la legislación penal. Ahora, en el segundo caso, el Código Político reserva a las legislaturas locales la facultad de juzgar al servidor público basándose en sus leyes penales, esto, cuando haya procedido la extinción de su "fuero".

Por lo que toca a los efectos de las declaraciones y resoluciones de ambas Cámaras en esta materia, conviene señalar que se consideran inatacables, por lo que parecería que no existe recurso en contra para impugnar o revocar dichas conclusiones, no obstante, es posible que proceda el Juicio de Nulidad, pero exclusivamente cuando, durante la sustanciación del procedimiento, no se cubran los requerimientos constitucionales, o sea, los requisitos de forma, más no de fondo, así lo advierte esta tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia:

Gran Jurado, decisiones del

“El artículo 111 constitucional, al establecer que en los casos de dicho artículo y en los del 109, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables, claramente da a dichos actos el carácter de actos de soberanía, y por lo tanto, no justiciables, y si por disposición constitucional, tales actos no son atacables, ante los jueces, tampoco lo pueden ser mediante el juicio de garantías.”⁴²

Tal y como se señaló, tampoco puede ser procedente el Juicio de Amparo en contra de la declaración de la Cámara de Diputados, pues la protección procesal que se le otorga a los servidores públicos de alta jerarquía no constituye de ninguna forma una garantía individual, y el acto que emite este órgano no quebranta la esfera jurídica fundamental del servidor público; este criterio queda robustecido en la apreciación de la misma Corte que se pronuncia en este sentido:

Responsabilidades, improcedencia del amparo contra la declaración de que no hay lugar a exigir las.

“...como esa disposición de la Carta Fundamental que tiene por objeto que se hagan efectivas las responsabilidades en que incurran los funcionarios o empleados de la Federación, por los delitos o faltas que cometieran, en manera alguna constituye una garantía individual, su infracción no puede dar motivo a la protección constitucional, por medio del juicio de amparo; en consecuencia, es manifiesta e indudablemente improcedente la demanda de amparo que se enderece contra el magistrado de un Tribunal de Justicia, que declara que un

⁴² *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. XXXVIII, pp. 753-754

*juez no ha incurrido en los motivos de responsabilidad que le fueron atribuidos por el quejoso, porque el juicio de garantías tiene por objeto, entre otros, el de resolver las controversias que se susciten por actos de las autoridades, que violen garantías individuales, y el acto que se alude no tiene ese carácter.*⁴³

Con base en lo señalado, es indiscutible que la Constitución ha conferido a los órganos correspondientes una potestad o facultad soberana para llevar los procedimientos para exigir responsabilidad, y así, resolver la situación jurídica de los sujetos sometidos a este régimen; por ello, no es viable revocar sus actos mediante el Juicio de Amparo, pues se exterminaría dicha facultad.

Consta en este artículo otra clase de responsabilidad imputable a los servidores o funcionarios públicos, la responsabilidad civil; ésta se ubica en el párrafo octavo que a la letra dice: "En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia" refiriéndose a la obligación del servidor de pagar los daños y perjuicios ocasionados en el desempeño de sus funciones, o con motivo de su cargo, frente al Estado y los Particulares. En estas cuestiones existe responsabilidad subsidiaria del Estado, lo cual está fijado en el Código Civil, y fundamentándose en él, se deduce que todo servidor público responde con sus propios bienes de los daños que infiere a los particulares en el desempeño de sus funciones.

Como este tipo de responsabilidad excluye la pena corporal, es patente que el juicio declaratorio de procedencia no se efectuó, pues su naturaleza está enfocada a la comisión de delitos de tipo penal.

⁴³ *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. XLIX-2, pp. 1390-1391

Para ultimar, los dos últimos párrafos apuntan a ciertas particularidades de las sanciones económicas para el caso de delitos patrimoniales cometidos por servidores públicos; se fija que las mismas deberán evaluarse de acuerdo con los beneficios o ganancias obtenidas por el culpado, esto a razón de subsanar los daños y perjuicios que se hayan producido por su actuación indebida; pero esta reparación no podrá exceder de tres veces los efectos de los provechos obtenidos o los daños ocasionados por su conducta. Todas estas características remiten a la regulación del delito llamado “enriquecimiento ilícito” cuya sanción es el decomiso y la privación de los bienes respectivos el cual se encuentra relacionado con el artículo 22 constitucional.

Ahora bien, con relación a los efectos jurídicos que produce la separación del cargo de los funcionarios públicos, y en este caso los legisladores, protegidos con la prerrogativa inherente a la declaratoria de procedencia, la Constitución establece lo siguiente:

- b) Efectos que produce la separación del cargo de los servidores públicos en relación con el juicio de declaración de procedencia.

Artículo 112. “No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.”

En conformidad con lo expresado, cuando alguno de los servidores públicos referidos en el artículo 111 contravenga a lo señalado en la legislación penal en vigor durante el tiempo que se encuentre separado de sus funciones, se le puede perseguir penalmente sin necesidad de previa declaración de procedencia de la Cámara respectiva, refiriéndose a aquellos servidores públicos, cuyo puesto se encuentra protegido por el resguardo constitucional anteriormente mencionado. Es durante este tiempo que no opera el fuero constitucional y en el caso de los legisladores, la inmunidad parlamentaria.

La Ley Suprema al referirse a la "separación de su cargo" indica precisamente a aquellos actos como la renuncia, destitución, fallecimiento y lógicamente, por haberse efectuado la declaración de procedencia separándolo de su encargo, puesto que en éstos se halla contenido un desprendimiento total de sus funciones y por consecuencia, no podría persistir la garantía que la Constitución les confiere; *contrario sensu* con lo que atañe a la licencia.

Se ha manifestado anteriormente que la licencia concedida a un servidor público, y en este caso a un legislador, es un permiso cuya naturaleza es transitoria, es decir, que concluida la temporalidad de ésta, el parlamentario puede regresar a sus funciones y por ende, la conexión que existe entre éste y las Cámaras, según sea el caso, no desaparece. Así lo establece la misma Suprema Corte de Justicia al exponer:

Fuero Constitucional.

"...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 del 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 esta 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. Además, en el caso de la licencia, aparte del derecho de percibir sus dietas respectivas, el representante popular conserva su carácter de tal, con todas las inmunidades..*⁴⁴

En concordancia con lo expuesto, la licencia concedida a un legislador no da motivo a la pérdida del fuero constitucional y por consecuencia a las formalidades que exige la propia Constitución para este supuesto, ya que la naturaleza jurídica del fuero constitucional o inmunidad parlamentaria es la de proteger a los representantes populares de posibles acusaciones fundamentadas en la arbitrariedad, no porque se les conceda personalmente este resguardo a cada uno de ellos; sino porque son miembros del Poder Legislativo y como tales, deben ser protegidos, aun cuando el permiso provisional opere, pues son los componentes del mismo.

Resolviendo que la licencia es una autorización de carácter eventual concedida a los legisladores para separarse de su deber, y que no constituye la privación de sus prerrogativas, el párrafo segundo establece que: "Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias.." Describiendo notoriamente la situación jurídica de los servidores públicos contenidos en el supuesto del artículo 111 en el caso de la concesión de una licencia, "... o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados

⁴⁴ Tomo LXXXVIII, p. 325. Amparo penal en revisión 4,287/45. - Joffre, Sacramento

por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.”; de tal forma que, si antes de que se le someta a un proceso penal el servidor público involucrado comienza o vuelve a realizar las funciones propias de algunos de los cargos protegidos con el resguardo procesal advertido en el artículo 111, entonces sí sería indispensable la previa declaración de procedencia por la Cámara de Diputados.

Por último, la Constitución nos marca los plazos de prescripción para exigir responsabilidad de los servidores públicos inherentes a este Título:

c) Plazos de Prescripción

Artículo 114. “El procedimiento de juicio político solo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicaran en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109.

Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.”

En el caso de responsabilidades supeditadas al juicio político, dispone que dicho procedimiento solo podrá entablarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su cargo, extendiéndose hasta un año después, previéndose que la sustanciación del juicio referido no excederá de un año.

En lo tocante a la responsabilidad penal, el segundo párrafo del artículo que se examina prevé que la misma será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción señalados en el respectivo Código Penal, ya se trate del federal o, en su caso, del correspondiente a una entidad federativa; esto, en el entendimiento de que, en cualquier supuesto, el Ministerio Público conducente contará, cuando menos, con tres años para ejercer la acción penal respectiva.

Igualmente, decreta que dichos plazos se suspenderán tratándose de delitos perpetrados por autoridades cuyo cargo este protegido por el fuero constitucional, en tanto tales servidores continúen ejerciendo dicha función. De este modo y a escala constitucional, se garantiza que tal prerrogativa no se convierta en un derecho que estribe impunidad, pues si en un momento determinado, la Cámara de Diputados declara que no ha lugar a proceder, estimando que es preferible políticamente que el mismo siga desempeñando la función propia; una vez que el servidor público involucrado deje de desempeñar sus funciones y considerando que la resolución de la Cámara referida es de carácter declarativo, el Ministerio Público contará cuando menos, con tres años para ejercer la acción penal correspondiente, en virtud de que hasta entonces, o ha empezado a correr el plazo para la prescripción.

Por último, los plazos de prescripción para la responsabilidad administrativa serán señalados en la ley reglamentaria, tomando en cuenta la naturaleza y efectos de las actuaciones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el ejercicio de sus cargos; si dichas actuaciones son graves, la Constitución dicta que la prescripción será de tres años cuando menos.

3.2 Marco Jurídico del Congreso de la Unión.

En relación con el primer párrafo del artículo 49 de nuestra Constitución General, donde se consagra el principio de División de Poderes; encontramos a un Poder Federal cuyo papel es de vital importancia para la conformación y estructuración del Estado Mexicano: El Poder Legislativo; así pues, a través de él y atendiendo a la división de funciones, se instaura el mecanismo necesario para cumplir con el respeto a la soberanía popular y con la exigencia de limitar el ejercicio del poder; sus funciones son fundamentales pues a éste le corresponde ejercer actividades tan esenciales como la elaboración de las leyes que rigen a gobernados y gobernantes, la protección de los derechos fundamentales, el control del Ejecutivo, entre otras; además de ser el lugar indicado para la discusión política entre las diversas fuerzas que integran los diferentes órdenes sociales.

Dado el alcance de las atribuciones conferidas por la Constitución al Congreso de la Unión, el artículo 70 de la Ley Fundamental la faculta para expedir una ley que regule su estructura y funcionamiento internos; determinando las formas y procedimientos para la agrupación de los congresistas, según su

afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámaras. Con esta base legal se publicaron la Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento para el Gobierno Interior de este mismo Poder, mismas que, acreditan su soberanía; el propósito consiste en organizar el ejercicio de las funciones de diputados y senadores de una manera precisa haciéndola más eficaz; dentro de esta parte de la investigación se analizará el trato jurídico que se le concede al llamado fuero constitucional o inmunidad parlamentaria dentro de los ordenamientos respectivos, atendiendo que su sistematización es de suma relevancia, ya que contribuye con el buen ejercicio de los cargos encomendados a los miembros del Congreso.

3.2.1 En la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En primer lugar, debemos citar algunas de las reformas que ha sufrido la Ley Orgánica en general; el 25 de mayo de 1979, se creó esta ley y, posteriormente se modificó mediante el decreto publicado el 20 de julio de 1994. Este decreto de reformas fue propiamente una revisión integral a la ley; desde entonces hasta septiembre de 1999 no había sido transformada; no obstante, algunas reformas constitucionales, acuerdos, prácticas parlamentarias y la composición de las Cámaras sobrepasaron los preceptos de la Ley Orgánica; tales sucesos facilitaron el acuerdo de los cinco grupos parlamentarios que formaban parte de la Cámaras en la LVII Legislatura, y con ello, adaptaron la norma a las nuevas disposiciones constitucionales, composición de las Cámaras, e inclusive a las exigencias de eficiencia en el encargo parlamentario. Así, la

nueva Ley Orgánica del Congreso fue publicada el 3 de septiembre de 1999 y esta compuesta por cinco títulos, que constituyen 135 artículos y siete transitorios.⁴⁵

Dentro de los lineamientos que rigen el trabajo parlamentario, encontramos los alusivos a sus prerrogativas siendo contempladas la inviolabilidad parlamentaria y el fuero constitucional o inmunidad parlamentaria, así como de la mención legal de la declaración de procedencia, éstas, abordadas en los artículos subsecuentes.

3.2.1.1 De las prerrogativas de los miembros del Congreso General: Fuero constitucional o inmunidad parlamentaria y declaración de procedencia en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Las significativas funciones que se han confiado a los representantes populares, han hecho que, tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Congreso se haya establecido para ellos una especie de tratamiento jurídico especial; dicho status de los parlamentarios comprende, de acuerdo con Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona, los siguientes aspectos: Requisitos de elegibilidad, causas de inelegibilidad y de incompatibilidad, dieta, obligaciones legislativas, inviolabilidad parlamentaria e inmunidad parlamentaria.⁴⁶ En lo que atañe a la Ley Orgánica, el siguiente precepto señala solo dos protecciones propias de los legisladores: la inviolabilidad y fuero constitucional, así como la mención concreta de la declaratoria de procedencia.

⁴⁵ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, op. cit. Nota 1

⁴⁶ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Segunda Edición, México, Porrúa-UNAM, 2001, p.654

3.2.1.1.1 Bases generales de la estructura y funciones del Poder Legislativo

Título Primero. Del Congreso General.

a) Las protecciones específicas de los legisladores

Artículo 11. "Los diputados y senadores gozan del fuero que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.

Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes."

Ya ha quedado estipulado que, tanto la inviolabilidad parlamentaria como el fuero constitucional son protecciones sustantivas, por tanto, que en las leyes relativas solo se distingue su carácter primario y no se le da un trato profundo; no obstante, como se ha venido explicando, tienen naturalezas legales distintas: la inviolabilidad resguarda a los parlamentarios de todas aquellas opiniones y expresiones que emitan en el ejercicio de su tarea legislativa y el fuero constitucional es un resguardo para la independencia del mismo, evitando que se les pueda detener o juzgar por los tribunales comunes por la comisión de un

delito sin que haya habido previamente la declaración de la Cámara de Diputados, misma que emite si ha o no lugar a proceder en contra del legislador que presuntamente ha delinquido.

Dentro de la Ley Orgánica, se utiliza la expresión "fuero" para definir a la protección anteriormente mencionada; en dicha palabra se ha vertido una controversia teórica y jurídica, tal y como lo expusimos en el tema 2.1

Ahora, tenemos la llamada inmunidad parlamentaria que, realmente tiene las mismas características del fuero constitucional enunciando al resguardo procesal de los diputados y senadores. Este derecho, además de impedir que los congresistas sean sometidos por los tribunales comunes sin la previa declaración respectiva, evita que el proceso penal se convierta en un instrumento político para supeditar o perjudicar a algún legislador opositor o disconforme, lo cual traería como consecuencia que el diputado o senador no pueda desempeñar sus funciones adecuadamente.

En vista de que la Ley Orgánica del Congreso es una normatividad que tiende a puntualizar la regulación de la organización, composición, atribuciones, prerrogativas y funciones del Poder Legislativo, extrañamente mantiene, dentro de sus preceptos, el término "fuero" y no así a la frase "inmunidad parlamentaria", siendo que en la primera se gestan un sinnúmero de inconvenientes y confusiones jurídicas y en la segunda se puede esclarecer, *stricto sensu*, el valor jurídico de este resguardo, estableciéndolo como prerrogativa efectiva de los miembros del Legislativo; no equivocándolo con una situación de exención o de total sustracción a la acción penal, pues lo único que implica la inmunidad

parlamentaria es la exigencia de un requisito adicional para ser juzgados por los tribunales ordinarios, la cual es la declaración de procedencia.

A este respecto, en el último párrafo de este numeral, se establece éste requerimiento para levantar la inmunidad parlamentaria. Relacionado con el artículo 111 de la Ley Suprema, ésta parte fija que, antes de que un diputado o senador federal pueda ser remitido a la justicia penal común por la comisión de un delito, deberá de seguirse un procedimiento peculiar; la declaratoria de procedencia se instauró como un mecanismo para proteger a los miembros del Congreso Federal de cualquier abuso por parte de otros poderes, atendiendo su investidura y a las indispensables funciones que ellos ejercen. Este es un derecho de carácter procesal, el cual, es totalmente diferente al fuero constitucional o inmunidad parlamentaria, mientras que esta es de naturaleza sustantiva, la declaración de procedencia es el procedimiento para suprimirla o eliminarla, por ende, su naturaleza es adjetiva; este criterio queda refrendado jurídicamente en este artículo, pues separa claramente una prerrogativa de la otra.

Ahora, el resguardo al recinto parlamentario es uno de los elementos que permite la libre expresión de los congresistas al realizar sus quehaceres legislativos y, por consiguiente, acredita igualmente la independencia de las Cámaras; relacionado con el párrafo segundo del artículo 61 del Código Político; el artículo siguiente de la Ley Orgánica, establece una exposición más amplia del contenido jurídico del mismo.

- b) De la custodia de los resguardos parlamentarios y la inviolabilidad del recinto legislativo.

Artículo 12. “ Los recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables. Toda fuerza pública esta impedida de tener acceso a los mismos, salvo con permiso del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará en este caso.

El Presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización seriere presente la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto.”

El recinto parlamentario es, por un lado, el espacio comprendido dentro de ciertos límites que tiene el Congreso, y por el otro, es el lugar o edificio donde se reúnen a sesionar los diputados y senadores, el cual, como toda institución representativa, es inviolable; es decir, que se encuentra formal y constitucionalmente protegido contra violaciones, actos o transgresiones que pudieran realizar tanto autoridades como particulares, esto, a razón de que en la Cámara confluyen decisiones de gran trascendencia para todo el Estado Mexicano.

Este custodia se le ha conferido al Presidente de la Cámara del Congreso o de la Comisión Permanente; sin embargo, este artículo señala que podría

entrar con permiso del Congreso de una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, pero en este caso, -es decir, si llegara a autorizarse-, quedaría bajo el mando de ellos, esto es, que no rompería con el principio de legalidad parlamentaria, si los órganos internos del Congreso de la Unión autorizan la intervención.

Con esta medida se reconoce el tan mencionado principio de autonomía parlamentaria que le permite regular su ámbito de gobierno, y que si bien no está previsto que ninguna persona que no sea integrante de las Cámaras de Diputados y Senadores pueda acudir al recinto, si es compatible con el sentido democrático y representativo del régimen de gobierno de nuestro país; es decir, la naturaleza de los legisladores, es representar a la sociedad, y por lo tanto deben mantener un contacto estrecho y permanente con ésta, reafirmando que el recinto legislativo es el espacio natural de discusión, debate y formación de opinión pública, por ende, es lógico que haya la posibilidad de que estén presentes en las Cámaras, no solamente diputados y senadores, sino también los ciudadanos.

Ahora, con lo relativo a las prerrogativas aludidas, éste artículo indica que “El Presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y senadores..”, o sea que, debido a la gran magnitud que tiene este resguardo sustantivo parlamentario, la Ley Orgánica permite que el Presidente de la Cámara, del Congreso o de la Comisión Permanente, dependiendo del caso, pueda solicitar el auxilio de la fuerza pública para detener a aquellos que intenten producir un detrimento en la

libertad física del parlamentario, independientemente de que, en el supuesto de que se le vaya a instaurar una declaratoria de procedencia o no, la fuerza pública queda imposibilitada para allanar el recinto legislativo a causa de una imputación de carácter penal a un legislador; en el entendido de que, para proceder bajo estas circunstancias, es necesaria la declaración aludida por parte de la Cámara de Diputados y por la propia inviolabilidad que se le concede legalmente al recinto legislativo en beneficio de su soberanía.

Del mismo modo, el Presidente de dichos órganos – Cámara, Congreso o Comisión Permanente – tendrá la facultad de suspender la sesión hasta que la fuerza pública abandone el recinto, ello, en la hipótesis de que no haya habido de por medio el consentimiento por la autoridad legislativa para acudir al mismo.

3.2.1.1.2 Estructura y funcionamiento de la Cámara de Diputados.

Ahora bien, en la parte concerniente al funcionamiento y estructura de la Cámara de Diputados en específico, el artículo 22 de esta ley con referencia a la prerrogativa aludida nos señala:

a) Título Segundo.

De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados.

Capítulo Segundo. De la Mesa Directiva.

Sección Tercera. De su Presidente

Artículo 22. “El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad. Garantiza el fuero constitucional de los diputados y vela por la inviolabilidad del Recinto Legislativo.

El Presidente conduce las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, con los otros dos Poderes de la Unión, los poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal. Asimismo, tiene la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria.

El Presidente, al dirigir las sesiones, velará por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y de los Grupos Parlamentarios, y la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales de la Cámara; asimismo, hará prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo.

El Presidente responderá sólo ante el Pleno cuando en el ejercicio de sus atribuciones se aparte de las disposiciones que las rigen.”

En el precepto anterior se enuncia de forma definida, las facultades que tiene el presidente de la Cámara de Diputados en las labores legislativas dentro y fuera del recinto parlamentario; fungirá como representante de la misma ante la Cámara de Senadores y los demás poderes de la Unión, pues en él se concentra el pensamiento y las ideas de cambio de todos los diputados; dirigirá y procurará que, en las sesiones, exista un equilibrio entre los mismos legisladores y los Grupos Parlamentarios a los que pertenezcan, esto, con el objetivo de encaminar las mismas en un ambiente propio para decidir las cuestiones tan importantes que allí se discuten, los cuales deberán estar enfocados al interés de la sociedad.

En el caso de que el mismo Presidente se desvíe de todos estos objetivos y requerimientos, existe un control en el cual el Pleno observará las razones que aquél tenga para proceder de esa manera.

En el primer párrafo del artículo 22, nuevamente hace mención de la prerrogativa estudiada, indicando que el Presidente mencionado tendrá la obligación de defender y refrendar el fuero constitucional que los inviste y la inviolabilidad del recinto; no obstante, sigue manteniendo los mismos términos que el artículo 12 de la Ley Orgánica del Congreso, puesto que no expone de manera detallada la forma por la cual cumplirá con este resguardo; la única manera precisamente expresada en la que puede efectuar dicha garantía, es la señalada en el numeral citado, donde, de manera genérica se ostenta que requerirá el auxilio de la fuerza pública para este caso.

Es importante advertir que, dentro del capítulo de las facultades del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, donde se centra en sus atribuciones, no existe un precepto que aluda al resguardo del fuero constitucional por parte del Dirigente de la Mesa Directiva con respecto a los senadores; siendo que en la parte general de esta ley, se indica que el Presidente del Congreso y de cada una de las Cámaras protegerán el "fuero" de diputados y senadores; posiblemente el constituyente no creyó conveniente hacer hincapié a este respecto, puesto que ya está contenido dentro de la fracción que regula al Congreso en general, no obstante, en el caso de los diputados ocurre ésta excepción al reiterarlo.

3.3 En el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Este reglamento fue creado el 20 de marzo de 1934, reformado el 31 de diciembre de 1963, el 21 de octubre de 1966, el 20 de enero y el 11 de diciembre

de 1975; también constituye el marco jurídico del Poder Legislativo, pues expone, profundiza y analiza las disposiciones constitucionales referentes al encargo parlamentario y regula los aspectos no considerados por la Constitución y por la Ley Orgánica; es decir, el procedimiento de sus trabajos, el orden de las discusiones, el funcionamiento de las fracciones parlamentarias, derechos y obligaciones de los miembros, entre otras cuestiones; con lo cual se coordinan los asuntos y pormenores internos del Congreso Mexicano.

Con toda la sistematización que existe en este ordenamiento y observando que éste de alguna manera complementa o perfecciona las disposiciones de la Ley Orgánica, actualmente no se encuentra en él algún precepto alusivo a las prerrogativas parlamentarias, no obstante, debería existir una norma que regule de manera puntual estas figuras, pues, como se indicó, este ordenamiento complementa lo dispuesto en la Constitución y en La ley Orgánica del Congreso, con lo cual se hace necesaria dicha reglamentación.

3.4 En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Del Título Cuarto de la Constitución General, se desprende esta ley secundaria, cuyos preceptos comprenden puntos que atañen principalmente a la responsabilidad penal -exigida mediante declaración de procedencia- y la responsabilidad política -instada por medio del juicio político- de los servidores públicos, contemplados en éstos a los miembros del Poder Legislativo Federal.

En esta parte de la investigación se observará la diferencia jurídica que existe entre la declaratoria de procedencia, y la garantía llamada fuero constitucional o inmunidad parlamentaria propia de los legisladores mexicanos,

mismas que son señaladas en los artículos 61 y 111 de la Ley Fundamental, así como las disposiciones integrales que conlleva.

3.4.1 Contexto jurídico de la exigencia penal de los servidores públicos y la declaración de procedencia.

a) Capítulo Único. Disposiciones Generales

Artículo 1. "Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;

II.- Las obligaciones en el servicio público;

III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;

IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;

V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y,

VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos."

Este numeral implanta de manera más estricta la regulación en materia de responsabilidades de los servidores públicos mencionados en el artículo 108 de nuestro Código Político; en primera instancia se reafirma la necesidad del Estado para sistematizar fehacientemente la conducta de todos los servidores públicos, entendiendo como tales para estos efectos, a todos aquellos sujetos que han sido nombrados para desempeñarse en cualquier jerarquía, rango, origen o lugar

de empleo, cargo o comisión; el propósito de este artículo es revalidar el trato igualitario en esta ley a los servidores públicos, a razón de que los servidores públicos de alta jerarquía, tanto en el Gobierno Federal como en los estatales, no desempeñan sus actividades de forma aislada, sino que lo hacen de manera ligada con los demás servidores públicos, todos ellos concentrados jerárquicamente bajo un mismo orden jurídico, siguiendo el objetivo de hacer más eficaz y eficiente el desempeño de sus obligaciones y atribuciones

Estas facultades pueden ser proporcionadas por la ley a un individuo o a un órgano público, en el primer caso podemos citar al Presidente de la República, mientras que en el segundo tenemos al Congreso de la Unión. Bajo estas pautas, las atribuciones que la Constitución le confiere las Cámaras tanto en conjunto como por separado, están regidas en este artículo; no en el sentido formal que conlleva la función legislativa –como actividad que tiene el Estado para realizarla por conducto del Poder Legislativo- sino desde un punto de vista material -como un proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les da el nombre de leyes-; esto, reconociendo que la facultad inherente al Congreso lleva contenida la obligación de ejercerla en beneficio colectivo, y por ende, la conducta que reflejen en el ejercicio de sus funciones, deben de ser plenamente reglamentada, ya que el cumplimiento de sus obligaciones recae en el interés social, por lo tanto, se pueden considerar como servidores públicos sujetos a éste régimen.

Atendiendo a la clasificación de las responsabilidades de los sujetos mencionados, la fracción tercera alude a la responsabilidad administrativa y a la responsabilidad política; en el primer caso, corresponde señalar que con las

reformas publicadas el 13 de marzo de 2002, se dio paso a la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas que fue emitida con el propósito de regular exclusivamente las responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales y de quienes manejan recursos públicos gubernamentales; está enfocada fundamentalmente –por la naturaleza de sus funciones- a aquellos que desempeñan sus labores en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, quedando regulada en la ley en análisis, únicamente las conductas susceptibles de responsabilidad política y la sustanciación de Juicio Político, así como las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Gobierno del Distrito Federal; la causa de estas modificaciones fue tomando en consideración la separación de cada uno de los procedimientos concernientes a las responsabilidades de los servidores públicos, pues conviene desarrollarse en ordenamientos legales que regulen los aspectos específicos de cada una de ellas; no obstante, en ambas disposiciones, las razones para determinar la conducta de los servidores públicos respectivos están basados en la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el ejercicio de sus funciones propias.

Con base en ese principio de autonomía, la siguiente fracción alude a las autoridades que deban conocer del juicio político y del procedimiento para exigir responsabilidad administrativa. En el juicio político, la jurisdicción le corresponde al Congreso de la Unión, y para tales efectos, la Cámara de Diputados se erige en Órgano Instructor y de Acusación y la Cámara de Senadores se forma en Órgano de Sentencia, este órgano político tiene la facultad para remover o

inhabilitar a cierto funcionario público, siempre y cuando se encuentre entre los señalados en el artículo 110 de la Ley Suprema y de ellos emanen las conductas previstas en artículo 109, fracción primera, del mismo ordenamiento. En materia de responsabilidad administrativa en el Distrito Federal –tal y como lo supone este sistema – las autoridades acreditadas son: El Órgano Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, entre otros.

Ahora bien, ocupándonos de la responsabilidad penal de los servidores públicos, la fracción quinta comprende lo siguiente: “Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero..” En este supuesto, la autoridad capacitada para efectuar el procedimiento relativo es la Cámara de Diputados integrándose primeramente un organismo denominado Sección Instructora, para posteriormente instaurarse en Jurado de Procedencia; a este respecto, lo que se conoce jurídicamente como fuero constitucional o inmunidad parlamentaria en el caso de los miembros del Congreso de la Unión, según el artículo 61 constitucional, tiene correlación con lo dispuesto en el artículo 111 del mismo ordenamiento, y a su vez, con lo estipulado en esta fracción, pues establece los sujetos que están supeditados a este régimen, fijando, del mismo modo, la diferencia indudable entre la protección sustantiva y la protección procesal, a saber; ya se ha determinado que la inmunidad parlamentaria es una prerrogativa de los diputados y senadores del Poder Legislativo Federal que los exime de ser detenidos o procesados por su probable responsabilidad en la comisión de un delito; y en orden a lo anterior, la forma

para exigir responsabilidad penal es la multicitada declaración de procedencia, que, en concordancia con la fracción referida, no es equivalente a la protección sustantiva de los servidores públicos, en este caso, de los legisladores mexicanos; si bien ya se había estipulado teóricamente la diferencia entre las dos figuras, ahora se ratifica jurídicamente, pues de este apartado se interpreta que la no procesabilidad o la garantía constitucional conferida a los legisladores en los artículos mencionados debe relacionarse con la declarativa de procedencia, mas no comprenderse como fuero constitucional ejerciéndolas como prerrogativas análogas, concibiendo una clara diferencia entre una figura y otra.

Para finalizar con el estudio de este artículo, la última fracción hace mención del llamado registro patrimonial de los servidores públicos, conociéndose por él al “sistema gubernamental permanente de control y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos que permite a las autoridades competentes conocer su evolución y detectar probables conductas irregulares o ilícitas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones por la notoriedad de riqueza que pudiera ser superior a los ingresos comprobables del servidor público”⁴⁷ o sea, que se distingue por ser un mecanismo de control para identificar conductas indebidas que pudieran traer como consecuencia un enriquecimiento ilícito. Este registro presupone un medio de vital importancia para este régimen de responsabilidades, en virtud de que, gran parte de los recursos que se le conceden a los servidores públicos son necesarios para desempeñar sus obligaciones y así, satisfacer las exigencias de

⁴⁷ Ortiz Soltero, Sergio. *Responsabilidades legales de los servidores públicos*. Tercera edición, México, Porrúa, 2004, p. 331

la sociedad, no así para incrementar su patrimonio a expensas del capital otorgado.

b) Sujetos.

Artículo 2. "Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales."

Con lo manifestado en este numeral, se establece en *strictu sensu* todos aquellos sujetos que están supeditados a las disposiciones de esta ley, señalando, según el artículo 108 Constitucional 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; a los Gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales. Se hace una clara exclusión del Presidente de la República debido a que, durante el ejercicio de su encargo solo puede ser acusado en dos supuestos: traición a la patria y delitos graves del orden común; si bien es cierto que el primer mandatario de la nación es un representante de elección popular, tal y como lo establece el artículo 108 constitucional también lo es que, por ejemplo, no está contemplado dentro de los sujetos a Juicio Político, esto en el primer párrafo del artículo 110 de la Ley Fundamental; consecuentemente no le

es aplicable La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para dicho efectos, basándonos en la interpretación de este precepto.

Ahora bien, con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 108 y en el cuarto párrafo del 111, ambos de la Constitución Federal y analizados con anterioridad, se hace mención de las dos hipótesis señaladas arriba, a este respecto, se han formulado varias propuestas para fijar que debe entenderse por "delitos graves", así ha quedado que son aquellos en los que el indiciado no obtuviese el derecho del artículo 20 constitucional, es decir, que por la gravedad del delito o por reincidencia, no tenga derecho a la libertad provisional bajo caución, o bien, que se trate de alguno de los delitos contemplados en el artículo 22; dado el caso, la Cámara de Senadores resolverá conforme a la legislación penal aplicable. Considerándolo desde esta perspectiva, el Presidente de la República carece de responsabilidad política y de responsabilidad administrativa, aun siendo el primer político y el primer mandatario del país, su eventual conducta debe tipificarse necesariamente en los delitos graves del orden común contemplados en la legislación penal y someter la denuncia penal a la consideración de la Cámara de Senadores para que declaren su procedencia y así, estar en posibilidad legal para exigir cuentas de su actuación.

c) Autoridades competentes para sustanciar los procedimientos relativos a la exigencia de responsabilidad.

Artículo 3. " Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán:

I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;

I- bis.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

II.- La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo;

III.- las dependencias del Ejecutivo Federal;

IV.- El órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal;

V.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación

VI.- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;

VII.- El Tribunal Fiscal De La Federación;

VIII.- Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva;

IX.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes”.

Debido a que la acción de imputar responsabilidad a algún servidor público de alta jerarquía, como lo son los miembros del Congreso General, es un asunto de suma importancia y que requiere un trato puntual y riguroso en la substanciación de los procedimientos respectivos, la ley ha establecido a las autoridades que pueden efectuar dichas funciones; en cuestiones relacionadas con la responsabilidad penal y política, la función recae en la Cámara de Diputados en el primer supuesto y en la Cámara de Diputados y la de Senadores en el segundo. En el primer caso, que es el tema que no ocupa, de acuerdo con el artículo 74 de la Constitución Federal, la Cámara De Diputados tiene facultades exclusivas, por ejemplo en materia presupuestaria –examinando, discutiendo y aprobando el presupuesto de egresos de la Federación-, en materia administrativa –expidiendo el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración del Presidente electo que hubiera hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-, en materia de fiscalización – coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización

superior de la Federación en los términos legales conducentes- y en materia jurisdiccional -resolver si ha lugar o no a proceder penalmente contra los servidores públicos en los términos del artículo 111 Constitucional-; o sea, ejecutar el juicio de declaración de procedencia.

Esta última facultad bien pudiera ser elemento para quebrantar el principio de División de Poderes contenido en el artículo 49 del Código Político, puesto que las facultades para conocer asuntos de carácter jurisdiccional son competencia del Poder Judicial; no obstante, sobre esta materia, al igual que en la hacendaria, el constituyente mexicano ha estimado que es una actividad en la que tienen especial interés los gobernados, por ello, la Cámara de Diputados tiene un papel significativo en esas actividades, pues ciertamente, en ella se encuentra contenido el sentir popular.

Basándose en lo advertido, recordemos que es la misma Constitución la que otorga dichas facultades a la Cámara, pero únicamente en los casos previstos en el artículo 111, con lo cual, se entiende que las decisiones que toma el Congreso en este sentido son de carácter soberano y no infringen el principio de División de Poderes; pudiéndose considerar como una salvedad.

Con el fin de sustentar esta perspectiva, la Suprema Corte de Justicia ha resuelto la siguiente tesis que en lo propio explica:

División de Poderes. Sistema Constitucional de carácter flexible.

"La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite expresamente consignadas en la Propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales,

corresponden a la esfera de atribuciones de otro poder. Así en el artículo 109 constitucional se otorga el ejercicio de las facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las cámaras que integran el Congreso de la Unión en los casos de delitos oficiales[sic] cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dicho numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los poderes Legislativo Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del supremo poder de la Federación, facultades que incumbe a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista legal, que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.⁴⁸

Basándonos en lo expuesto, la función jurisdiccional otorgada al Congreso General en materia de responsabilidades, es legítima y legal, puesto que la

⁴⁸ Amparo en revisión 4277/77, Héctor Mestre Martínez y coagraviados (acumulados), 30 de noviembre de 1978, 5 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época. Vols. CXV-CXX, tercera parte, pp. 65-66

misma Constitución lo señala y únicamente opera en casos determinados por las mismas leyes.

En relación con las demás conductas que pueden producir responsabilidad, como en la administrativa, la autoridad competente para conocer de ellas es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Órgano Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal y el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal⁴⁹; así también están la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las dependencias del Ejecutivo Federal, El Tribunal Fiscal de La Federación, entre otros.

La independencia en los procedimientos que deben de prevalecer entre una y otra conducta susceptible de responsabilidad, esta contemplada en el artículo siguiente:

- d) De la autonomía de los procedimientos para exigir responsabilidad
- Artículo 4. “Cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en mas de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollaran en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.”*

⁴⁹ Recordemos que por las reformas del 13 de marzo de 2002 a esta ley, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual le atañen asuntos relacionados con la responsabilidad administrativa de los mismos en materia federal, quedando solo regulada en esta ley lo tocante a las responsabilidades administrativas en la esfera del Distrito Federal.

Teniendo en cuenta que cada una de las conductas previstas en esta ley son diferentes, sus procedimientos deben de ser efectuados también de manera distinta; la independencia de los juicios respectivos ya fue estudiada en los artículos relativos a las consideraciones generales de la Constitución sobre esta materia.⁵⁰

Con el afán de complementar las disposiciones estudiadas en esta parte de la investigación, es conveniente mostrar un bosquejo del procedimiento de declaración de procedencia, dejando asentado que el mismo es de carácter adjetivo, y no sustantivo, y que en la teoría suele ser equiparado con el fuero constitucional o la inmunidad parlamentaria en el caso de la protección otorgada constitucionalmente al Poder Legislativo.

3.4.2 Procedimiento para efectuar la declaración de procedencia en contra de los miembros del Congreso de la Unión -artículos 25 al 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos-

En primera instancia, cabe mencionar que este procedimiento se creó con la entrada en vigor de las reformas al Título Cuarto Constitucional, y por consiguiente, de la ley en materia en 1982, en donde el modo procesal de exigir responsabilidad política dejó de ser un medio en el que ambas Cámaras del Congreso General tenían la facultad de resolver sobre la procesabilidad penal del sujeto inculcado, imponiendo sanciones de tipo político; por ello, el legislador

⁵⁰ Véase “Del régimen de responsabilidades de los servidores públicos” artículo 109, inciso b) de esta investigación.

remitió la finalidad de dicho juicio al referido como declaración de procedencia, diferenciándolo de esta forma, del juicio político.

Ahora bien, en esta parte de la ley se instituyen las bases del proceso previo a la declarativa de procedencia en sí, el cual, tiene similitud con el del juicio político; el inicio de nuestro procedimiento se fija con una denuncia o querrela presentada por escrito, la cual puede ser presentada por los ciudadanos "bajo su más estricta responsabilidad" es decir, que serán responsables de todas las imputaciones que contenga la misma; deberá contener la firma del denunciante y estar apoyada en pruebas documentales o elementos suficientes para establecer la existencia del delito, esto, atendiendo a la función de relevancia que tiene el legislador denunciado. En caso de que el denunciante no tenga en su poder los elementos suficientes de prueba para acreditar la conducta ilegal, deberá señalar la autoridad o el lugar en que se encuentren los medios correspondientes, a fin de evitar la dispersión de denuncias anónimas, ficticias o sin fundamento, las cuales resultarían improcedentes. No obstante lo anterior, interpretando lo dispuesto en el artículo 36 de la ley en comento, el denunciante podrá solicitar copias certificadas de los documentos que pretenda ofrecer como pruebas a las autoridades correspondientes, las cuales, están obligadas a expedirlas lo más pronto posible, si no lo hicieren, la Sección Instructora señalará un plazo para su expedición, apercibida de que de no hacerlo se impondrá una multa de diez a cien veces el salario mínimo, el mismo caso se prevé para el denunciante que aparente haberlas solicitado. Con motivo de garantizar este derecho a todos los ciudadanos, en el caso que el denunciante sea perteneciente

a una comunidad indígena, serán auxiliados por traductores, o en su defecto, podrán presentarla en la lengua indígena.

Otra manera de efectuar la denuncia es a través del requerimiento del Ministerio Público, éste debe de integrar la averiguación previa y haber cumplido los requisitos para ejercitar la acción penal hacia el parlamentario implicado; a nuestro juicio, es preferible tramitar la declaración de procedencia por medio de esta vía, para que, una vez integrada la averiguación previa, haga conocer de esta situación a la Cámara de Diputados, con el objeto de que ésta declare la procedencia de la denuncia y de la acción penal referida; de esta forma, el trámite tiende a tener la efectividad deseada, pues se cumple con el requisito previsto.

Cumplidas las exigencias anteriores, el procedimiento se iniciará en sí cuando el Ministerio Público presente la denuncia ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados –antes llamada Oficialía Mayor–; en el supuesto de que sea un ciudadano quien presente la misma ante el órgano legislativo, es evidente que solo procederá cuando este reunidos los elementos del tipo penal y la posibilidad de ejercer la acción penal, pues de no ser, así se desechará de plano. Dicha denuncia deberá ratificarse dentro de los tres días naturales siguientes a la presentación; este requisito es de suma relevancia, pues a falta de éste, la denuncia se desecharía de plano, pero no provocaría un perjuicio en el derecho del denunciante de presentarla nuevamente, puesto que las conductas ilícitas que pudiera contener la denuncia son de interés público, a razón de que las actividades que realiza el legislador observan ese mismo carácter. Una vez ratificada la denuncia, la Secretaría General de la Cámara de Diputados deberá

remitir la denuncia, querrela o requerimientos del Ministerio Público a la denominada Sección Instructora, asimismo, dará cuenta del turno a cada una de las Coordinaciones de los Grupos Parlamentarios; entendiéndose por éstas al conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara, esto en conformidad con previsto en el artículo 70, fracción tercera de la Ley Suprema.

La Sección Instructora esta conformada por 4 diputados de algunas comisiones de la Cámara inherentes al tema; dicha Sección tiene a su cargo practicar todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta ilícita, estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el congresista denunciado; este tramite puede ser equiparado al periodo de instrucción llevado en el procedimiento penal. En este procedimiento previo, la Sección efectuará las diligencias apropiadas para establecer lo siguiente:

1. - Si el inculcado esta comprendido dentro de los sujetos a los que se refiere el artículo 111 de la Constitución, en este caso, que se desempeñe como legislador.

2. - Si se encuentra en el ejercicio de su cargo, y por consiguiente, protegido con la inmunidad parlamentaria

3. - La existencia del delito y,

4. – La probable responsabilidad del inculcado.

Si a juicio de la Sección, la denuncia es notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara de Diputados para que esta resuelva si se desecha o se continua con el procedimiento; en este supuesto, la misma hará

saber al denunciado, dentro de los tres días naturales siguientes sobre la materia de la misma, para que con ello pueda hacer valer su garantía de defensa, misma que podrá efectuarla de dos maneras: compareciendo o informando por escrito, todo ello dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación; el artículo 33 de esta ley establece que, en el caso de que el legislador no comparezca, se entenderá que es en sentido negativo. Presentada la contestación de la denuncia, la Sección abrirá un periodo probatorio de 30 días naturales para que tanto el denunciado como la misma Sección ofrezcan las manifestaciones pertinentes; en el supuesto de que el plazo señalado sea insuficiente, la Sección podrá ampliarlo solamente lo necesario, a su vez calificará las pruebas y desechará las que, a su juicio, sean improcedentes.

Concluida esta fase, se pondrá el expediente a la vista del denunciante para que pueda tomar los datos que logren servir para formular sus alegatos, esto, en un término de tres días; concluido este plazo, el denunciado dispondrá de otros tres días para efectuar lo conducente; así, dentro de los seis días naturales de la conclusión del segundo término mencionado, las partes deberán presentar por escrito sus respectivos alegatos.

Al terminar la fase alegatoria, se hayan formulado o no, la Sección deberá rendir su dictamen en un plazo de 60 días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo a criterio de la Sección; en este caso se observarán las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al juicio político; esto es, si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible rendir su dictamen, podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesario.

Recibida la dictaminación, el Presidente de la Cámara de Diputados anunciará que ésta debe de erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente de haberse depositado el dictamen, haciéndolo saber al legislador inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante o Ministerio Público en su caso. El día y hora señalados, el Presidente de la Cámara la declarará erigida en Jurado de Procedencia y se cumplirá con las siguientes formalidades:

1. - La Secretaría dará lectura a las conclusiones del dictamen formuladas por la Sección Instructora.

2. - Se dejará constancia de que las partes que intervinieron en el procedimiento fueron debidamente citadas; asimismo, que fueron cumplidas en sus términos, sin excepción, todas y cada una de las etapas del procedimiento que contempla el Título Segundo de la ley en materia – "Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia"-

3. - Se concederá el uso de la palabra al parlamentario incriminado y a su defensor, como también al denunciante, querellante o Ministerio Público en su caso; teniendo el derecho de replica, pero los últimos en utilizar la palabra serán estos tres últimos, si así lo requieren.

4. - Retirado el denunciante o querellante y el legislador y su abogado, pero permaneciendo el Ministerio Público, se procederá a discutir y votar el dictamen y aprobar los puntos de acuerdo. El presidente hará la declaratoria que corresponde.

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el denunciado, este quedará inmediatamente separado de su función legislativa y sujeto a jurisdicción de los tribunales competentes para que actúen en

conformidad con las leyes penales respectivas; los efectos de dicha declaración serán solo separarlo de su cargo mientras este sujeto a proceso penal, debido a la naturaleza meramente declarativa la resolución expresada tiene.

Si el proceso penal culmina en sentencia absolutoria, el parlamentario podrá reasumir sus funciones; si es en sentido condenatorio, no tendrá derecho a recibir indulto.

Por el contrario, si los Diputados del Congreso Federal enuncian que no ha lugar a proceder, no ocurrirán procedimientos posteriores mientras siga investido con inmunidad parlamentaria, pero ello no exime la posibilidad de que el procedimiento penal siga su curso cuando haya concluido sus funciones.

Finalmente, se expondrán unas reglas generales aplicables para la declaratoria de procedencia:

1. - Revisión de la Declaración: La exploración de la decisión del Jurado de Procedencia podrá ser revisada por el Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, a petición de cualquiera de los Presidentes de dichas comisiones o por solicitud, de cuando menos, el diez por ciento de los Diputados integrantes de ambas comisiones.

2. – Suspensión de procedimiento penal: Cuando se siga proceso penal en contra de un legislador que goza de la protección constitucional sin que se hayan cubierto los requisitos del procedimiento, la Secretaría de la Cámara de Diputados o la de la Comisión Permanente, según sea el caso, librará un oficio al juez o tribunal que conozca del asunto en cuestión para que se suspenda el procedimiento penal, mientras se resuelve sobre la procedencia, o en su defecto, su improcedencia.

3. - Sesiones: Las decisiones y determinaciones se tomarán en sesión pública, salvo en las que se presenta acusación o cuando las buenas costumbres y el interés general exijan que la sesión sea secreta.

4. - Acumulación procesal: La Sección Instructora debe efectuar la acumulación procesal cuando se presenten varias denuncias en contra de un mismo representante popular o sino, deberá formular en un solo documento sus conclusiones y los resultados de los diversos procedimientos.

5. - Publicidad de las Declaraciones: Las declaraciones dictadas por la Cámara de Diputados deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación y se comunicarán: a la Cámara a la que pertenezca el congresista, excepto que ella misma haya dictado la declaración y al titular del Ejecutivo Federal.

En el transcurso del estudio de los numerales alusivos a este procedimiento, la controversia para desarrollar la declaratoria de procedencia se hizo patente, ya que en diversos artículos del Capítulo Tercero de la ley en análisis, donde se señalan los pasos a seguir para la realización de este medio; nos remiten, en repetidas ocasiones, al del juicio político, con lo cual se crean una serie de desconciertos; por esta razón, es necesario establecer reglas más claras para el desarrollo de los procedimientos de juicio político y de declaración de procedencia, separando el marco jurídico de éstos, con el objetivo de reafirmar así, la mencionada autonomía que cada procedimiento tiene.

Con la finalidad de atender esta problemática, la Cámara de Diputados ha presentado una iniciativa con proyecto de decreto que crea la " Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia", misma que fue presentada al Pleno el día 10 de abril de 2001, la cual instaura, de manera más independiente, los

mecanismos para resolver sobre los procedimientos aludidos, así como la regulación de la responsabilidad penal del Ejecutivo Federal; esta iniciativa aún no ha sido aprobada.

3.5 En el Código Penal Federal

Ya se ha dilucidado el alcance jurídico que tiene la declaración de procedencia y su relación con el citado fuero constitucional o inmunidad parlamentaria inherente a los legisladores mexicanos; aun así, es conveniente determinar las actuaciones que pueden ser susceptibles para declarar la procedencia de los mismos; con base en ello, el Código Penal Federal vigente insta las conductas por las cuales puede ser acusado cualquiera de los miembros del Poder Legislativo Federal, esto, en virtud de mantener el régimen de democracia de nuestro país, pues no sería congruente que el Estado únicamente dictara preceptos para reprimir la conducta de los gobernados sin fijar las conductas ilícitas de los servidores públicos en los ordenamientos jurídicos respectivos. Esta parte de la investigación es meramente complementaria y pretende observar algunas muestras de las conductas susceptibles de responsabilidad penal de los parlamentarios, atendiendo la jerarquía de los mismos y la prerrogativa procesal que gozan durante el ejercicio de sus funciones.

Corresponde, en primera instancia, señalar que con fecha de 5 de enero de 1983 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas al Título Décimo del Código Penal; en dicho título, se agregaron seis nuevos tipos penales, donde se tipifican las conductas delictivas en que pueden incurrir los

congresistas como servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas; asimismo, dentro del texto del ordenamiento penal mencionado se encuentra también el Título undécimo relativo a los delitos cometidos por el servidor público en contra de la administración de justicia y por el ejercicio indebido del propio derecho; y además tipifican en artículos diversos, hechos delictivos en que puede incurrir el servidor público en el ejercicio de sus funciones o con motivo de las mismas.

El hecho de que exista un apartado especial para los delitos cometidos por dichos sujetos, no significa que estén exentos de la acción de la justicia cuando cometan un ilícito fuera del desempeño de sus funciones, al contrario; el Código tiene el propósito de fijar un marco legal específico de los actos de los servidores públicos, quienes, lógicamente también pueden ser causantes de los delitos que cometan en el ejercicio de sus cargos.

3.5.1 El legislador federal ante el Código Penal.

El artículo 212 del Código Penal decreta que es servidor público, para efectos de los títulos mencionados recientemente, “toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria; organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales...” De la misma forma, se fijan como sujetos de las disposiciones contenidas en el Título Décimo de este Código, a los Gobernadores

de los Estados, los diputados de las legislaturas locales y los Magistrados de justicia locales.

El contenido de este artículo deja claramente estipulado quienes son estimados como servidores públicos para efectos de esta ley. Así tenemos a los funcionarios y empleados adscritos a la Administración Pública Federal, a los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a los del Poder Judicial Federal o del Distrito Federal, a los que manejen recursos y fondos económicos federales, funcionarios estatales y, por supuesto, a los miembros del Poder Legislativo Federal.

En este aspecto, la responsabilidad penal se presenta cuanto se infringe lo dispuesto por alguno de los numerales del Título Décimo y undécimo del Código Penal⁵¹; por lo que las autoridades competentes, para sustanciar el procedimiento relativo, deben observar la jerarquía del parlamentario, toda vez que éstos quedan contemplados dentro de los sujetos que se mencionan en el artículo 111 constitucional y por ende, investidos con la inmunidad parlamentaria en el ejercicio de su encargo, por lo que se necesita de la previa declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados.

Si bien es cierto que los títulos aludidos se refieren a delitos cometidos por los legisladores en el ejercicio de su encargo, también lo es que un buen número de artículos de dicho ordenamiento no pertenecen a éstos apartados; esto no los exime de ser responsabilizados penalmente, puesto que el artículo 109 constitucional en su fracción segunda establece que: "La comisión de delitos por

⁵¹ Título Décimo. "Delitos cometidos por servidores públicos" y Título Undécimo. " Delitos cometidos contra la Administración de Justicia" corresponden al Libro Segundo del Código Penal.

parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal” con lo cual se reafirma el carácter imparcial para la aplicación de las leyes.

En esta perspectiva Sergio Ortiz Soltero manifiesta: “Todos los servidores públicos son penalmente responsables por las conductas ilícitas que cometan en contravención de las disposiciones contenidas en las leyes aplicables de la materia, ya se trate de delitos del fuero federal o del fuero común, o de aquellos contenidos en el Título Décimo del Código Penal o cualquier otro, excepción hecha del Presidente de la Republica que solamente puede ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común; sin embargo, aquellos servidores públicos a los que alude el artículo 111 constitucional no pueden ser sujetos del procedimiento penal si no han sido previamente desaforados”⁵²

Con esto, se refrenda el citado principio de igualdad, en donde los legisladores son responsables por todas las conductas delictuosas en las cuales puedan incurrir, ya sean de orden común o de orden federal y de cualquier conducta tipificada como violatoria contemplada en otros ordenamientos, por ejemplo en la Ley General de Salud, en la Ley de Derechos de Autor, etc., previendo como reserva la celebración de la declaración de procedencia antes de ser sometidos a los tribunales debidos. Continuando estrictamente con lo establecido en el Título Décimo del Código que nos ocupa, nos limitaremos a proporcionar varios ejemplos de conductas delictuosas en las que pueden incurrir los miembros del Congreso de la Unión, que puedan cometer en el ejercicio de sus funciones, los cuales serán abordados en los incisos siguientes.

⁵² Ortiz Soltero, Sergio, *op. cit.*, nota 44 p. 267

3.5.2 Delitos cometidos por los miembros del Poder Legislativo Federal como servidores públicos en el ejercicio de su encargo.

a) Título Décimo. Delitos cometidos por servidores públicos

Capítulo IX. Tráfico de Influencia.

Artículo 221.” Comete el delito de tráfico de influencia:

I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión;

II.- Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior; y

III.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código...”

El tráfico de influencias debe entenderse como el delito en el cuál el servidor público que, valiéndose del cargo que ostenta o de la influencia, ya sea política o jurisdiccional que se tiene con funcionarios de uno u otro carácter, “venta” plazas, ascensos o aumentos salariales, recibiendo a cambio un beneficio económico; o sea, se figuran como personas con dominios sobre las

autoridades, se presentan como influyentes para otorgar favores y así, obtener autorizaciones, nombramientos o ventajas difíciles de ser obtenidas en forma regular. Esta conducta, es sancionada con prisión de dos a seis años, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, destitución e inhabilitación de dos a seis años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos; así lo establece el último párrafo de este numeral.

b) Capítulo X. Cohecho.

Artículo 222. " Cometten el delito de cohecho:

I.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y

II.- El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones..."

En México, el delito de cohecho tiene un sinónimo: el de corrupción; es decir, comete el delito aquel servidor público que reciba indebidamente dinero o gratificaciones para dejar de hacer algo justo, o el que proporcione o prometa dinero o recompensas de cualquier naturaleza a un funcionario para que deje de efectuar sus funciones. Esta violación a la ley penal causa una enorme gravedad, pues nada perjudica tanto el prestigio de la Administración Pública como la

conducta indecorosa del servidor público que realiza o deja de realizar lo que le corresponde por razón de su gestión, por un precio.

Esta violación es de carácter bilateral, pues en él intervienen dos partes: la que corrompe y la que se deja corromper; además, es formal, puesto que basta que el sujeto corruptor haga la oferta o que el servidor público acepte la promesa, sin necesidad de que se efectuó la entrega de lo convenido en este contrato ilícito.

Este delito es castigado de la siguiente manera; cuando la cantidad o el valor de la gratificación o promesa no exceda a quinientas veces el salario mínimo diario del Distrito Federal en el momento de la comisión del delito, o no se pueda valorar, se impondrá prisión de tres meses a dos años, una multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de perpetrarse la infracción, destitución e invalidación de tres meses a dos años para desempeñar cualquier cargo público.

Cuando la cantidad o el valor de la paga, promesa o prestación, exceda de lo antes aludido, se imputará: reclusión de dos a catorce años, una multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo, remoción e inhabilitación de dos a catorce años para ocupar un puesto público. Cabe mencionar que, en ningún caso, se restituirá a los responsables el dinero o gratificaciones concedidas; éstas se emplearán en favor del Estado.

c) Capítulo XII. Peculado

Artículo 223. " Comete el delito de peculado:

1.- Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al

Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en deposito o por otra causa.

II.- El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona.

III.- Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos público o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades, y

IV.- Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destino..."

Esta acción delictuosa fue conocida como "malversación de fondos públicos", con el cual se representa de cierta manera, un abuso de autoridad, ya que dicho acto no se comete sino explotando su función pública. El delito de peculado se tipifica cuando el servidor público se apropie de dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, que emplee indebidamente fondos públicos, así como cualquier persona que promueva lo anterior a cambio

de fondos públicos o que no sea servidor público y utilicen recursos públicos para su provecho.

Esta violación, mas que material, puede decirse que es moral y política, pues se concreta en el agravio al deber de lealtad del servidor público para con la Administración Pública y para los gobernados que lo eligieron. Sus sanciones son equiparables a las del delito de cohecho, con la salvedad de que, en este caso, se observará la cantidad de lo extraído o de los fondos indebidamente utilizados.

d) Capítulo XIII. Enriquecimiento ilícito.

Artículo 224. "Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Incurrir en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiriera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma ley, a sabiendas de esta circunstancia..."

Tal vez, ésta sea una de las conductas delictivas que más perjuicios ocasiona al país, en virtud de que muchos "servidores públicos" ven el encargo que desempeñan como el instrumento para incrementar su patrimonio; por esta razón, se le ha dado también un trato constitucional, establecido en el tercer párrafo de la fracción tercera del artículo 109 de la Ley Fundamental.

Este delito existe cuando el servidor público –en este caso, el parlamentario- durante el ejercicio de sus funciones, aumente de forma significativa su patrimonio u obtengan bienes, cuya procedencia legítima no puedan acreditar. La tipificación de este delito responde a la necesidad de combatir la tan mencionada corrupción en los servidores públicos, quienes con frecuencia, abusan del poder para beneficiarse ilegalmente; sin embargo, existe la dificultad de probar los contenidos del delito, pues el servidor público cuenta siempre con medios para que de ninguna manera aparezcan como de su propiedad bienes que excedan de la cantidad legalmente permitida, sin riesgo de ser inculcados de este ilícito, como ocurre, por ejemplo, en aquellos casos donde los funcionarios se valen de prestanombres o del “lavado de dinero”, ambos también constituyentes de un delito.

Dada la trascendencia de lo anterior, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Título Cuarto, implanta un elemento para evitar dichas irregularidades, se trata del llamado Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, que, como ya se ha mencionado con anterioridad, es un sistema que permite investigar la situación patrimonial de los servidores públicos, con el objetivo de detectar anomalías o conductas ilícitas en el desempeño de sus funciones; siendo sujetos de esta obligación los diputados propietarios y suplentes y los senadores propietarios y suplentes, entre otros.

Las penas para este delito se componen por el decomiso, en beneficio del Estado, de los bienes que no se logren justificar; a este respecto, la Constitución General en su artículo 22 prohíbe expresamente las penas inusitadas y trascendentales, la multa excesiva y la confiscación de bienes; no obstante, no se

considera confiscación al decomiso de bienes que ordene la autoridad judicial competente en el supuesto de este delito, puesto que todos aquellos bienes obtenidos son producto de una conducta debidamente regulada en el Código Penal y prevista, igualmente en el artículo 109 constitucional.

Cuando la cantidad a que ascienda el enriquecimiento ilegal no exceda de cinco mil veces del salario mínimo diario del Distrito Federal, se impondrá: prisión de tres meses a dos años, una multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de efectuarse el delito, destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para ejercer un puesto público. Si el monto de lo obtenido en esta conducta excede de cinco mil veces el salario mínimo, se castigará con: prisión de dos a catorce años, una multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo en el momento de delinquirse, así como destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar un empleo público.

Para terminar con este análisis, no se debe olvidar que la responsabilidad penal en la que pueden incurrir los miembros del Poder Legislativo, así como otros servidores públicos, no solo se limita a las actuaciones establecidas en los artículos precedentes, sino a todas las relativas a esta ley.

CAPITULO 4

PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN JURÍDICAS Y PRACTICAS PARA EL EJERCICIO DE LAS PRERROGATIVAS DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DEMÁS SERVIDORES PÚBLICOS

4.1 Reasignación jurídica y nominal de los resguardos procesales constitucionales de los miembros del Poder Legislativo Mexicano.

Nuestro órgano Legislativo Federal es uno de los grandes cimientos para la construcción del propósito común del bienestar social y el equilibrio político del país; al mismo tiempo que es generador de la normatividad que rige la conducta de los gobernantes y gobernados, es un conducto mediante el cual se expresan las corrientes políticas e ideológicas que conforman el proceso político con el que se deciden importantes cambios nacionales.

Durante el transcurso de este análisis, se ha expuesto una de las prerrogativas de los miembros de este significativo Poder cuyas características forman parte del llamado "estatuto de los parlamentarios": el fuero constitucional o inmunidad parlamentaria⁵³ así como el procedimiento de declaración de procedencia, y es bien sabido que su existencia es elemental para el mantenimiento de la independencia de todo el Cuerpo, con lo cual puede deducirse que son también factores que ayudan a la cristalización de los objetivos señalados. Sin embargo, la problemática planteada que se vierte entre

⁵³ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, op. cit., nota 1. pp 154 y 155

nuestras figuras ha provocado que, hoy por hoy, existan confusiones y criterios un tanto divididos en cuanto a su naturaleza jurídica esencial de las mismas. Por ello es que, precisamente en el ánimo de esclarecer dichas estimaciones y opiniones técnicas y jurídicas, es necesario realizar adecuaciones puntuales en las leyes respectivas, de tal forma que les permitan, tanto a los estudiosos del Derecho como a los mismos representantes populares, emplear de forma efectiva e informada cada uno de los conceptos analizados. En este sentido, se han agrupado las propuestas de modificación jurídica y teórica en dos apartados; el primero, relativo a los bosquejos de modificación a algunos artículos de las leyes inherentes a la materia, y el segundo, a ciertas recomendaciones que corresponden a la intención específica de detallar y definir los alcances de cada uno de éstos atributos parlamentarios. Éstos son:

1. - Proyectos de modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

a) Propuesta de Reforma al párrafo segundo del artículo 61 constitucional.

b) Propuesta de reforma al artículo 11 párrafo primero de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

2. – Recomendaciones para el manejo y aplicación de las prerrogativas procesales de los servidores públicos.

a) Distinción teórica-jurídica entre las figuras fuero constitucional y declaración de procedencia.

b) Modificación nominal de la palabra “fuero” en el caso de la protección procesal de los demás servidores públicos.

c) Reivindicación jurídico-política de la inmunidad parlamentaria de los legisladores.

d) Restricción legal del resguardo sustantivo procesal de los legisladores y demás servidores públicos en casos de delitos flagrantes.

4.1.1 Proyectos de modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

4.1.1.1 Propuesta de Reforma al párrafo segundo del artículo 61 constitucional.

Uno de los factores que han sido señalados como relevantes para efectuar esta reforma, ha sido la discordancia expresa que existe en nuestro Código Político ante la existencia de fueros y privilegios en su artículo 13 y la denominación actual de la protección que gozan nuestros congresistas, la cual recibe el nombre de fuero constitucional

Sin duda, el establecimiento de los “fueros” por motivos de clase o posición social o política fue una de las cuestiones que provocó conflictos y levantamientos en la historia de nuestro país, ya que existían grupos de personas que no estaban sujetas a la jurisdicción común por aquellos privilegios que se les concedían; al señalar la palabra “fuero”, prácticamente se refería a aquella exención desmedida que quebrantaba la garantía de igualdad ante la ley y los derechos fundamentales de los que eran excluidos de estas concesiones, situación que los constituyentes en la época del establecimiento del México independiente, trataban de evitar.

En virtud de estas consideraciones históricas, la Constitución Federal prohíbe la práctica de las mismas, instaurando un régimen de igualdad, bajo el cual, tanto los gobernantes como los gobernados, están sujetos del mismo modo a la aplicación de las leyes.

El segundo factor es la variación de sentidos a la palabra “fuero”; es sabido que dicha locución ostenta dentro del ámbito legal, de diversos significados, y por ende, de diferentes alcances; se habla de competencia, de jurisdicción, de privilegio desmedido -basándose en lo señalado anteriormente- o de agrupación de legislaciones; empero, también se enuncia como una protección constitucional de los legisladores mexicanos. En efecto, igualmente, el artículo 61, pese a estos diversos usos conceptuales, sigue manteniendo la frase “fuero constitucional” aludiendo al derecho de carácter parlamentario que permite fundamentalmente sustentar la estabilidad de la soberanía del Poder Legislativo, pues es conocida la situación política que el Congreso o Parlamento en la antigüedad tenía ante las determinaciones e imposiciones de otros poderes, no solo en México, sino en diversas naciones; he aquí el origen de las prerrogativas parlamentarias cuya finalidad no es otra que la de garantizar, bajo la tónica de la autonomía mencionada, el libre funcionamiento de las Cámaras y la libre adopción de sus decisiones.

Como se puede notar, este último sentido a la palabra mencionada, no tiene relación con ninguno de los significados demostrados, mucho menos en el concerniente a privilegio inmoderado, pues como se ha señalado, existe un procedimiento que supera dicha protección, con lo cual, se refrenda la igualdad ante la ley al lograr remitir al miembro implicado a los tribunales comunes.

En conjunto, estos elementos hacen que la expresión “fuero constitucional” sea incongruente con lo contenido en el artículo 13 e inconveniente con lo señalado en la doctrina que, si bien es cierto que existen argumentos que precisan la importancia de este atributo, también lo es que es inadecuado tratándose de la puntualización de este derecho parlamentario.

La propuesta concreta consiste en sustituir la frase “fuero constitucional” con otra que se adapte a la esencia de la prerrogativa procesal de los representantes populares y que mantenga la afinidad expresa y clara con la disposición constitucional prevista; por ello se presenta la frase “inmunidad parlamentaria”, esto a razón de que ésta es una figura que se ajusta de manera directa con los objetivos y la naturaleza jurídica del fuero constitucional, a más de ser utilizada y regulada en la mayoría de los ordenamientos constitucionales vigentes, tanto europeos como latinoamericanos, todo ello con el propósito de delimitar dicha salvaguarda propia de los congresistas, nominal y jurídicamente, pues esta figura, además prevé dentro de su naturaleza, la restricción de la misma a causa de delitos flagrantes.

Estos elementos instituyen una notoria diferenciación del término “fuero” tan utilizado en la práctica jurídica mexicana y de sus significados; con ello se respetaría, tanto la intención de dicha facultad, como lo ordenado en el artículo 13 y al mismo tiempo, se restringiría aún más su uso, en virtud de la aplicación en caso de flagrancia en el régimen jurídico de los legisladores como servidores públicos.

De esta manera, se propone la reforma al párrafo segundo del artículo 61 constitucional para quedar como sigue:

A) Título Tercero.

Capítulo II. Del Poder Legislativo.

Sección I. De la Elección e Instalación del Congreso.

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El presidente de cada Cámara velará por el respeto a la *inmunidad parlamentaria de los miembros de la mismas* y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

4.1.1.2 Propuesta de reforma al artículo 11 párrafo primero de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Las funciones, la organización, la estructura así como las facultades y prerrogativas de los miembros del Poder Legislativo mexicano, están reguladas de modo específico en su Ley Orgánica, cuyos preceptos permiten abarcar aspectos del quehacer parlamentario no previstos en la Constitución, o bien, complementa lo establecido en ella. Si bien es cierto que esta ley tiene como objetivo regular de manera profunda las labores en el ámbito de la representación popular, también lo es que, tratándose del fuero constitucional de los parlamentarios, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión no muestra modificaciones en cuanto a su denominación, partiendo de la premisa de que, siendo un ordenamiento de naturaleza particular, debería incluir conceptos y significados propios de la labor legislativa.

Con fundamento en el Capítulo Segundo del Título Tercero de la Ley Suprema, donde se hace referencia a las actividades y estructura del Poder Legislativo, se puede notar, entre otros puntos, lo relativo a la salvaguardia constitucional referida, esto en el multicitado artículo 61; previendo que la Ley Orgánica del Congreso emana directamente de lo contenido en la Constitución, se apunta que, el artículo sujeto a modificación en esta investigación, en el cual se expone la palabra “fuero” es relativo al llamado fuero constitucional, es decir, a la protección de carácter procesal, los cuales puntualizan la manera en la que el Presidente de cada Cámara –es decir, el Presidente de La Mesa Directiva– custodiará este derecho.

Bajo este tenor, tenemos el criterio de Said Hernández Quintana, que sobre el hecho expresa: “Particularmente, el Presidente de la Mesa Directiva debe obligar a cualquier oficial de gobierno o ciudadano, a respetar el fuero constitucional de los Senadores y velar la inviolabilidad de la Cámara...”⁵⁴ para lo cual señala que puede y debe solicitar el auxilio de la fuerza pública.

Así pues, la frase “fuero” reconocida como el resguardo antedicho, debería denominarse “inmunidad parlamentaria”, no solo por las razones expuestas con anterioridad, sino también para perpetrar ese afán de precisión que la Ley Orgánica pretende observar ante la conformación y atribuciones de los miembros del Cuerpo Legislativo.

⁵⁴ Hernández Quintana, Said. *Seminario de Derecho Constitucional y Parlamentario del Nuevo Milenio (Segunda Generación) Tema: La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en el Senado de la República durante la LXI Legislatura*. Portal Web de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
<http://www.cddhcu.gob.mx/comisiones/estudios/tesinas2/179.html>

En consecuencia, se propone la reforma del artículo 11 párrafo primero de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, en la parte concerniente a las generalidades del funcionamiento y estructura del Congreso General, para quedar como sigue:

A) Título Primero. Del Congreso General.

Artículo 11. Los diputados y senadores gozan de la *inmunidad parlamentaria* que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.

4.2 Recomendaciones para el manejo y aplicación de las prerrogativas procesales de los servidores públicos.

4.2.1 Distinción teórica-jurídica entre las figuras fuero constitucional y declaración de procedencia.

En el ámbito jurídico, la eficacia y la precisión técnica, legal y conceptual, tanto en la teoría como en las legislaciones, son fundamentales para el estudio y aplicación de cada disposición legal o criterio jurídico; ya que, basándose en éstos principios, se logra obtener los elementos suficientes para efectuar, de manera apropiada, la utilidad de las normas que nos rigen.

En efecto, al no haber exactitud expresa en la denominación de cada figura jurídica, surgen desconciertos y quizá, alteraciones en la naturaleza y alcances legales que pudieran poseer, y por ende, en su ejercicio.

Ejemplo de esto es la equiparación teórica-jurídica que existe entre la frase “fuero constitucional” y “declaración de procedencia”; si bien es cierto que ambas prerrogativas se encauzan a un propósito en común –protección a los legisladores–, también lo es que cada una tiene características distintas. Por un lado, tenemos al fuero constitucional que, pese a que puede aproximarse a la declaración de procedencia por los propósitos que persigue, se trata de un resguardo de carácter sustantivo, pues, como se ha demostrado, la doctrina y las legislaciones únicamente aluden a su esencia como institución jurídica, más no lo relacionan como un procedimiento definido.

En este supuesto, se hablaría de declaración de procedencia, pues es el medio por el cual se puede extinguir o superar al fuero constitucional; por ende, aunque de origen constitucional, su naturaleza es instaurar un procedimiento.

Bajo esto argumentos, es fehaciente la diferencia legal existente entre estas dos figuras jurídicas; mientras que el fuero constitucional es una garantía sustantiva, el juicio de declaración de procedencia, tal y como su nombre lo indica, es adjetiva; con ello, se puede afirmar que una no puede existir sin la otra.

En gran medida, lo anterior se debe a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, en la que se estableció una transformación nominal al término “fuero constitucional” suplantándola por la de “declaración de procedencia”, así como al manejo dado por diversos diccionarios jurídicos y parlamentarios a estas dos protecciones constitucionales, expresados en el apartado 2.4.1 de este estudio; donde, de forma explícita, realizan la analogía entre las dos modalidades de resguardo, tanto en el ámbito de las

labores parlamentarias, como en el de los demás servidores públicos sujetos al artículo 111 de la Constitución General.

Es por ello que se recomienda, tanto para los estudiosos del Derecho como para las autoridades encargadas de sustentar cada una de estas figuras constitucionales, así como a los titulares de las mismas, hacerlas valer de manera correcta utilizando las denominaciones anteriormente citadas, con el objetivo de no desvirtuar las naturalezas jurídicas propias de éstas instituciones.

4.2.2 Modificación nominal de la palabra “fuero” en el caso de la protección procesal de los demás servidores públicos.

En el entorno jurídico constitucional, la protección procesal sustantiva, equívocamente nombrada “fuero”, no solo inviste a los legisladores, sino también a todos aquellos sujetos considerados como servidores públicos.

En efecto, el artículo 111 constitucional, así como establece a las personas a las cuales se les puede instaurar el juicio de declaración de procedencia, se establece, de manera tácita, la protección aludida a los mismos.

Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Título Primero hace mención de los funcionarios que gozan de “fuero”. Ahora bien, considerando las razones expuestas respecto a las reformas y modificaciones teóricas de la denominación “fuero constitucional”, sería incoherente, para la esencia de esta tesis, no referirnos al resguardo que ostentan los demás servidores públicos, dado que uno de los motivos fundamentales de dichos cambios nominales fue la incongruencia nominal vertida del artículo 61 constitucional con el numeral 13 del mismo ordenamiento; también

lo es que, en la doctrina y en la práctica, se sigue refiriendo a “fuero” para conceptuar a la protección de todos aquellos sujetos supeditados al artículo 111 de la Ley Fundamental.

Es por ello que, de igual forma, es necesaria una corrección nominal en cuanto a este resguardo, ya que la locución utilizada actualmente denota también la idea de privilegio desmedido. La frase que se recomienda utilizar en este caso es la de “inmunidad procesal”, que es un enunciado que se adapta a la naturaleza jurídica del “fuero”; es genérica, pues se adecua a la protección otorgada a los servidores públicos del artículo 111 constitucional, exceptuando a los legisladores, puesto que, como ya se expuso, la frase indicada es “inmunidad parlamentaria”.

La razón para sustentar a la frase “inmunidad procesal” es la similitud práctica existente entre ésta y el “fuero”, pues, como su nombre lo señala, se trata de una protección sustantiva de carácter procesal que gozan los servidores públicos que están legalmente contenidos en las leyes respectivas. Así lo explica Sergio Ortiz Soltero: “Se traduce en inmunidad procesal, la que puede entenderse como la prerrogativa constitucional, que tienen ciertos servidores públicos, cuando se encuentren en el desempeño de sus encargos, para no ser sujetos al procedimiento que contempla la ley penal si antes no es oficialmente declarada su procedencia por un órgano materialmente jurisdiccional como lo es la Cámara de Diputados...”⁵⁵ Como se puede observar, existe analogía jurídica y teórica entre la locución “fuero” e “inmunidad procesal”, solo que en la primera encontramos argumentos suficientes para eliminarla del lenguaje legal y en la

⁵⁵ Ortiz Soltero, Sergio, *op. cit.*, nota 46 p. 265

segunda, existe una descripción concreta de sus objetivos, objetivos que no solamente se encaminan a lo jurídico, sino también a lo político, tal y como lo manifiesta el autor anteriormente citado: "La inmunidad procesal es un derecho que otorga la Constitución Federal a ciertos funcionarios para protegerlos de denuncias penales infundadas que pudieran ser consecuencia de revanchas políticas o intereses particulares, y también para mantener el equilibrio entre los poderes públicos constituidos.."⁵⁶

En resumen, se puede asentar que la "inmunidad procesal" es el vocablo correcto para sustituir al de "fuero" en este caso, pues no solo existe para resguardar a los servidores públicos de forma legal, sino además política, la cual la hace precisa en los fines que pretende obtener con su ejercicio.

Cabe mencionar que, bajo estos términos, tampoco opera estipular la palabra "desaforar" indicando al procedimiento declaratorio de procedencia llevado a cabo por la Cámara de Diputados, pues refrendaría la expresión "fuero"; lo conveniente es utilizar la frase "juicio de declaración de procedencia", en el entendido de que son dos protecciones doctrinaria y jurídicamente distintas.

4.2.3 Restricción legal del resguardo sustantivo procesal de los legisladores y demás servidores públicos en casos de delitos flagrantes.

Hoy por hoy, la institución jurídica llamada fuero constitucional o inmunidad parlamentaria padece de una importante censura dentro del ámbito jurídico y práctico; no solo por las razones denominativas y teóricas, sino también porque en México no existe un sistema o norma jurídica específica para su restricción. A

⁵⁶ Idem

saber, es conocida la situación planteada en la Constitución Política Mexicana a este respecto, donde existe la limitación en cuestiones donde el legislador se encuentre separado de su encargo; observando este elemento, se puede deducir que es la única salvedad para no requerir declaración de procedencia que existe en el marco legal de nuestro país.

Ahora bien, ya ha quedado manifestado dentro del desarrollo de ésta investigación que la figura inmunidad parlamentaria, atendiendo a la esencia jurídica que observa en las legislaciones extranjeras, tiene una excepción significativa frente a la controversial figura de fuero constitucional: la restricción de dicha protección en caso de delitos flagrantes cometidos por los congresistas.

En México, la flagrancia consiste en sorprender a la persona o personas en el momento de realizar el delito, poniéndolo de manera inmediata a disposición de la autoridad; este tipo de aseguramiento se contempla en el artículo 16 de nuestro Código Político; igualmente, en el artículo 193 del Código Federal de Procedimientos Penales, mismo que detalla los casos entendidos como flagrancia; la cual, según lo dispuesto en este ordenamiento, se tipifica cuando el acusado es detenido en el momento de estar perpetrando el delito, cuando es perseguido inmediatamente después de realizarlo, o el acusado es señalado como responsable por la víctima, algún testigo que halla observado los hechos o quien hubiere participado con él en la comisión del mismo; de igual forma, se entiende por flagrancia cuando el acusado tenga en su poder el objeto, instrumento o producto del delito, o bien aparezcan huellas o signos que hagan suponer legítimamente su colaboración en el delito.

Bajo esta tónica y reconociendo la gran propagación de corrupción y delincuencia de “cuello blanco” en nuestro país, al instituir estrictamente a la inmunidad parlamentaria dentro de la norma mexicana, no solamente se dilucidaría el contenido y los alcances de esta prerrogativa legislativa, sino también se confirmaría la mencionada garantía de igualdad ante la ley al aceptar, dentro de la Constitución y del Marco Jurídico del Congreso, dicha restricción, y así, impedir de forma más concreta que los legisladores actúen de manera deshonesto al amparo de dicho resguardo. Sería un elemento más para restringir el uso de la prerrogativa a favor de servidores públicos indignos e infractores.

Por estas razones, se elabora una recomendación más avalando la sustitución de la frase y figura jurídica de fuero constitucional por la de inmunidad parlamentaria, regulándola en el caso de delitos flagrantes, tal y como en las legislaciones extranjeras.

Asimismo, valdría incluir dicha restricción dentro del régimen jurídico de los demás servidores públicos –Título Cuarto, artículos 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes relativas- esto con el fin de que todos aquellos considerados como servidores públicos en la ley e investidos con la inmunidad procesal, puedan ser detenidos y juzgados sin necesidad de que haya previamente un juicio declaratorio de procedencia en casos de delitos flagrantes, y así, confirmar la garantía de igualdad.

4.2.4 Reivindicación jurídico-política de la prerrogativa procesal de los legisladores.

Tal y como se planteó anteriormente, es conocida la opinión de varios autores en el derecho Constitucional sobre la figura fuero constitucional o inmunidad parlamentaria que ostentan los legisladores; para algunos, como Felipe Tena Ramírez, dicha prerrogativa goza de desaprobación; desde este punto de vista, el autor mencionado se expresa así del fuero constitucional: "Tocante en su ejercicio, el abuso insolente del fuero lo ha llevado al desprestigio."⁵⁷ Asimismo, Manuel Herrera y Lasso brindan una opinión no muy diferente, en esencia, respecto a este resguardo constitucional: " El fuero de diputados y senadores, estatuido sin restricciones en la Constitución y agravado en sus defectos por consuetudinarias prácticas viciosas, ha concitado el más severo sentimiento de reprobación nacional"⁵⁸. Siguiendo este enfoque, efectivamente, existen dos factores fundamentales que han provocado el detrimento de nuestra figura; el primero consistente en la falta de definición jurídica dentro de la Constitución y en las leyes relativas, en donde no se esclarece del todo los alcances de la misma; por un lado, la Ley Suprema solo menciona la frase "fuero constitucional" en su artículo 61 sin determinar sus limitaciones y alude a ella, de manera omisa, en el artículo 111; en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos solamente hace referencia a ella en cuanto a la manera en que los Presidentes de ambas Cámaras custodiarán esta prerrogativa; y por el otro, la Ley Federal de

⁵⁷ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., nota 32 p. 579

⁵⁸ Herrera y Lasso, Manuel, op cit., nota 18 p. 49

Responsabilidades de los Servidores Públicos en el numeral 1 fracción V menciona la palabra “fuero” en las mismas circunstancias que en nuestro Código Político; por ende, no se encuentran elementos legales suficientes para conocer sobre estas figuras.

Obviamente, para tratar de explicar la naturaleza legal de esta institución, debemos remitirnos a la doctrina como una fuente más del Derecho, sin embargo, en el desarrollo de esta investigación se observó que existen diversos y hasta opuestos conceptos y opiniones al respecto, tanto en su denominación como en su alcance, lo cual genera confusión jurídica, provocando así un ambiente legal y conceptual impreciso en torno a su ejercicio; estos elementos hacen de ésta figura una institución jurídicamente vulnerable.

Aunado a esta circunstancia, tenemos el segundo factor: Si la intención primordial del fuero constitucional o inmunidad parlamentaria es mantener la independencia del Poder Legislativo, protegiendo a los representantes populares como miembros del mismo de los actos que puedan vulnerar sus funciones, también existe la controversia teórica y jurídica; misma que puede servir para que algunos legisladores utilicen, con fines meramente políticos o partidistas, indebidamente en beneficio de su satisfacción personal.

A este respecto, no solo correspondería hacer una reforma y una aclaración conceptual, sino una concientización y apreciación puntual de la verdadera intención que este derecho específico posee, tanto de parte de los legisladores como de los demás servidores públicos; los cuales pudieran aplicarlas como mecanismos para la expansión de la corrupción o como un

apoyo para cometer conductas ilícitas que afectarían al quehacer legislativo y a la imagen del Congreso en sí.

No se trata de eliminarlas sino atender sus propósitos de manera precisa; puesto que hay razones bien argumentadas que las fundan y las justifican, no solo en lo relativo a la autonomía del Congreso, sino en el mantenimiento de un equilibrio de poderes que beneficia al bien público y al Estado Constitucional.

CONCLUSIONES

Primera. Las prerrogativas parlamentarias surgieron históricamente para hacer frente a la hegemonía que ejercía el soberano sobre el Parlamento como órgano que representaba a los pueblos.

Segunda. Al instaurarse la figura fuero constitucional o inmunidad parlamentaria dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se preserva la autonomía del Poder Legislativo.

Tercera. Su propósito concreto es proteger a los miembros del Congreso de la Unión en el tiempo del ejercicio de sus funciones legislativas y de representación, de ser culpados por un delito y remitidos a los tribunales comunes.

Cuarta. En el fuero constitucional existen inconveniencias legales y doctrinarias que hacen de la misma una institución impropia e inexacta.

Quinta. En cambio, la figura "inmunidad parlamentaria" goza de efectividad y precisión jurídica y práctica.

Sexta. En el marco jurídico que regula al fuero constitucional, no existen restricciones expresas en su ejercicio, lo cual hace de éste una prerrogativa vulnerable.

Séptima. La utilización de la figura "inmunidad parlamentaria" en otros países regula la restricción en casos de delito flagrante, limitación omisa en México.

Octava. Si bien es cierto que la figura “inmunidad parlamentaria” alude a los sistemas de gobierno parlamentarios, bien valdría incluirla dentro del marco jurídico mexicano actual; ello en virtud de que en México tenemos la base histórica y legal del fuero constitucional, de que la doctrina mexicana considera, dentro de sus términos, a la frase “inmunidad parlamentaria” como derecho específico de los senadores y diputados y considerando que la misma tiene, dentro del esquema jurídico extranjero, una limitante más en la actuación de los legisladores.

Novena. El juicio de declaración de procedencia es el término correcto para definir el procedimiento relativo a la remoción de la protección sustantiva propia de los miembros del Congreso General –fuero constitucional o inmunidad parlamentaria-.

Décima. Con dicho procedimiento declarativo se ratifica la garantía de igualdad, ello, bajo la premisa de que todos los servidores públicos pueden ser penalmente responsables como cualquier otro gobernado.

Décimo primera. Se puede determinar que las protecciones otorgadas a los servidores públicos, y en especial a los parlamentarios mexicanos, son instituciones que han sido objeto de críticas y agravios; sin necesidad de mencionar casos concretos, estimamos que una clara prueba de que esto es así, es el que desde posiciones gubernamentales se haya valorado la posibilidad de suprimir dicho derecho específico legislativo.

Décimo segunda. El problema se plantea cuando al amparo de esta legítima finalidad, se hace un mal uso del resguardo referido y se utiliza para amparar indebidamente a personas que han podido cometer delitos; este

problema no es exclusivo de México y por desgracia encontramos un buen número de ejemplos de estos casos en Europa y el mundo.

Décimo Tercera. No obstante, son fundamentales para la conformación y estabilidad democrática, ya que es sobradamente conocido el origen de dicha prerrogativa; su presencia es, pues, una exigencia básica del Estado Constitucional y como tal debe ser preservadas.

Décimo Cuarta. Esto, mientras se mantenga una clara idea de sus conceptos, de sus naturalezas jurídicas específicas y de sus alcances, que si bien es cierto que son figuras meramente jurídicas, causan también gran impacto en el ámbito político; por ende no deben ser alteradas; asimismo, conviene advertirlas bajo un régimen de restricciones más amplio –tal y como el caso de la inmunidad parlamentaria y la flagrancia en las legislaciones de otros Estados-; así se conseguirían evitar indeseados espacios de impunidad y corrupción y volver a dar a éstas instituciones el ámbito y la función que originariamente le corresponden.

BIBLIOGRAFÍA

ALAMÁN, Lucas, *Recuadro De Nueva España*, primera edición, México, Fondo De Cultura Económica, 1997.

ÁLVAREZ CONDE, E., y otros, *Regímenes Políticos Actuales*, tercera edición, Madrid, Tecnos 1995.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 1999.

BARRALES VALLADARES, José, *Síntesis de la Historia de México*, México, Harla, 1989.

BATIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Derecho Parlamentario*, México, Oxford 1999.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo De Cultura Económica, 1994.

BISCARETTI DI RUFIA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado y 1988-1990: Un trienio de profundas transformaciones constitucionales en Occidente, en la URSS y en los Estados socialistas del Este Europeo*, 1ª edición en español, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, cuarta edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa-UNAM, 1994.

CÁRDENAS, Raúl, *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982

CARPISO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, cuarta Edición, México, Porrúa-UNAM 1994.

_____. *La Constitución Mexicana de 1917*, octava edición, Porrúa, México, 1990

_____ y CARBONELL, Miguel, *Derecho Constitucional*, Porrúa-UNAM, México, 2003

_____ y MADRAZO, Jorge, *Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa- UNAM, 1983

CHÁVEZ OROZCO, Luis, *Historia De México (época colonial)*, duodécima edición, Patria S.A., t. 2, México, 1968

CUE CÁNOVAS, Agustín, *Historia Social y Económica de México*, México, Trillas, 1980.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, cuarta edición, México, Porrúa, 2001

DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, sexta edición, Barcelona, Ariel, 1982

FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, segunda edición, México, Porrúa-UNAM 2001

FLORESCANO, Enrique y GIL SÁNCHEZ, Isabel, *Historia General de México*, t. I, México, El colegio de México, 1981

GARCÍA, Eloy, *Inmunidad Parlamentaria y Constitución Democrática*, Revista de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 15, Madrid, 1989

_____. *La Inmunidad Parlamentaria y Estado de Partidos*, Tecnos, Madrid, 1989.

GARZA GARCÍA, César Carlos, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Mc Graw-Hill, 1997.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro y ACOSTA ROMERO, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, tercera edición, México, Porrúa, 1987

HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios Constitucionales*, segunda serie, México, Jus, 1990

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, decimotercera edición, México, Porrúa-UNAM, 1999.

MORAL PADILLA, Luis, *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*, México, Mc Graw-Hill, 1997.

MORENO, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, séptima edición, México, Pax-México, 1983

MORENO PADILLA, Javier, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, onceava edición, México, Trillas, 1995

OCHOA CAMPOS, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano*, Cámara De Diputados, México, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, 1973

OLANO, Carlos Alberto, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, segunda edición, Colombia, Temis, 1987.

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Las responsabilidades de los Servidores Públicos*, México, Porrúa-UNAM, 1984

ORTIZ SOLTERO, Sergio, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, tercera edición, México, Porrúa, 2004

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, primera edición, México, Porrúa, 2003.

PÉREZ DE LEÓN, Enrique, *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*, novena edición, México, Porrúa, 1989.

REYNOSO DÁVILA, Roberto, *Código Penal Comentado*, México, Porrúa, 2003.

RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, *La reforma al Poder Legislativo en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998.

SAYEG HELU, Jorge, *El Poder Legislativo Mexicano*, México, Trillas, 1991.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual de Juicio de Amparo*, segunda edición, México, Themis, 1999.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, trigésima quinta edición, México, Porrúa, 2003.

_____. *Leyes fundamentales de México 1808-2002*, vigésimo tercera edición, México, Porrúa, 2002.

TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, primera edición en español, México, Porrúa, 1996.

XIFRA HERAS, Jorge, *Curso de Derecho Constitucional*, t. II, Barcelona, Bosch, 1972.

ZARINI, Helio, *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992.

Legislaciones.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Código Penal Federal

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Paginas de Internet.

http://www.juridicas.com/areas_virtual/Articulos/05Derecho%20Constitucional/200112-35551141110123370.html

<http://www.cddhcu.gob.mx/comisiones/estudios/T-21.htm>

http://www.scjn.gob.mx/historia/origenes/america_latina.htm

<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20i.htm#a13>

<http://www.asesor.com.pe/teleley/articulos/art-inmunidad-parlamentaria.pdf>

<http://www.diputados.gob.mx/virtual/dic.htm>

http://pri1.senado.gob.mx/s_historia.html#CongresoIV

<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/temasdp/tema3.htm>

<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20d.htm#a3>

<http://www.laneta.apc.org/mcd/publicaciones/poderes/legislativo/elpoder.htm>

<http://www.congresoyucatan.gob.mx/interes/DEFINICIONES.htm>

http://www.teegro.gob.mx/RevistaElectoral2000/el_juicio_pol%C3%ADtico.htm

<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20c.htm>

<http://www.cddhcu.gob.mx/comisiones/estudios/s7.htm>

<http://www.cddhcu.gob.mx/comisiones/estudios/tesinas2/179.html>

<http://web.iteso.mx/dh/foro/msarre.html>