



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES "ARAGÓN"**

**"PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 108,109  
Y 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS A EFECTO DE DAR EFICACIA AL  
PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA"**

**T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
VIRIDIANA MARTÍNEZ CANTE**

**ASESOR: LIC. MIGUEL MEJÍA SÁNCHEZ**

**BOSQUES DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO 2005**

m. 346749

*A Dios por ser mi guía y maestro en la realización de este trabajo, así como a lo largo de mi vida. Por darme la existencia misma y la fortuna de compartir mis derrotas y mis triunfos con mis seres queridos.*

*A mi madre por ser el ángel que da sentido a mi vida y el motor de mi existir, por ser una de las personas más importantes en mi vida, quien con su ejemplo de fortaleza y persistencia me inspiró para seguir adelante, con cuya culminación quisiera agradecerle las bondades de su infinito corazón, este tributo es para ti.*

*A mi padre quien con su ejemplo y entereza, me ha enseñado a ir por la vida y a quien nunca podré pagar todas las cosas buenas que me ha dado.*

*A mi hermana y hermano por ser seres tan nobles, gracias por su compañía, cariño y apoyo, así como por los extraordinarios momentos que hemos pasado juntos, este triunfo es tan mío como suyo, disfrútenlo.*

*A la mejor amiga que he tenido, por su apoyo absoluto en los momentos más difíciles de mi vida y por los gratos recuerdos que siempre conservare en mi corazón.*

*Al Licenciado Miguel Mejía Sánchez por su apoyo incondicional en la elaboración de este trabajo, quien es un excelente profesionista al que admiro y respeto.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Estudios Superiores Aragón por brindarme la oportunidad de obtener los conocimientos necesarios para ser una profesionista y por darme la posibilidad de serle útil a la sociedad fomentando en mí grandes valores para el desempeño de mi profesión.*

*A todos y cada uno de mis profesores, por transmitirnos sus conocimientos y experiencias que son de gran utilidad para nuestra formación como profesionistas en el campo del Derecho y;*

*A todos aquellas personas que han estado conmigo apoyándome, enseñándome y me han brindado su amistad.*

## INDICE

### INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DEL DESAFUERO EN MÉXICO

1.1 Durante la época colonial.....	1
1.2 Constitución de 1812.....	12
1.3 Constitución de 1824.....	15
1.4 Constitución de 1857.....	18
1.5 Constitución de 1917.....	25

### CAPÍTULO II. CONCEPTOS FUNDAMENTALES Y GENERALIDADES

2.1 Concepto de Fuero.....	30
2.2 Concepto de Desafuero (Declaración de Procedencia).....	37
2.3 Concepto de Delito Grave del Orden Común.....	40
2.4 Concepto de Servidores Públicos.....	46
2.5 Concepto de Juicio Político.....	49

### CAPÍTULO III. MARCO JURÍDICO REFERENTE AL ANÁLISIS DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL DESAFUERO

3.1 Esencia y fundamento del fuero constitucional.....	53
3.2 Evolución Legal del fuero constitucional.....	56
3.3 Criterios utilizados en 1982 para reformar la Constitución de 1917.....	58
3.4 Comparación de las reformas del texto original del Título Cuarto de la Constitución de 1917 y demás leyes reglamentarias en relación con las vigentes.....	66
3.5 La declaración de procedencia con carácter jurisdiccional.....	74

### CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 108, 109 Y 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS A EFECTO DE DAR EFICACIA AL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

4.1 La inadecuada utilización del Fuero y del Desafuero.....	87
--	----



4.2 El inminente fracaso del Poder Legislativo ante los principales procedimientos parlamentarios.....	110
4.3 Propuesta de reforma a los artículos 108, 109 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	123
4.3.1 Reforma al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	130
4.3.2 Reforma al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	131
4.3. Reforma al artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	132
4.4 Propuesta de anteproyecto de Decreto para reformar los artículos 108, 109 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	135

## **CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFÍA**

## INTRODUCCIÓN

Desde tiempos muy remotos la figura del fuero ha existido como un privilegio para unos cuantos y su evolución histórica resulta interesante en nuestro país, ya que se ha venido depurando a medida que perfeccionamos las instituciones legales.

El Constituyente mexicano al implantar legalmente la institución del fuero constitucional pensó en ella como un medio para garantizar la independencia y autonomía de los integrantes de los poderes de la Unión, a fin de permitir la eficiencia y eficacia en las labores de los titulares de los tres poderes de la Federación. Lamentablemente el abuso de la inmunidad dio origen al proceso de declaración de procedencia conocido comúnmente como "desafuero".

Al respecto, del procedimiento de declaración de procedencia se encuentra señalado en la Constitución en su artículo 111 y como Ley reglamentaria a dicho artículo se promulgó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en su artículo 25 establece como facultad exclusiva del Ministerio Público la de iniciar el procedimiento de declaración de procedencia a fin de que se remueva el fuero constitucional.

Asimismo, tenemos que cuando un servidor público comete algún delito grave del orden común, éste será sometido al procedimiento de declaración de procedencia, por medio del cual se le retirará la inmunidad del fuero constitucional, para que éste pueda ser sometido a la justicia ordinaria a fin de comprobar su responsabilidad o no responsabilidad penal. Este procedimiento se encuentra regulado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Capítulo III del artículo 25 al 29 y la autoridad encargada para desahogarlo, es la Sección Instructora de la Cámara de Diputados.

Sobre dicho procedimiento, nos hemos percatado, que existe manipulación política y un mal manejo al respecto, lesionando con ello al procedimiento de declaración de procedencia, en virtud de que el Ministerio Público ha abusado de la facultad que le confiere la Constitución al realizar solicitudes de desafuero a aquellos servidores públicos que van contra los intereses del Ejecutivo, ya que dentro de las facultades de éste último encontramos la de nombrar al Titular de la Procuraduría y entre sus dependientes se encuentra el Ministerio Público, quien aparenta una autonomía que no tiene, debido a que se encuentra bajo las ordenes del Procurador.

De tal forma que el Ministerio Público federal o local es sólo un instrumento del Ejecutivo para proteger a sus aliados y deshacerse de sus adversarios a través del procedimiento de declaración de procedencia.

Es por ello la inquietud de realizar un estudio al respecto y, en consecuencia realizar propuestas tales como:

Determinar que sea un Juez de lo Penal el que realice la solicitud de desafuero, una vez que éste cuente con los elementos que le sean proporcionados por el Ministerio Público y decida si estos son suficientes para acreditar el delito y proceder penalmente contra el servidor público responsable.

Coaccionar a la Cámara de Diputados a que resuelvan la solicitud de desafuero en el menor tiempo posible a fin de evitar que el servidor público aforado se extraiga a la acción de la justicia, o en su caso se deslinde toda responsabilidad del servidor público inocente.

Por ello es que nuestro trabajo ocupa cuatro Capítulos, divididos de la siguiente forma:

Capítulo Primero: En este Capítulo, denominado "Antecedentes del desafuero en México" abarca la evolución histórica dentro de nuestra legislación, relativa a las disposiciones constitucionales que refieren sobre el fuero, así como el procedimiento que se aplicaba a los servidores públicos después de dejar su cargo. Abarcando el estudio que tuvieron las diversas constituciones respecto a este tema, desde la época colonial hasta el surgimiento de la Constitución de 1917.

Capítulo Segundo: Denominado "Conceptos fundamentales y generalidades" donde dilucidamos diversas acepciones de "fuero", "desafuero (declaración de procedencia)", "delito grave del orden común", "servidor público" y "juicio político", a fin de lograr una mejor comprensión del tema.

Capítulo Tercero: Llamado "Marco jurídico referente al análisis de las reformas constitucionales del desafuero", en el cual realizamos un estudio de las reformas que ha sufrido nuestra Constitución, en virtud, de que son las que nos dan la pauta para entender los motivos que tuvo el legislador al establecer la institución del fuero constitucional, y como consecuencia el proceso de desafuero, así como la evolución legal que han tenido éstos con las reformas que se han realizado en los últimos años.

Capítulo Cuarto: Referente a la "Propuesta de reforma de los artículos 108, 109 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de dar eficacia al procedimiento de declaración de procedencia" en el que encontramos algunos ejemplos del mal uso que se le ha dado al fuero constitucional, así como el inminente fracaso del Poder Legislativo ante los principales procedimientos parlamentarios y la propuesta de anteproyecto de Decreto para reformar los artículos 108, 109 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

# CAPÍTULO I

## ANTECEDENTES DEL DESAFUERO

### 1.1 ÉPOCA COLONIAL

La Abolición de los fueros personales surge principalmente en España y en consecuencia en la Nueva España, aboliéndose así toda clase de fueros, subsistiendo sólo el fuero eclesiástico y militar. Estos fueros eran de los llamados privilegios de la iglesia o de la milicia, cuyos miembros se encontraban substraídos de la jurisdicción de los tribunales ordinarios, independientemente de hechos o situaciones que originase el juicio o proceso correspondiente.

Aparte del fuero eclesiástico y militar, la administración de justicia de la época colonial de México y, en general, de las Indias, se impartía por multitud de tribunales cuya competencia estaba determinada en razón de factores estrictamente personales sobre los que se asentaban otros tantos fueros.

Así, existía el *fuero común*, merced al cual los alcaldes ordinarios, los alcaldes mayores o corregidores y las reales audiencias conocían de los asuntos civiles y penales referentes a las personas que, por su condición o rango profesional, no estaban comprendidas en los demás fueros especiales. En cuanto a los negocios contenciosos en que intervenían los indios y los españoles existía el *fuero de Indios*. Para las cuestiones que concernían a los comerciantes había *fuero mercantil*, "reglamentado por las Ordenanzas de Bilbao, y que estaba constituido por tribunales de comercio, independientes de los tribunales

ordinarios compuestos de un prior y de cónsules elegidos por los mismos comerciantes en primera instancia y de un oidor en la apelación".<sup>1</sup>

"Sería prolijo mencionar siquiera los numerosos fueros especiales que a guisa de privilegios o prerrogativas para determinada categoría de sujetos o para ciertas clases profesionales, existían en el derecho neo-español. Bástenos citar los de *Minería*, el de la *Inquisición*, el de la *Santa Hermandad*, etc., y en los cuales, sin embargo, la competencia de los tribunales respectivos ya no se establecería atendiendo a elementos puramente subjetivos, sino a circunstancias objetivas atañedoras a la índole de los negocios que reclamaran la intervención jurisdiccional, tendiendo en consecuencia, el carácter de *fueros mixtos*".<sup>2</sup>

Por lo que respecta a la responsabilidad de los funcionarios públicos como un signo de la democracia, en todos los regímenes que bajo esta forma de gobierno se han estructurado, se han implantado instituciones jurídicas que la prevén. Pero aunque dicha responsabilidad tenga esa denotación, no por ello ha dejado de exigirse a los funcionarios que se les delegaban ciertas funciones, en los sistemas monárquicos absolutistas, en los que sólo el Rey era irresponsable ante sus súbditos y únicamente responsable ante Dios. El monarca era el autor de las leyes humanas sin estar sujeto a ellas. Este principio, que es el de "legibus solutus", impedía toda responsabilidad jurídica que aquél pudiese contraer en el ejercicio del poder del Estado. Es más, el Rey irresponsable sujetaba a responsabilidad a los funcionarios públicos en quienes delegaba el desempeño de ciertas funciones que a él originariamente correspondían a virtud de su investidura divina. Recuérdese la institución llamada "Juicio de Residencia" a que se sometía a los virreyes españoles y al que ni el mismo Hernán Cortés pudo sustraerse, y cuyo juicio es un importante

---

<sup>1</sup> Cit. por BUGOIA ORIHUELA, Ignacio. *Las garantías individuales*. Vigésimo séptima, ed. Porrúa. México, 1995. P 299

<sup>2</sup> *Ibid.* P 300.

antecedente jurídico novo-hispánico del "juicio político" o "juicio de responsabilidad" de los funcionarios públicos.

"Al Juicio de Residencia estaban sujetos los funcionarios públicos al concluir su mandato, pudiendo presentarse cualquier persona que se sintiese agraviada por ello, su reclamación era ante el tribunal, personificado en un juez (oidor) designado por el Rey. Si el residenciado era el virrey, y el fallo le era adverso, podía apelar ante el Consejo de Indias, organismo que, durante el esplendor de su autoridad, tenía facultad para llamar a cuentas a dicho funcionario aun antes de la expiración del plazo de su gestión gubernativa. Según don *Juan de Solórzano*, el mencionado juicio procedía no sólo para la averiguación y pesquisa de las acciones del virrey, oidores y demás ministros de las audiencias de las Indias y de otros que en ellas hubiesen tenido cargos de administración de justicia o hacienda real, sino también cuando por cualquier modo dejaban los oficios y eran promovidos a otros mayores, agregando que "con ese freno estarán más atentos a cumplir con sus obligaciones y se moderarán los excesos e insolencias que en provincias tan remotas puede y suele ocasionar la mano poderosa de los que se hallan tan lejos de la real".<sup>3</sup>

## EL JUICIO DE RESIDENCIA

José María Mariluz Urquijo, expresa: "Durante los tres siglos de régimen colonial español en América, imperaron dos sistemas de control y vigilancia por órgano judicial, de la actuación de los funcionarios, desde los virreyes y capitanes generales hasta los alcaldes y corregidores; estas instituciones fueron las *Visitas* y los *Juicios de Residencia*".<sup>4</sup>

José María Ots Capdequi, nos explica la diferencia que existía entre las *Visitas* y el Juicio de Residencia, manifestando que "Las visitas se distinguían de la residencia, en virtud de que las primeras se practicaban durante el ejercicio del

<sup>3</sup> Cfr. *Política Indiana*. Tomo I. Edición 1739, Madrid, 1985.

<sup>4</sup> *Estudio sobre el Decreto Constitucional de Apatzingan*. UNAM. México, 1964. P. 614.

cargo del investigado, en tanto que la segunda se efectuaba al concluir el empleo o comisión respectiva, o bien cuando al afectado se le confería otra función o era trasladado a otro sitio”.<sup>5</sup>

Para el caso de Juicios de Residencia, el tribunal debía formarse dentro del plazo de dos meses anteriores a que estuvieran por concluir el cargo alguno de los funcionarios sujetos a la misma, y en el tiempo más breve posible, esto con la finalidad de que los jueces, virreyes y oidores no pudieran sustraerse a la acción de la justicia y evadir así el Juicio de Residencia.

El llamado Tribunal de Residencia conocía de dos clases de negocios, el que se refiere a las Residencias propiamente dichas, que debía practicar respecto de los integrantes de las supremas corporaciones, así como el de los juicios de responsabilidad de las mismas personas, previa calificación del Congreso que estimara procedente la acusación.

En la Constitución de Apatzingán en sus artículos 224 y 226 fijaba plazos perentorios de uno y tres meses para recibir las acusaciones y fallar el proceso respectivo, que en caso de no cumplirse, implicaba la abolición del afectado, salvo en el caso en el que de acuerdo con el reglamento respectivo (las Leyes de Indias) procediera la suplicación contra la sentencia pues entonces el juicio podía prorrogarse por un mes más.

Comúnmente el Tribunal de Residencia se integraba cada vez que era necesario, donde los jueces escuchaban acusaciones y tenían que fallar en plazos determinados y se disolvían una vez dictada la sentencia.

De lo que se trataba con el Juicio de Residencia era de tener un control jurisdiccional de la conducta de las autoridades, verificándolas con posterioridad

---

<sup>5</sup> Idem



a la conclusión de su encargo, con el fin de calificar esa conducta y exigir las responsabilidades procedentes, y que distinguía del Juicio de Responsabilidad propiamente dicho, en que hubiese acusación en contra del funcionario durante el ejercicio de su empleo.

## **EL JUICIO DE RESIDENCIA EN LA HISTORIA DEL DERECHO INDIANO. LOS PRECEDENTES HISTÓRICO-PENINSULARES**

En uno de sus trabajos, el historiador español don Luis G. De Valdeavellano ha puesto de relieve los orígenes medievales del Juicio de Residencia.

“La partida III 4,6 dice el citado historiador es la que realmente instaura la residencia en el derecho castellano medieval, en cuanto dispone que los jueces, al ser instituidos tales, han de prestar juramento de cumplir sus deberes de jueces, como entre otros “juzgar bien y lealmente” y no recibir “don ni promisión de ninguno, que haya tenido pleito ante ellos” y prescribe asimismo que, después de la prestación de ese juramento por los jueces se les deben tomar fiadores y “recabdo” (o sea, caución) de que prometen y se obligan cuando al termino de su función judicial dejasen sus oficios de jueces, a permanecer durante cincuenta días “en los logares sobre que judgaren, por fazer derecho a todos aquellos, que dellos ouiegan recibido tuerto””.<sup>6</sup>

Este precepto de las Partidas fue incluido, en el Ordenamiento de Alcalá de Henares promulgado por Alfonso XI; ya que desde entonces tomó definitivamente carta de naturaleza este Juicio de Residencia, de los jueces o juzgadores, pero como ciertamente advierte Valdeavellano, tanto en León como en Castilla, todos los funcionarios de la administración eran al propio tiempo juzgadores o jueces y en consecuencia, a todos alcanzó la obligación de estar a los resultados del Juicio de Residencia a la terminación de sus mandatos respectivos.

---

<sup>6</sup> VALDEAVELLANO Luis G. *Las Partidas y los orígenes medievales del Juicio de Residencia*. (publicado en el “Boletín de la Real Academia de la Historia”, Tomo CLIII, cuaderno II, pp.205-246), Madrid, 1963.

Una diferencia que se observa, entre los Ordenamientos y las Partidas consiste: en que en las Partidas se exige que el funcionario en cuestión resida de un modo personal en el lugar en que ejerció sus funciones durante un plazo de cincuenta días para responder judicialmente de sus actos, y en los Ordenamientos se permite que el interesado pueda responder individualmente o por medio de sus "personeros" o representantes, con lo cual ya no era necesaria la residencia efectiva durante el plazo de tiempo previo.

Esta figura jurídica del Juicio de Residencia no fue algo peculiar del derecho medieval castellano. En las fuentes legales del derecho romano ya se encuentran preceptos reguladores de la obligación que pesaba sobre los funcionarios del Estado de responder, judicialmente de su gestión. Por eso ha podido escribir el profesor Valdeavellano:

"Es en efecto en el Digesto, en el Código y en las *Novellae* de Justiniano donde el autor o autores de la Partida III encontraron los preceptos en que se basaron para instaurar en el derecho castellano el "Juicio de Residencia". Y por otra parte, el procedimiento de exigir responsabilidad a los oficiales públicos cuando éstos cesaban en sus cargos que se llamo en Castilla "Juicio de Residencia", estaba ya en uso en Italia cuando se redactaron las Partidas y era en ese país conocido y aplicado con el nombre de "Syndicatus" o "Sindicato". Se trataba, por lo tanto a mediados del siglo XIII, de un derecho vivo, de un derecho al que había dado nueva vida el renacimiento del Derecho Romano y que habría de integrarse en el llamado "Derecho Común" y el autor o autores de la Partida III pudieron muy bien conocer ese derecho no solamente en los textos justinianos, sino también por razón de su aplicación práctica en el reino de Sicilia y en las ciudades Italianas".<sup>7</sup>

La posibilidad que los Ordenamientos concedieron en cuanto a que los sindicatos hicieran frente a sus responsabilidades por medio de sus "personeros" o representantes, fue causa, en tierras de Castilla, de abusos

---

<sup>7</sup> *Ibid.* P. 221.

contra los que protestaron más de una vez, tal es el caso de los Procuradores en Cortes de los Consejeros.

“A mediados del siglo XV, el juicio de residencia “había de ser un precepto legal frecuentemente incumplido en la práctica”. Por otra parte, los Reyes Católicos, le hicieron objeto de una nueva regulación jurídica en las Cortes de Toledo de 1480 reduciendo a treinta el plazo de los cincuenta días de residencia efectiva y en la Pragmática de 9 de junio, del año 1500.”<sup>8</sup>

## **EL TRIBUNAL DE RESIDENCIA**

Dicho Tribunal debería estar compuesto por siete jueces, elegidos por un cuerpo electoral. Este cuerpo electoral, nombraba uno por cada una de las diecisiete provincias; y tocaba al congreso por insaculación, decidir quiénes de los diecisiete designados, asumirían dichos cargos.

La renovación periódica y la no reelección eran aplicadas a los jueces del tribunal de residencia de manera parecida a los miembros de los cuerpos ejecutivo y judicial. Competía al mismo tribunal elegir a su presidente entre sus individuos por sorteo, y designar un fiscal mediante votación; pero el congreso se reservaba la designación del individuo encargado de ejercer las funciones de secretario.

Al Tribunal de Residencia correspondería el conocimiento:

- a) De las causas de tal clase (Residencia) que se refirieran a los miembros del congreso, del supremo gobierno y del tribunal de justicia;
- b) De las que se promoviesen contra los miembros de dichas corporaciones por los delitos de herejía y apostasía, y por los de infidencia, concusión, dilapidación de caudales del Estado y otros delitos públicos y;

---

<sup>8</sup> *Ibíd.* P. 245

c) De las que procediese incoar contra los individuos del gobierno por la realización de arrestos ilegales.

## **LA IMPLANTACIÓN EN LAS INDIAS DEL JUICIO DE RESIDENCIA**

Fue en los territorios de las Indias donde el Juicio de Residencia alcanzó una estructuración más amplia y donde cumplió una función histórica más importante.

Es necesario que consideremos algunos hechos que condicionaron las empresas de descubrimiento, conquista y nueva población, así como la política del estado español en los nuevos territorios ultramarinos incorporados a la Corona castellana.

Por ser estas empresas colonizadoras diligencias de carácter mixto, en las cuales sin dejar nunca de manifestar su presencia el Estado, prevaleció el esfuerzo personal y el aporte económico de los particulares, por lo que fueron grandes los privilegios que los Reyes tuvieron que conceder a los colonizadores, en las capitulaciones al efecto otorgadas.

“Ni en el dar ni en el pedir podía procederse con suficiente conocimiento de causa y que por medio de los privilegios concedidos en las capitulaciones verdaderos títulos jurídicos de carácter negociable que fueron objeto de traspasos, permutas, etcétera, el viejo espíritu señorial de la Edad Media, ya superado, o en trance de superación en Castilla, se proyectó, durante algunos años, más allá de los mares”.<sup>9</sup>

Se comprende, por lo tanto, que cuando los hombres de gobierno de España se dieron cuenta de lo que significaban los nuevos territorios conquistados,

---

<sup>9</sup> Cf. VALDEAVELLANO Luis G. *Manual de Historia del Derecho Español en las Indias y el Derecho propiamente Indiano*. Lozada. Buenos Aires, 1945. P. 245.

quisieron acentuar la presencia del Estado y reintegrar para la Corona el cuadro completo de sus privilegios.

Surgió entonces una pugna fuerte entre los intereses privados de los colonizadores legítimos por su origen y el interés superior del Estado; y en esta pugna, en la que llegó a estar en juego la continuidad histórica de la conquista, la victoria fue de la Corona porque contaba con el respaldo de una doctrina jurídica, de una organización jerárquica y de una burocracia estatal eficiente.

Pero pronto se presentó ante los monarcas españoles una nueva dificultad. Si de un lado era necesario apoyar a la burocracia para asegurar su obra de administración y gobierno, de otro lado era necesario también controlar su actuación de manera eficaz para prevenir y corregir en su caso abusos de poder más que posible cometidos al amparo de una impunidad que podían facilitar la enormidad de las distancias y la irregularidad de las comunicaciones.

El hecho de dotar a las autoridades coloniales, sobre todo en sus jerarquías más altas: virreyes, presidentes y oidores, de atribuciones muy amplias de gobierno en virtud de su investidura, no significaba que no se iba a tratar de controlar el ejercicio de estas facultades por medio de una serie de medidas inspiradas por una desconfianza lógica que implicaba el hecho de otorgar poder a las autoridades más sobresalientes del gobierno, de las nuevas tierras conquistadas.

De ahí todo un sistema político en el cual destacan: las instrucciones minuciosas a las cuales se habían de ajustar durante sus mandatos, presidentes y virreyes; la obligación de informar periódicamente a la Corona, exigida de manera forzosa; la figura jurídica de la Real Confirmación necesaria para la plena validez de muchas de las resoluciones por las autoridades coloniales adoptadas; el equilibrio de poderes entre virreyes y audiencias, a

pesar de la superioridad jerárquica de los primeros y sobre todo las Visitas y los Juicios de Residencia.

## **LOS JUICIOS DE RESIDENCIA EN VÍSPERAS DE LA INDEPENDENCIA**

"Finalizando ya el siglo XVIII, el 24 de agosto de 1799, se dicta nueva disposición sobre los Juicios de Residencia respecto de las personas que desempeñaban oficios concejiles".<sup>10</sup>

Esta disposición fue dictada para corregir los diversos abusos que se daban:

1° Que subsistan en su vigor y fuerza las Residencias de Virreyes, Presidentes, Gobernadores Políticos y Militares, Gobernadores Intendentes e Intendentes Corregidores según el tenor de las leyes;

2° Que correrá a cargo del Consejo el nombramiento de los jueces que deben de tomar esta Residencia; salvo de los Virreyes, Presidentes y Gobernadores que tienen mano superior y que son únicamente los de la Habana y Puerto Rico y el Comandante General de la Provincias internas de Nueva España; para todos estos el Consejo propondrá tres Jueces de conocida idoneidad y el Rey hará el nombramiento;

3° Que los asesores de Virreyes, Presidentes, Gobernadores e Intendentes sean comprendidos en las Residencias de estos cargos, como se ha practicado siempre; pero no los Tenientes Letrados;

4° Que los Alcaldes ordinarios, Regidores, Escribanos, Procuradores, Alguaciles y otros subalternos, como están sometidos a las Autoridades superiores, quedan exentos del Juicio de Residencia ya que estas autoridades superiores tendrán buen cuidado de vigilar extra-judicialmente su conducta;

5° Que los Corregidores, Alcaldes mayores, Subdelegados de las intendencias o de los Gobernadores Políticos y en general todos

---

<sup>10</sup> Ibid. P. 30-31.

los otros empleados sujetos a Residencia y no exceptuados en el artículo anterior tendrán cuenta de sus actos ante Jueces despachados por los Virreyes y Presidentes por acuerdo de las audiencias, siempre que entre ellos se hubieran formulado quejas; si no hubiera pendiente contra ellos ningún recurso, se limitarán los Virreyes y Presidentes a dar publicidad del cese de estos funcionarios para que dentro de los cuatro meses siguientes a la terminación de su mandato se formulen por los particulares las quejas oportunas, sentenciándose estos juicios precisamente dentro de los cuatro meses indicados; y se oirá en estos juicios a los Fiscales de las Audiencias para que pidan de oficio lo que estimaron justo; estos Fiscales podrán pedir también que se despachen, contra estos funcionarios Residencias en la forma ordinaria y objetar los nombramientos de Jueces de Residencia que en tales casos hicieren los Virreyes y Presidentes; pero si éstos insistieren en los nombramientos hechos, se librarán los correspondientes Despachos de comisión dando cuenta al Consejo;

6° Que los Fiscales civiles de las Audiencias fomen un interrogatorio sencillo y breve para las Residencias de Virreyes, Presidentes y Gobernadores; y otro para las de los Corregidores, Alcaldes Mayores y Subdelegados de Intendentes con un formulario de la Instrucción a que se deban sujetar los jueces comisionados y dietas a percibir, sometiéndolo todo a los acuerdos para que se formen las propuestas oportunas;

7° Que las Residencias de Virreyes, Presidentes, Gobernadores Políticos y Militares, Gobernadores Intendentes e Intendentes Corregidores, se remitan al Consejo, y las demás se vean y determinen en las Audiencias respectivas dando cuenta del último pedimento Fiscal y de la sentencia definitiva;

8° Que los Jueces de las Residencias de Virreyes, Presidente; etcétera, que se han de determinar en el Consejo den cuenta de las demandas públicas que hubiere habido de su calidad, estado y, costas que para ello hubieren exigido;

9° Que ninguno de los comprendidos en esta resolución, sea promovido a nuevo empleo, sin que presente ante el Tribunal, Cabildo o Jefe que deba darle posesión, certificación del Consejo o de la Audiencia en cuyo distrito hubiera servido, acreditado

haber sido absuelto o no haber tenido cargo en, contra, en su anterior empleo.<sup>11</sup>

En los primeros años del siglo XIX, se sigue hablando de los Juicios de Residencia sin que se advierta ningún cambio de la doctrina tradicional.

Sin embargo se tiene particular interés en la existencia de una cédula real del 13 de marzo de 1803, en la cual al nombrar a los Comisionados para tomar la Residencia pública a don Pedro Mendinneta del tiempo que hubiere servido el virreinato de Santa Fe, se declaraba que quedaba relevado este virrey de la Residencia secreta. Y análoga disposición se concedió al mariscal de campo don Benito Pérez, electo Virrey del Nuevo Reino de Granada, por el tiempo que había ejercido el gobierno y capitanía general de la Provincia de Yucatán.

## 1.2 CONSTITUCIÓN DE 1812

Aunque la Constitución de Cádiz rigió por un corto periodo siguió la tradición jurídica de la existencia de fueros privilegiados o personales, sobre todo en materia militar y eclesiástica.

Puesto que para la Corona española, la iglesia era considerada una institución de suma importancia, ya que la Constitución de Cádiz expresa una suma religiosidad y apego al catolicismo que se reflejan al inicio del documento al mencionar la frase: "En el nombre de Dios todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo autor y supremo legislador de la sociedad". Igualmente se estableció la obligatoriedad de la religión católica como única.

**Artículo 12.** La religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera. La

---

<sup>11</sup> VALDEAVELLANO Luis G. *Las Instituciones del Nuevo Reino de Granada en el tiempo de la Independencia*. Madrid, 1958. P. 68.



Nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra.

Por lo que, el clero contaba con un amplio poder sobre los habitantes de los territorios novohispanos, además de una gran cantidad de privilegios que el Rey otorgaba a la iglesia y que consignaba en el artículo 249 de la Constitución de 1812 el cual establecía:

**Artículo 249.** Los eclesiásticos continuarán gozando del fuero de su estado, en los términos que prescriben las leyes o que en adelante prescribieren.

En lo que respecta a la milicia, los Virreyes fueron quienes organizaron al ejército colonial por la necesidad de someter a las tribus indígenas en nuestro territorio, para así evitar penetraciones extrañas y sostener su autoridad, por lo que otorgaron ciertos privilegios a la milicia por su valentía y desempeño dentro de las tropas, además de que las compañías militares contaban con el “fuero militar” y por tanto se encontraban sujetas a los tribunales militares en cada provincia y los que tenían dicho fuero no podían ser presos de la Justicia Ordinaria (civil o criminal), quedando imposibilitados los tribunales comunes para conocer de los asuntos militares, como lo establecía el precepto siguiente:

**Artículo 250.** Los militares gozarán también de fuero particular, en los términos que previene la ordenanza o en adelante previniere.

En la Constitución de 1812 fue reglamentado el Juicio de Residencia. El cual regulaba la Responsabilidad de los funcionarios en la Nueva España estableciéndose así un procedimiento para exigir responsabilidades a los empleados públicos, por lo que consignaba en su artículo 131 y 261 fracciones cuarta, quinta y sexta lo siguiente:

**Artículo 131.** Fracción vigésimo quinta. Hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios de Despacho y demás empleados públicos.

**Artículo 261.** Toca a este supremo tribunal de justicia:

**Cuarto.** Conocer de las causas criminales de los secretarios de Estado y del Despacho, de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias, perteneciendo al jefe político más autorizado la instrucción del proceso para remitirlo a este tribunal.

**Quinto.** Conocer de todas las causas criminales que se promovieren contra los individuos de este supremo tribunal. Si llegare el caso en que sea necesario hacer efectiva la responsabilidad de este supremo tribunal, las Cortes, previa la formalidad establecida en el artículo 228, procederán a nombrar para este fin un tribunal compuesto de nueve jueces, que serán elegidos por suerte de un número doble.

**Sexto.** Conocer de la *residencia de todo empleado público* que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.

Aunque no se tenía una idea precisa del juicio político, ni de la declaración de procedencia como en nuestros días, no por ello se dejaba de velar por el cumplimiento estricto de las disposiciones constitucionales y legales, a fin de evitar cualquier exceso de poder por parte de los funcionarios, desde los que ocupaban cargos más elevados, hasta los que tenían cargos muy bajos, ya que la finalidad era regular sus actos a través del Juicio de Residencia.

Otra situación que también regulaba la Constitución de Cádiz era respecto al fuero otorgado a los Diputados y al Rey, que aunque no se establecía como fuero, se daba inmunidad respecto a las opiniones que estos manifestasen, además que no podían ser juzgados más que por el tribunal de cortes conforme a su reglamento interno, tal como lo establecía el artículo siguiente:

**Artículo 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 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.

Mientras que el Rey contaba con fuero absoluto, puesto que no podía ser tocado y mucho menos podía ser sujeto a ningún tipo de responsabilidad, aunque la tuviera y la Constitución de 1812 lo reglamentaba de la siguiente forma:

**Artículo 168.** La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad.

### 1.3 CONSTITUCIÓN DE 1824

La Constitución de 1824 se caracterizó por tener un carácter centralista, poniendo fin al sistema federal que hasta entonces había prevalecido, delimitando así las responsabilidades de los funcionarios públicos.

Además, en los distintos códigos fundamentales provenientes de corrientes tanto federalistas como centralistas, siempre se estimó a los funcionarios públicos como servidores de la nación, sujetándolos a responsabilidades jurídicas por delitos comunes u oficiales y a jurisdicciones especiales para hacerlas efectivas.

Por otro lado, en la Nueva España había un numeroso partido que lamentaba la pérdida de los privilegios del absolutismo. Por lo que el *Plan de Iguala* entrañaba el propósito de seguir en situación de privilegio y no en el de la armonía de españoles, indios y mestizos, ya que los primeros pretendieron seguir siendo los privilegiados y los dominadores de los segundos, por lo que pronto habría choque.

En el Plan de Iguala, uno de los propósitos era que el clero secular y regular siguiera conservando todos sus fueros y propiedades. El Plan se cumplió en cuanto a obtener la pacificación, en virtud de que la mayoría de los jefes virreinales aceptaron la nueva situación, aceptación explicable porque conservaban sus fueros y privilegios

Así pues, se estableció un Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en el que se implantó:

**“Artículo 4.** El clero secular y regular, será conservado en todos sus fueros y preeminencias, conforme al artículo 14 del Plan de Iguala. Por tanto, para que las ordenes de Jesuitas hospitalarios puedan llenar en pro-comunal los importantes fines de su institución, el gobierno las restablecerá en aquellos lugares del imperio en que estaban puestas, y en los demás en que sean convenientes y los pueblos no los repugnan con fundamento”.<sup>12</sup>

Las principales discusiones doctrinarias ocurrieron en el año de 1823, hasta llegar a la conclusión del Acta de 1824, la cual se terminó de discutir el 31 de enero de 1824. Aquí se creyó demasiado en la eficacia teórica de la igualdad ante la ley, de la identidad de derechos y de oportunidades en la vida pública.

En el artículo 6 de la Constitución de 1824, se dividió el supremo poder de la Federación, para su ejercicio, en:

1. Poder Legislativo. Depositado en una sola Asamblea llamada Congreso de la Unión y compuesta con representantes elegidos cada dos años por los ciudadanos. Este se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de senadores.
2. Poder Ejecutivo. Se asignó a una sola persona llamada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo se contaba con un vicepresidente

---

<sup>12</sup> BARRAGÁN, José. *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824*. UNAM. México, 1978. P. 45.

en quien recaerían en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste.

3. Poder Judicial. Se encargó a una Corte Suprema de Justicia compuesta por once ministros distribuidos en tres salas, y de un fiscal, pudiendo el congreso general aumentar o disminuir su número si lo juzgare conveniente.

Asimismo, encontramos algunos comentarios a la Constitución de 1824 donde el doctor José M. Luis Mora opina al respecto: "Considero que los principios del progreso son la abolición de los privilegios del clero y de la milicia, así como la abolición de la pena capital para todos los delitos políticos y aquéllos que no tuviesen el carácter de un asesinato de hecho penado".<sup>13</sup>

Mientras que en la línea liberal y democrática se encontraban Quintana Roo y Crescencio Rejón, donde este último manifestó: "La elección popular directa, es la única capaz de investir a la representación popular de verdadera fuerza; la majestad del legislativo y la fuerza limitada del ejecutivo, así como la supresión de duras gabelas contra los indios y la defensa cabal de todo tipo de libertades"<sup>14</sup>.

En la época en que tuvieron lugar los hechos de emancipación política de la Colonia y durante el México independiente, los diferentes ordenamientos legales y constitucionales que se expidieron hasta antes de la Constitución de 1857, no consignaron expresamente la supresión de los fueros personales o privilegiados, ya que en la Constitución de 1824 se declararon subsistentes los del orden militar y eclesiástico.

---

<sup>13</sup> *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomo VIII, 2ª ed. Cámara de Diputados. México, 1978. P. 524.

<sup>14</sup> *Ibíd.* P. 127

## 1.4 CONSTITUCIÓN DE 1857

Los fueros, como conjunto de privilegios en favor de ciertas clases sociales, caracterizaron al derecho novohispánico y al de México independiente durante la primera mitad del siglo XIX. Entre ellos se destacaron el *militar* y el *eclesiástico*, habiendo sido una de sus peculiaridades más relevantes la consistente en que los individuos pertenecientes al ejército y a la iglesia no podían ser enjuiciados civil o criminalmente sino ante tribunales integrados por sujetos de su misma condición, por lo que dichos fueros se respetaron, sólo en lo concerniente a los negocios penales.

La Ley sobre Administración de Justicia expedida el 23 de noviembre de 1855 por don *Juan Álvarez*, Presidente interino de la República, expresaba en su Artículo 42 que se suprimían los tribunales especiales con excepción de los eclesiásticos y militares, excluyendo de su competencia los juicios civiles.

Según afirma don *Lucio Mendieta y Núñez*: "Dicha supresión fue una medida realmente reformista, habiendo significado una gran novedad en un país en el que el ejército y el clero constituían verdadera aristocracia poco dispuesta a dejarse arrebatar privilegios fundados en tradiciones que remontaban a la época colonial".<sup>15</sup>

El Congreso Constituyente de 1856-57, considerando con toda razón que la existencia de fueros personales era un atentado a la igualdad jurídica que debía haber entre todos los hombres sujetos a un mismo orden de derecho, los abolió, declarando únicamente subsistente el de guerra para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar, declaración que se insertó en el artículo 13 de la Constitución de 1857.

---

<sup>15</sup> *Las Leyes de Reforma*. Revista Jurídica Veracruzana. Número 3. Julio-Agosto- septiembre, Capítulo Quinto. P. 18.

Según observaciones hechas por Don Emilio Rabasa: "La actividad del Congreso Constituyente de 1856-1857, comprendía dos tareas bien determinadas aunque algunas veces se confundieron en un objeto común: una de destrucción y demolición, que consistía en aniquilar al bando conservador y acabar con la influencia del clero, en los asuntos políticos haciendo una reforma social, como tantas veces lo dijeron en sus discursos los progresistas y la otra de reconstrucción y organización, que consistía en establecer el gobierno nacional con el mecanismo más adecuado para, un funcionamiento armonioso..."<sup>16</sup>

El Congreso Constituyente de 1856 marca un cambio en la historia parlamentaria del país por la amplitud y profundidad de las discusiones que se dieron en su seno, ya que los hombres que en él participaron se distinguieron por su conocimiento de la realidad del país y por su voluntad para transformarla.

La obra del Constituyente de 1856 marcó un avance fundamental en la vida institucional del país y, a la vez, fincó los cimientos indispensables en los que más tarde se apoyaría el gobierno de Juárez para llevar a cabo la transformación radical de los viejos patrones económicos y sociales heredados de la Colonia.

En octubre de 1857 quedó instalado el poder legislativo, y en diciembre los nuevos poderes: el ejecutivo, y el judicial que recayeron en Comonfort.

En su calidad de Presidente sustituto, Comonfort proclamó la Constitución de 1857. En el aspecto legislativo, las leyes expedidas por el Presidente en uso de las facultades que le concedía el Plan de Ayutla, iniciaron la obra de la reforma.

---

<sup>16</sup>Instituto Nacional de estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. *Constitución Federal Mexicana de 1857*. México, 1990. P. 35-36.

La Constitución de 1857 causó discrepancias entre los progresistas y los conservadores porque limitaron sus proyectos de reforma, y entre los moderados y conservadores porque las diversas medidas adoptadas iban en contra, según su parecer, de la tradición y de las necesidades políticas del país. La Ley Juárez sobre administración de justicia del 23 de noviembre de 1855, **suprimió el fuero eclesiástico y el militar en materia civil y declaró renunciable el primero para los delitos comunes**. Lamentablemente, el ideario liberal comprendía muchas demandas que no pudieron ser cabalmente satisfechas en el texto de la Constitución, pero que ya se hallaban entre las primeras Leyes de Reforma.

Los principios más importantes de las Leyes de Reforma eran: el sufragio universal; la desaparición de los fueros y privilegios militar y eclesiásticos; la igualdad y la libertad humanas; la separación de la Iglesia y el Estado; la libertad de conciencia, cultos, enseñanza, pensamiento e imprenta; la libertad de trabajo, industria y comercio; la desamortización de los bienes del clero; la propiedad privada frente a la propiedad corporativa y comunal; el sistema federal; la división de poderes y el instrumento para garantizar el estado de derecho: el juicio de amparo.

Los conservadores, por su parte, se oponían a la separación de la iglesia y el Estado y buscaban mantener los fueros y privilegios del clero, rechazaban la modificación de la estructura social y pretendían introducir cambios paulatinos que no alteraran su propia situación económica, ni la de los grupos que representaban. Sin embargo, el punto irreconciliable con el ideario liberal se refería a la situación de la Iglesia en el nuevo Estado.

Por lo que se prohibieron los juicios religiosos por tribunales especiales, los fueros y los emolumentos que no fueran compensación de un servicio público ni estuvieran fijados por la ley. La disposición tenía antecedentes tanto en la Ley



Juárez, que abolía el fuero eclesiástico en lo civil y autorizaba su renuncia en lo criminal, como en la Ley Iglesias, que limitaba el pago de derechos parroquiales por concepto de matrimonios, bautismo y entierros.

No fue sino hasta la expedición de la **Ley fundamental de 1857** (artículo 13, correspondiente al artículo 2 del Proyecto), cuando se abolieron la gran mayoría de fueros expresamente, conservándose únicamente el de guerra; pero no con el carácter de absolutamente personal o privilegiado, sino como órbita o esfera de competencia de los tribunales militares en razón de la índole del hecho causante del juicio o proceso, sin que hubiese consignado la prohibición de que dichos tribunales no podían extender su jurisdicción a personas que no pertenecieran al Ejército, como ya lo establece el artículo 13 de nuestra Constitución vigente.

Durante la gestación parlamentaria de dicho precepto en el Congreso constituyente de Querétaro, la comisión dictaminadora abundó en razones por las cuales el fuero de guerra debería operar únicamente respecto de los delitos y faltas de carácter militar (fuero real u objetivo), sin extenderse a personas que no fuesen miembros del Ejército (elemento personal o subjetivo en dicho fuero).

En la exposición de motivos del artículo 13 constitucional, la comisión dictaminadora dijo lo siguiente:

"El principio de la igualdad, base de la democracia, es incompatible con la existencia de leyes privativas y tribunales especiales, que implican privilegios de clases; condena éstos el artículo 13 del proyecto de Constitución en los mismos términos en que lo hace la de 1857, dejando subsistente nada más el fuero de guerra; pero el proyecto se circunscribe en la jurisdicción de los tribunales militares, retirándoles aquélla de un modo absoluto respecto de los civiles complicados en delitos de orden militar. De esta suerte, el fuero militar, responde exactamente a la necesidad social que hace forzosa su subsistencia; viene a constituir una

garantía para la misma sociedad, en lugar de un privilegio otorgado a la clase militar, como fue en otro tiempo.”<sup>17</sup>

Por otra parte, anteriormente a la Ley Juárez, el fuero militar era positivamente un privilegio de casta; gozaban de ese fuero los militares en toda materia: en negocios del orden civil, en tratándose de delitos del orden común y en los comprendidos en la ordenanza militar.

Con la Ley Juárez se abolieron todas las demás prerrogativas dejando sólo subsistentes los tribunales especiales para los delitos militares, dando así un gran paso en el camino democrático; el artículo 13 del proyecto de la Constitución de 1857 es el complemento de aquella ley. Lo que obliga a conservar la práctica en que los militares sean juzgados por militares conforme a leyes especiales, en la naturaleza misma de la institución del ejército.

Mientras que en la Ley Lerdo del 25 de junio de 1856 ya se habían establecido leyes sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las corporaciones cívicas o eclesiásticas, disponiendo que se adjudicarían tales fincas a sus arrendatarios o al mejor postor, excepto los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de las instituciones citadas.

Por otra parte, la Ley Iglesias del 11 de abril de 1857, que señaló los aranceles parroquiales para el cobro de derechos y beneficios, previno que en los bautismos, amonestaciones, casamientos y entierros de los pobres no se cobraría derecho alguno, entendiéndose por pobre el que no dispusiera más de la cantidad diaria indispensable para la subsistencia y se castigaría el abuso de cobrar a los pobres, siempre que la autoridad eclesiástica rechazara por falta de pago la orden para un entierro, la autoridad política podía disponer que se hiciera.

---

<sup>17</sup> *Ibíd.* P. 42-45.

La Constitución de 1857 creó un sistema de gobierno diferente al establecido en la de 1824, ya que definió que su Congreso fuera unicameral y trabajara dos períodos de sesiones al año, en tanto que la Constitución de 1824 proclamó un sistema presidencial de gobierno sin tintes parlamentarios. La Ley Suprema de 1857 fijó el centro de poder en el cuerpo legislativo, estableciendo la inviolabilidad e inmunidad de los legisladores. Asimismo, estableció que los Diputados y senadores eran inviolables por las opiniones que expresaran en el desempeño de sus cargos, opiniones por las que en ningún tiempo eran responsables.

Este principio de inviolabilidad e irresponsabilidad ya se encontraba en el *Bill of Rights* inglés de 1689, principio que fue uno de los triunfos que logró el movimiento político de 1688 y que Guillermo y María de Orange aceptaron. La Constitución mexicana de 1857 también lo incluyó entre sus disposiciones.

En materia de Responsabilidades de los funcionarios públicos esta Constitución recogió, depuró y perfeccionó la experiencia legislativa de las constituciones anteriores y las consignó en el Título Cuarto.

Las ideas sobresalientes, consignados en el Título Cuarto de la Constitución de 1857, expresaron la necesidad de respetar los derechos de la persona humana y la libertad civil contra todo ataque de autoridad arbitraria.

Por lo que el establecimiento de las garantías individuales benefició principalmente a los sectores marginados de la sociedad. Aunque predominó un sello individualista, los conceptos consagrados en la Constitución tuvieron consecuencias prácticas de gran importancia. Como ejemplo, se puede citar la prohibición de 1859, en que se ordena la suspensión de tráfico de esclavos en Yucatán. Asimismo, en 1861 Juárez decreta la pena de muerte a los que trasladaran indígenas al extranjero.

También, se logró el establecimiento del juicio de amparo, recurso legal que sirve para proteger las garantías individuales manifestadas en la Constitución de 1857, cuando éstas son violadas por la autoridad.

Por otra parte, el contenido del artículo 101 de la Constitución de 1857 facultó a los tribunales de la Federación para solucionar toda polémica provocada por: leyes o actos de cualquier autoridad que violaran las garantías individuales, leyes o actos de la autoridad federal que vulneraran la soberanía de los Estados, y leyes o actos de las autoridades estatales que invadieran la esfera federal. Las características del procedimiento quedaron consignadas en el artículo 102, en el cual se incorporó la llamada Fórmula Otero, que señala que sólo la persona que solicita el amparo se ve beneficiada por la sentencia.

Así pues, en la Constitución de 1857, en la parte final del artículo 108 constitucional señalaba que el Presidente de la República, durante el desempeño del cargo, sólo podía ser acusado por *traición a la patria y delitos graves del orden común*. Se ha considerado que esta situación excepcional de que goza, se debía a la voluntad de protegerlo contra una decisión hostil del Congreso, el que podría destituirlo del cargo incluso por una falta leve si no existiera esta protección.

La Constitución de 1857 refleja el avance y la instauración de normas mucho más precisas, respecto a la supresión de la gran mayoría de fueros existentes anteriormente en calidad de privilegio; también se denota dicho progreso con el establecimiento de las responsabilidades de los funcionarios públicos, encontrando así normas mucho más severas que van frenando los abusos de la autoridad, sin dejar de contemplar los principios de inviolabilidad e inmunidad de los legisladores ya establecidos en las Constituciones de 1814, 1824 y finalmente en la Constitución de 1857, instituyendo protección a los legisladores para expresar sus opiniones y actuar con independencia, por lo que no podían

ser perseguidos penalmente, ni ejercitar acción penal contra ellos, sin antes haber sido desaforados por su propia Cámara.

Pero si se consideraba que un Senador o Diputado había cometido un delito y la Cámara respectiva decidía no desaforarlo, la actitud de la Cámara no prejuzga la inocencia o culpabilidad del representante, por lo que al terminarse el período del cargo, podía ser perseguido penalmente. No obstante, se consideraba que la inviolabilidad de los legisladores era una garantía perpetua y no se les podía poner sanciones administrativas ni económicas.

## **1.5 CONSTITUCIÓN DE 1917**

Como sabemos, la elaboración de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se le atribuye a Venustiano Carranza, el cual realizó algunas reformas a la Constitución de 1857, considerando que ésta ya no se adaptaba a las necesidades de la Nación. Asimismo, en septiembre de 1916 lanzó una convocatoria para la formación de un nuevo Congreso Constituyente.

El 1 de diciembre del mismo año se celebró la primera sesión ordinaria en la que Venustiano Carranza dio a conocer su mensaje, proyecto de Constitución y en él hizo referencia, entre otros puntos, a las responsabilidades de los funcionarios de la Federación :

"La división de las ramas del poder público obedece ... a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere... Se proponen varias reformas de las que la principal es quitar a la Cámara de

Diputados el poder de juzgar al Presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación"<sup>18</sup>

En enero de 1917 se dictaminaron los artículos 108 al 114 referentes a las responsabilidades de los funcionarios públicos. La mayoría de los artículos fueron aprobados y sólo el 108 y el 109 provocaron debates.

Los planteamientos sobre las responsabilidades de los funcionarios públicos plasmados en la Ley Fundamental de 1917, sufrieron pocas modificaciones en relación a la Constitución de 1857, como el artículo 108 al que sólo se agregó como sujeto de las responsabilidades al Procurador General de la República, quien sólo podía ser acusado por traición a la patria y delitos de orden común.

Es de señalarse que durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, en base al decreto publicado el 31 de diciembre de 1936, el Congreso de la Unión le concedió facultades extraordinarias para legislar en materia penal expidiendo la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, que se publicó el 21 de febrero de 1940 y que en 1982 el Ejecutivo envió al Congreso de la Unión un conjunto de iniciativas para reformar los artículos 108 al 114 con el fin de garantizar la honestidad y rectitud en los servidores públicos.

#### **TEXTO ORIGINAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917**

**Artículo 108. De las responsabilidades de los servidores Públicos.**

Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los

---

<sup>18</sup> Instituto de estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. *De la responsabilidades de los servidores públicos artículos 108 al 114.* México, 1990. P. 31-32.

Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes 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.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

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

#### **Artículo 109. Del procedimiento para sancionar a los servidores públicos.**

Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no ha lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de una acusación.

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

#### **Artículo 110. Juicio político en contra de diversos servidores públicos.**

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

Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya devuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

#### **Artículo 111. Principios rectores del juicio de procedencia o desafuero.**

De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto por virtud de tal declaración e inhabilitación para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados son inatacables. Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno, para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan reanudar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso.

Estos delitos serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

**Artículo 112. De la excepción al principio del juicio de procedencia.**

Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

**Artículo 113. De las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.**

Las responsabilidades por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el período en el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.



#### **Artículo 114. De la prescripción en juicios políticos.**

En demandas de orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.<sup>19</sup>

El Doctor José Luis Soberanes hace una crítica al texto original del Título Cuarto de la Constitución, señalando sobre el particular, lo siguiente: "El anterior texto del Título Cuarto de la Constitución tenía deficiencias en cuanto a su redacción y alcance. Hablaba de los altos funcionarios de la Federación y su responsabilidad, así como de la inmunidad del Presidente de la República, otorgándoles a todos ellos el llamado fuero constitucional; reglamentaba el procedimiento de desafuero y el juicio político de responsabilidad de estos mismos. En el texto vigente recogió el mismo sistema, suprimió la denominación de altos funcionarios, pero conservó esta institución e inclusive la amplió; ensanchó algunos conceptos; cambió el nombre de fuero constitucional y habló de una declaración de procedencia del juicio penal de esos funcionarios; igualmente conservó la institución que antes se llamaba **"desafuero"** lo que significa que subsiste el **"fuero constitucional"** bajo otra denominación; trató lo relativo a la responsabilidad del resto de los funcionarios y empleados públicos y suprimió la tan criticada figura de la destitución por mala conducta de funcionarios judiciales"<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> *Ibíd.* P. 35-48.

<sup>20</sup> SOBERANES FERNÁNDEZ José Luis, Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia España.

## CAPITULO II

### CONCEPTOS FUNDAMENTALES Y GENERALIDADES

#### 2.1 CONCEPTO DE FUERO

La palabra fuero deriva del latín forum que significa "recinto sin edificar, plaza pública, vida pública y judicial, por extensión así se le denomina al sitio donde se administra justicia, al local del tribunal." En el ámbito del Derecho tiene distintas acepciones; la Real Academia Española recoge como la primera y más antigua de ellas la de: "norma o código dados para un territorio determinado..."; como segunda acepción aparece: "jurisdicción, poder, fuero eclesiástico, secular"; también significa "compilación de leyes, fuero juzgo, fuero real". Tiene así mismo el sentido de: "Cada uno de los privilegios y exenciones que se conceden a una provincia, a una ciudad o a una persona". Otros significados de contenido jurídico son: "competencia a la que legalmente están sometidas las partes y que por derecho les corresponde": y "competencia jurisdiccional especial que corresponde a ciertas personas en razón de su cargo. Fuero parlamentario".<sup>21</sup>

En México, las connotaciones procesales de fuero se orientan en un sentido similar. Se emplea "como sinónimo de competencia, cuando se habla de fuero común, fuero federal o fuero del domicilio, como sinónimo de jurisdicción, que

---

<sup>21</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo II. Séptima ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. P. 289.

sería el caso del fuero de guerra; también se habla de fuero constitucional, en donde tiene otro significado, ya que se trata de un requisito de procedibilidad".<sup>22</sup>

Cuando se menciona respecto del vocablo y la concepción de fuero, piénsase de inmediato en la costumbre tradicional del pueblo hispánico que es quien más se ha distinguido en la historia por su otorgamiento y concesión. España, fue un país clásico de los privilegios y de las prebendas, otorgadas por reyes y señores a sus súbditos y subordinados, en prenda de tal o cual servicio o servidumbre, que prácticamente excluía de las leyes generales a millares de personas que se encuadraban en una serie particularizante de fueros, hasta que la excepción se llegó a convertir en la regla.

Antes de indicar el concepto de fuero desde el punto de vista legal, es pertinente dilucidar otras conceptualizaciones.

Según la definición de Martínez Marina, que ha efectuado un amplio y documentado estudio sobre el tema, señala que el vocablo tiene las siguientes acepciones:

- 1) Uso y costumbre seguida y continuada por largo tiempo, sin embargo, sin oposición ni contradicción de parte del príncipe o del magistrado; constituye derecho no escrito, por lo que cláusulas tan comunes en los documentos públicos, en León y Castilla, desde el siglo X en adelante "ir contra el fuero", quebrantar el fuero, "a dar fueros", expresan lo mismo que introducir y autorizar derechos y costumbres o ir contra ellas o destacarlas;
- 2) Carta de privilegio o instrumento de exención de gabelas, concesión de gracias, franqueos y libertades; por donde quebrantar el fuero o ir contra el fuero, conceder o confirmar fueros, no es más que otorgar

---

<sup>22</sup> Idem.

solemnemente y por escrito semejantes exenciones y gracias, o pasar contra ellas;

- 3) Carta-puebla, escritura de poblados y pactos ajenos a ella: contrato entre el nuevo dueño territorial, que concedía el suelo, posesiones y términos, y los nuevos colonos, que se obligaban a contribución o reconocían vasallaje;
- 4) Escritura de donación otorgada por algún señor o propietario a favor de particulares, iglesias o monasterios cediéndoles tierras, posesiones y cotos, en todo o en parte, o simplemente de declaraciones hechas por juez competente, del derecho que corresponde a alguno según la ley o costumbre de la tierra o de los casos en que deben tener lugar las penas de las leyes.<sup>23</sup>

De cualquier forma que se vea, el fuero siempre implicó un privilegio, sobre todo en tiempos de la corona y hasta la fecha de cualquier manera sigue implicando un privilegio para ciertas personas, aun cuando actúan irresponsablemente, sólo que de forma legal, situación que será objeto de análisis del presente trabajo

Por otro lado, señala Cabanellas que los fueros más actuales se ajustan a las siguientes acepciones:

- a) El lugar del juicio; esto es, el lugar en que se hace o administra justicia.
- b) El juicio, la jurisdicción y potestad de juzgar; en cuyo sentido se dice que tal causa pertenece al fuero eclesiástico, si corresponde al juicio a la jurisdicción o potestad eclesiástica, etc.
- c) El tribunal cuya jurisdicción está sometido el reo o demandado, designado en este sentido como fuero competente.

---

<sup>23</sup> Cit. por *Enciclopedia jurídica OMEBA*. Tomo VIII. Driskill S.A. Buenos Aires Argentina, 1991. P. 766.

- d) El distrito o territorio, dentro del cual puede cada juez ejercer su jurisdicción. El fuero como jurisdicción o potestad, puede ser ordinario, que es el poder que se tiene de conocer todas las causas, tanto civiles y criminales que no correspondan a tribunales especiales y privilegiados, que es el poder que se refiere a cierta clase de causas o las que se refieran a ciertas personas, cuyo conocimiento se ha substraído a los tribunales ordinarios.<sup>24</sup>

Por su parte, el Lic. Eduardo Pallares define la palabra fuero como el: "Lugar donde se administra justicia; la potestad de juzgar o sea la jurisdicción de un tribunal; el privilegio de que gozan ciertas personas o entidades jurídicas de no ser juzgados por determinados tribunales: significa lo mismo que competencia de un tribunal para conocer determinados juicios".<sup>25</sup>

Al respecto, el maestro Ignacio Burgoa, en su obra *Las Garantías Individuales*, al referirse al término fuero determina diversos significados, entre otros: compilación o reunión de leyes o disposiciones jurídicas (el "fuero juzgo", los famosos "fueros de Aragón"); conjunto de usos y costumbres jurídicas de observación obligatorias, igualmente puede denotarse una situación delimitada de competencia o jurisdicción (Fuero Federal y Fuero Común) también el concepto fuero denota carta de privilegios o instrumentos de exenciones de gabelas, concesiones de gracias, mercedes, franquezas y libertades.

Además, desde el punto de vista genérico se puede clasificar el fuero en: personal o subjetivo y real o material.

---

<sup>24</sup> CABANELLAS DE TORRES Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual*. Atalaya. México, 1946. P. 242-243

<sup>25</sup> PALLARES Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. Vigésimo sexta ed. Porrúa. México 2001. P. 324

El *fuero personal o subjetivo*: Es el conjunto de privilegios, prerrogativas o ventajas que se acuerdan en beneficio exclusivo de una o varias personas que se colocan en una circunstancia jurídica particular.

El *fuero real o material*: Es una posición de competencia jurisdiccional determinada por la índole o naturaleza del hecho, acto o negocio que da origen a un juicio.<sup>26</sup>

## CONCEPTO LEGAL DE FUERO

El artículo 13 constitucional se refiere al fuero de la siguiente manera:

“... 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 implicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”.

Nuestra Ley Fundamental es muy clara al respecto, al establecer que ninguna persona o corporación gozará de fuero, refiriéndose con la locución *ninguna persona* a aquellos individuos que no sean de los contemplados en el artículo 111 de la misma, en razón de la protección que les otorga la Constitución en su artículo 61 que a la letra dice:

“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”.

---

<sup>26</sup> BURGOA ORIHUELA Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Vigésimo séptima ed. Porrúa México 1995. P. 306-310

Ahora bien, la misma ley deja subsistente el fuero de guerra para sancionar a los miembros del ejército, puesto que los delitos en que pueden incurrir sus miembros y las penalidades establecidas en la ley marcial son diversas a las de las legislaciones comunes ya que el hecho de pertenecer a la milicia implica aceptar los derechos y obligaciones contempladas por la Justicia Castrense.

Por otra parte, el maestro Ignacio Burgoa nos explica los dos aspectos bajo los cuales opera el fuero constitucional: como *fuero-inmunidad* y como fuero de *no-procesabilidad* ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, teniendo en ambos casos efectos jurídicos diversos y titularidad diferente en cuanto a los altos funcionarios en cuyo favor lo establece la Constitución.

El primero: *fuero como inmunidad*, es decir, como privilegio o prerrogativa señala Burgoa que entraña irresponsabilidad jurídica, ya que únicamente se consigna por la Ley Fundamental en relación con los Diputados y Senadores en forma absoluta conforme a su artículo 61, en el sentido de que éstos "Son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos" sin que "jamás puedan ser reconvenidos por ellas"; así como respecto del Presidente de la República de manera relativa en los términos del artículo 108 constitucional que dispone que dicho alto funcionario durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Tratándose de *los Senadores y Diputados*, dicha *inmunidad absoluta sólo opera durante el desempeño del cargo correspondiente*, es decir, con motivo de las funciones que realicen como miembros integrantes de la Cámara respectiva, pero no en razón de su investidura misma. Dicho de otra manera, no por el hecho de ser Diputado o Senador, la persona que encarne la representación correlativa goza de inmunidad prevista en el artículo 61 constitucional, sino que únicamente cuando esté en su ejercicio funcional.

Otro caso de fuero inmunidad que previene la Constitución es el que se refiere al Presidente de la República y se traduce en que éste, durante el tiempo de su encargo (no simplemente durante el desempeño de sus funciones, es decir, con motivo de su actuación inherente a su alto puesto, como sucede con los Diputados y Senadores) sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, gravedad cuya estimación queda al criterio de la Cámara de Senadores. Por ende, durante su periodo funcional el Presidente de la República goza de inmunidad respecto a cualquier delito oficial.

El segundo es el fuero que se traduce en la *no-procesabilidad* ante las autoridades judiciales federales o locales. Explica Burgoa que no equivale a la inmunidad de los funcionarios que con él están investidos y que señalan los artículos 108 y 110 de la Constitución.

La *no procesabilidad* realmente se traduce en la circunstancia de que, mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate el llamado juicio de procedencia o declaración de procedencia, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República, en los caso a que se refiere el artículo 111 constitucional, no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria.

En otras palabras, esos altos funcionarios federales sí son responsables por los delitos comunes y oficiales que cometan dentro del desempeño de su encargo, sólo que no se puede proceder contra ellos en tanto no se les despoje del fuero de que gozan y que, según acabamos de afirmar, es impedimento para que queden sujetos a los tribunales que deban juzgar.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> BURGOA ORIHUELA Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Décimo sexta ed. Porrúa. México, 2003. P. 560-562



En resumen, podemos aseverar que el fuero es un privilegio o inmunidad del que gozan altos funcionarios de la federación, contemplados en la constitución y que la misma otorga para proteger a dichos sujetos, basado en el principio de división de poderes y libertad en la expresión de ideas, sin que eso deba significar irresponsabilidad jurídica por los actos que lesionen o pongan en peligro un bien jurídicamente tutelado por la norma penal.

## 2.2 CONCEPTO DE DESAFUERO (DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA)

*Etimológicamente* es una palabra compuesta del prefijo **des** (que comúnmente denota negación) y **fuero, o aforo**, de foro (tribuna romana en que se hacía justicia), que significa: jurisdicción (fuero eclesiástico, secular, etc.), compilación de leyes (fuero Juzgo, fuero Real, etc.); privilegio o exención que se concede a laguna provincia, municipalidad o persona; competencia judicial, etcétera.

Joaquín Escriche define el desafuero como: "La acción irregular y violenta cometida contra la ley, la costumbre o la razón", desaforar: "quebrantar los fueros y privilegios que corresponden a alguno, y privar del fuero o exención de que se goza, por haber cometido alguna de las infracciones señaladas para este caso."<sup>28</sup>

Modernamente, fuero es sinónimo de privilegio, aunque la mayoría de los juristas interpretan el concepto como privilegio personal del legislador en razón de su cargo, por oposición a los privilegios colectivos del cuerpo.

---

<sup>28</sup> Cit. por *Enciclopedia jurídica OMEBA*. Tomo XII. Driskill S.A. Buenos Aires Argentina, 1991. P. 387-394.

Atendiendo a los privilegios que figuran en el orden constitucional, gozan de fuero los miembros de los tres poderes del estado, miembros del Poder Legislativo (Diputados y Senadores federales y locales), el Poder Judicial (Magistrados y Jueces tanto federales como locales) y el Presidente de la República como Jefe del Ejecutivo, lo que se extiende a los gobernadores de las entidades de la República, e inclusive a las municipalidades, si se considera el municipio como poder del Estado. Incluso se consideran con fuero además de los Jefes de Estado los representantes de potencias extranjeras, quienes poseen inmunidades (libertades), que en la realidad no son sino fuero o privilegios.

Claro está que este fuero de los Diplomáticos sólo alcanza a aquellos que ejercen la representación política. Atento a la naturaleza del atentado o del delito contra fuero, en el primer caso nos encontraríamos ante un "delito que comprende la paz y dignidad de la nación". Por último, gozan de fuero los integrantes de las fuerzas armadas, quienes poseen tribunales propios que entienden sólo de delitos o faltas de carácter militar.

Por lo que **desafuero** significaría toda acción jurídica tendiente a quitar fuero, privilegio o inmunidad de que goza un funcionario, en razón de su cargo.

El concepto más usual sobre **desafuero** es el que involucra exclusivamente a las Cámaras Legislativas, dentro de los privilegios personales que poseen sus miembros en cuanto a la excepción de arresto. Sólo la Cámara a que el legislador pertenece puede suspender de sus funciones al acusado de un delito y ponerlo a disposición del Juez competente para su juzgamiento.

Este concepto no considera como desafuero la remoción por inhabilidad física o moral y la exclusión de un miembro del poder legislativo, que la respectiva

Cámara realiza como facultad exclusiva; lo que dentro del concepto genérico anteriormente expresado involucraría un desafuero.

Al respecto Tena Ramírez señala que: "El retiro temporal o definitivo del fuero se traduce en el desafuero como resultado del retiro de la inmunidad".<sup>29</sup>

Con las reformas constitucionales de 1982 el proceso de desafuero se cambió por declaración de procedencia siendo esta última el mecanismo para remover la inmunidad del fuero, y permitir que cualquier servidor público aforado al que se le atribuya responsabilidad penal quede sometido a las autoridades jurisdiccionales ordinarias.

Sobre esto, José Luis Soberanes expresa que: "El procedimiento para que la Cámara de Diputados autorizara un proceso penal contra altos funcionarios antes de las reformas de 1982 se llamaba desafuero, pues con él se privaba al alto funcionario de su *fuero constitucional*. Ahora se llama declaración de procedencia".<sup>30</sup>

Para nosotros, el desafuero no es más que una consecuencia de la declaración de procedencia que remata en la declaratoria de que ha lugar a ejercitar acción penal en contra del o los servidores públicos contemplados en el artículo 111 constitucional, por incurrir en ejercicio de sus funciones en actos u omisiones sancionados por la ley, a fin de ser sometidos a la jurisdicción común, a efecto de que se investigue y se inicie el juicio correspondiente en donde se pruebe o no su responsabilidad penal.

---

<sup>29</sup> TENA RAMÍREZ Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Vigésimo cuarta ed. Porrúa. México, 1990. P. 559.

<sup>30</sup> Cit. por *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo II. Séptima ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. P. 216.

## 2.3 CONCEPTO DE DELITO GRAVE DEL ORDEN COMÚN

Delito grave del orden común es: "Una expresión utilizada en el artículo 108 constitucional relativa a la causal de responsabilidad de los servidores públicos. Del texto constitucional se desprende que: el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común".

Nuestra Constitución entiende como distintos tanto a los delitos graves del orden común como a los denominados simplemente delitos comunes. En contraste con los delitos oficiales que han sido objeto de enumeración y determinación a través de la historia constitucional mexicana. Es necesario señalar que por *delitos oficiales* se entendían aquellos cometidos con motivo del desempeño del cargo público conferido, mientras que *delito común*, por exclusión, sería todo aquel que se cometiere sin relación con el desempeño de la función pública encomendada al funcionario. Mientras que los llamados delitos graves del orden común han permanecido indeterminados y sujetos a controversia.

Esta controversia se encuentra en el debate sobre diversas tesis explicativas:

- 1) Si los delitos graves son aquellos en los que privan al inculpado de la garantía de libertad caucional a que se refiere el artículo 20, fracción I, de la Constitución;
- 2) Si son aquellos cuya pena máxima puede ser la pena de muerte;
- 3) Si la determinación de tales delitos no es posible a menos que la propia Constitución o una ley secundaria los determine y, por último;
- 4) Si la calificación de gravedad debe ser una atribución del Congreso de la Unión atendiendo a las circunstancias y al delito cometido.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> *Ibíd.* Tomo III. P 275-277.

Es difícil establecer cuáles son los delitos considerados como graves en razón de las circunstancias ya mencionadas, puesto que su gravedad se puede establecer conforme a la pena de muerte, conforme a la conducta realizada o conforme al daño que produce a la sociedad.

Al respecto, Ignacio Villalobos define a los delitos comunes de la siguiente forma: "Es un delito primario, original, que es atentado al orden de la sociedad como tal; delito por antonomasia que, por su naturaleza y frente a todas las especialidades se clasifica como delito común".<sup>32</sup>

Mientras que el Diccionario Jurídico Penal establece como delito común: "En contraposición al delito oficial, cualquiera de los que especifica la ley penal, realizado por particulares o funcionarios o empleados públicos siempre que no tengan que ver con el ejercicio de sus funciones".<sup>33</sup>

La Constitución de los Estados Unidos de América, en su artículo segundo, sección cuarta, determinaba como causa de remoción del Presidente la sentencia en su contra por la comisión de los delitos de traición, cohecho y otros "delitos e infracciones graves". La primera Ley de Responsabilidades oficiales del 3 de noviembre de 1870, al enunciar los delitos oficiales de los altos funcionarios, hacía alusión a "cualquier infracción de la Constitución o leyes federales en punto de gravedad", haciendo así un uso muy similar de la terminología jurídica norteamericana.

La frase delitos e infracciones graves proviene de la tradición jurídica inglesa que se remonta al juicio de responsabilidad incoada en contra de Earl of Suffolk en 1836. A partir de entonces, los delitos más habituales para fincar

---

<sup>32</sup> VILLALOBOS, Ignacio. *Noción Jurídica del Delito*. Jus. México, 1952. P. 74

<sup>33</sup> *Diccionario Jurídico Penal*. Librería del Profesional. Bogotá Colombia, 1981. P. 138

responsabilidad han sido: malversación de fondos, negligencia en el deber y violación a las prerrogativas del parlamento.

En todas estas causales se podrían encontrar ofensas directamente relacionadas con el cargo, pero de naturaleza tan atroz, que inhabilitaban el infractor para ejecutar cualquier tarea pública.

La responsabilidad de los servidores públicos fue adoptada en México a partir del sistema norteamericano de responsabilidades y plasmada en la Constitución de 1857. Existen antecedentes importantes en nuestra historia como la Tercera Ley Constitucional de 1836 que ya establecía la diferencia ante delitos oficiales y delitos comunes cometidos por funcionarios públicos. Desde entonces se ha entendido por delitos comunes, aquellos perpetrados por funcionarios o empleados públicos fuera del desempeño de la función o encargo.

Por otra parte, en México, hasta antes de 1857, el Presidente no podía ser acusado por ningún delito cometido sino hasta pasado cierto tiempo (que era de un año) después de haber concluido su gestión. A partir de la Constitución de ese año, los únicos delitos por los que puede ser responsable, son por los calificados de graves, gozando en consecuencia de inmunidad con relación a todos los demás delitos comunes.

La justificación para limitar esta responsabilidad penal radicó en la necesidad de proteger al cargo del Presidente de la República contra acusaciones por infracciones leves.

Las tesis sustentadas respecto de los delitos graves han sido las siguientes:

- 1) Aquellos delitos que privan al inculpado de la garantía de libertad caucional. Manuel Herrera y Lasso considera que en la propia

Constitución se encuentra la regla para determinar la gravedad de un delito. Es de interpretarse que el artículo 20, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al referirse a la libertad bajo fianza, determina que los inculpados de algunos delitos considerados lo suficientemente graves, no gozan de la garantía caucional que la disposición consagra. Esta gravedad se traduce en una regla de aplicación de la pena: cuando el término medio aritmético sea mayor de cinco años de prisión. Dicho término se obtiene al calcular la media de la suma de las penas mínima y máxima que la ley correspondiente imponga a cada delito.

- 2) Aquellos delitos en los que la pena de muerte puede ser impuesta. Según se aludió, Blackstone consideraba que los delitos de felonía, cuya pena era la muerte, constituían delitos graves según el common law inglés. Una interpretación original de Tena Ramírez (antes de 1955) se leía de acuerdo a los delitos no políticos, no contemplados en el artículo 22 constitucional: traición a la patria, parricidio, homicidio con alevosía, premeditación o ventaja, plagio, incendio intencional, piratería y el ser saltador de caminos o reo de otro delito grave del orden militar. Estos delitos deben considerarse graves precisamente por la gravedad de la pena que es la pena de muerte.
- 3) Aquellos delitos que sean determinados expresamente en la Constitución o en la ley reglamentaria. Según esta tesis, actualmente no hay posibilidad de determinar cuáles son los delitos graves del orden común. Tena Ramírez sostenía que debe ser facultad del poder constituyente la tipificación de los delitos graves, pues de lo contrario, el Presidente de la República estaría a la merced del arbitrio del Congreso para fijar en una ley secundaria los supuestos de su responsabilidad penal. Similar argumento fue sostenido por la doctrina norteamericana el pasado siglo a través de William Rawre Joseph Story quienes condenaron la idea de que el Congreso pudiera supeditar mediante la expedición de una ley, la

determinación de los delitos e infracciones graves cometidos por el Presidente .

- 4) Por otra parte, la tendencia legalista tuvo un intento de quedar plasmada, cuando en 1947 se presentó un proyecto de reformas a la Constitución sobre esta materia. En la parte conducente se expresaba que el Presidente sólo podía ser acusado por delitos graves ordinarios del orden federal o local que determine la ley. Cabe mencionar que esta forma finalmente no prosperó.
- 5) Aquellos delitos que a juicio del Congreso de la Unión se determinen casuísticamente. Thomas Cooley consideró que la determinación de los delitos e infracciones graves debía estar a cargo del Congreso, apreciando caso por caso los delitos de los funcionarios inculcados. Las críticas en México de Tena Ramírez y Juan José González Bustamante han sido conducentes para alejar del arbitrio del Congreso, la determinación de tan importante materia.

Herrera y Lasso ofrece una clasificación útil de los delitos contemplados por la Constitución. Según este autor, los delitos se clasifican en:

- a) Gravísimos y muy graves, si merecen la pena de muerte;
- b) Graves, si el inculcado no goza de la garantía de la libertad caucional; y
- c) Medio graves, si el inculcado puede acogerse a la garantía de libertad caucional.<sup>34</sup>

Según esta clasificación, a la cual seguimos, el Presidente y demás servidores públicos podrían ser responsables por los delitos graves y gravísimos. Sin embargo, esta determinación es más hipotética que real, pues tal como lo ha explicado Tena Ramírez, dentro de estos delitos hay algunos que sería absurdo

---

<sup>34</sup> HERRERA Y LASSO Manuel. *Estudios Constitucionales*. Segunda serie. Jus. México, 1964. P. 64



pensar siquiera aplicables al Presidente de la República (salteador de caminos, pirata, plagario, etc.).

Por otra parte, hay otros delitos cuyo término medio aritmético es menor de cinco años de prisión, alcanzando en consecuencia la libertad bajo fianza, pero que pueden erosionar de tal manera la confianza y el prestigio en un Presidente de la República, que lo inhabilite ante la nación para seguir desempeñando su cargo. Tal es el caso de algunos delitos contra la seguridad de la nación, contra la salud, sexuales, contra la vida, la integridad corporal, patrimoniales, etc., que de ser cometidos por cualquier funcionario podrían equipararse en los efectos a los denominados delitos graves del orden común.

El Diccionario Jurídico Universitario solamente nos proporciona una clasificación de los delitos graves, refiriéndose de la siguiente forma: "Dicho de delitos, castigados con muerte, pena privativa de libertad de larga duración o multa cuantiosa".<sup>35</sup>

Por último, el Código Federal de Procedimientos Penales vigente en su artículo 194 contiene una clasificación de delitos graves tomados del Código Penal Federal, considerando como delitos graves a: "Aquellos que afectan de manera importante valores fundamentales de la sociedad." Dicha Ley contempla como delitos graves: el homicidio por culpa grave, traición a la patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, piratería, genocidio, evasión de presos, ataques a las vías de comunicación, contra la salud, corrupción de menores, falsificación y alteración de moneda, falsificación y utilización de documentos relativos al crédito, robo calificado, comercialización de objetos robados, extorsión, desaparición forzada de personas, portación de arma de fuego de uso reservado del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, entre otros.

---

<sup>35</sup> CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. *Diccionario Jurídico Universitario*. Herliasta. Tomo II. México, 2000. P 458.

Asimismo, es necesario que la propia Constitución precise cuáles son los delitos graves del orden común por los que serán castigados los sujetos del artículo 110 del mismo ordenamiento, tomando en consideración la confianza y el prestigio de que gozan dichos sujetos, cuando éstos en sus conductas privadas atentan contra la moral pública.

Para nosotros, los delitos graves del orden común serán aquellos que se cometieren sin relación con el desempeño de la función pública encomendada a los funcionarios establecidos en el artículo 111 constitucional, es decir, aquellos relacionados con la conducta particular y descritos en el Código Penal Federal y leyes especiales vigentes, en razón del perjuicio que causan a la sociedad; y aquellos cuya media aritmética rebase una penalidad de cinco años.

## 2.4 CONCEPTO DE SERVIDORES PÚBLICOS

Sergio Monserrit Ortiz Soltero, señala que el criterio para definir el término servidor público tiene su fundamento en la formalización de su relación laboral con el Estado y no así en la prestación de un servicio público, en tanto que no todos los servicios públicos son brindados por servidores públicos y no todos los servidores públicos los brindan.<sup>36</sup>

Del mismo modo, Delgadillo Gutiérrez establece que el término servidor público se refiere a: "Aquel con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas las del derecho laboral. Así tenemos que en términos del artículo 108 constitucional "...Se

---

<sup>36</sup> ORTÍZ SOLTERO, Sergio Monserrit. *Responsabilidades legales de los Servidores Públicos*. Segunda ed. Porrúa. México, 2001. P. 5

reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal, a 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<sup>37</sup>

Como parte de las reformas que se hicieron al apartado destinado a sancionar las responsabilidades de quienes prestan sus servicios al Estado en cualquiera de los niveles de gobierno, se introdujo la noción de *servidor público*, para suplir a otras denominaciones que con cierto descuido se venían utilizando desde mucho tiempo antes (funcionarios, empleados, burócratas, etcétera).

La pretensión declarada de introducir el nuevo concepto, fue la de *acabar con la imagen del fuero, privilegio y prepotencia* que tradicionalmente acompañaban a quienes prestaban sus servicios al Estado, y así se quiso establecer la idea de que quien ocupa un empleo en las nóminas públicas es, ante todo, un servidor de la sociedad, y no alguien que pueda o deba servirse de su empleo.

Atribuyéndole la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, y sujetándolo a un código de conducta establecida en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones, que afecten a los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública.

Sin entrar en una discusión semántica del término, atenderemos a la conceptualización que de servidor público nos ofrece el artículo 108 de la

---

<sup>37</sup> DELGADILLO GUTIERREZ LUIS Humberto y Manuel Lucero Espinoza. *Compendio de Derecho Administrativo*. Segunda ed. Porrúa. México, 1997. P. 197 y 198.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en el primer párrafo establece:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, a 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 los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

Del análisis del texto constitucional se desprende que el término más genérico que utiliza es el de “servidor público”, con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción de tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las de Derecho Laboral.

Así tenemos que, por el solo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado se le da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios o una designación de cualquier otra naturaleza.

Este es el avance que presenta nuestra legislación a partir de la reforma al Título Cuarto de la Constitución y la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que marcan el establecimiento de la institución del *servidor público*, por participar en el ejercicio de la función pública, sujetándolo a un régimen especial, a partir de una calidad especial y del establecimiento de un catálogo de obligaciones específicas que sólo son

atribuibles a quien participa en el ejercicio de esa delicada función, como son los altos funcionarios de la Federación.

## 2.5 CONCEPTO DE JUICIO POLÍTICO

En términos del artículo 110 constitucional entendemos por juicio político al procedimiento que se lleva a cabo ante la Cámara de Senadores, contra alguno de los servidores públicos que menciona dicho precepto, por incurrir en ejercicio de sus funciones en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

El juicio político nace como una consecuencia de la existencia de actos que lesionan gravemente las instituciones políticas del país, independientemente de que se constituya algún delito.

Por su especial naturaleza, el juicio político es de competencia de un poder político (Congreso o Legislatura). Para el constitucionalista tabasqueño Francisco Peralta Burelo al referirse al juicio político afirma que: "El objeto de este juicio es separar del cargo al servidor público que, sin haber cometido delito alguno, infunda recelos y sospechas, sea estorbo para las mejoras y progresos, cometa omisiones o descuidos que lesionen el interés social, incurra en eficiencias notorias o practique comportamientos incompatibles con la tranquilidad, con las instituciones o con el bien del país".<sup>38</sup>

En el campo de la teoría política, el juicio político es considerado como una forma de resolver la crisis de poder para mantener la estabilidad, los intereses de la clase gobernante, ante lo cual se hace necesario el sacrificio de uno de

---

<sup>38</sup> PERALTA BURELO Francisco. *La separación de los cargos de elección popular*. Usumacinta. México, 1986. P. 169.

sus miembros. Por ello, el maestro Elisur Arteaga considera que: "El juicio político de responsabilidad del que conoce la Cámara de Senadores en su actuación de gran jurado, es un acto eminentemente político. No busca la justicia ni castigar con vista a enmendar. No es imparcial ni está exento de prejuicios. No busca la verdad, no siempre se castigará al culpable y absolverá al inocente. Ante todo es un instrumento de poder, tiende a hacer llevaderas las relaciones de sometimiento y obediencia. Responde a una moral: la del dominio. En casos extremos, cuando la clase política se encuentra en peligro".<sup>39</sup>

La revista "jurídica" manifiesta que: "El juicio político es un procedimiento especial que le ha sido conferido a un órgano del Estado eminentemente político, como lo es el Congreso de la Unión, para proteger los derechos e intereses sustanciales de los integrantes de la comunidad política, para mantener la armonía social, para frenar los abusos desmedidos del poder, para evitar la impunidad institucionalizada, para impedir la ruptura del estado de derecho, para salvaguardar la existencia misma del Estado, como la forma suprema de organización social".<sup>40</sup>

De cualquier manera, las opiniones antes citadas establecen como característica principal del juicio político, el hecho de ser este un mecanismo para atribuir responsabilidad política a ciertos servidores públicos en razón de tan importante función encomendada, asimismo, es un medio de control político que limita y sanciona a los servidores públicos que en ejercicio de su encargo y con razón del mismo incurran en alguna de las conductas establecidas en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

---

<sup>39</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*. Oxford University Press. México, 1998. P. 956 y 957.

<sup>40</sup> "jurídica". Revista de Investigación y Análisis. Año 2. Noviembre de 2002. Universidad de Colima. México. P. 36, 37 y 40

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla en su artículo 110 al juicio político de la siguiente forma:

“Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

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

Para nosotros, el juicio político es un procedimiento al que deben ser sometidos los servidores públicos mencionados en el artículo 110 constitucional, cuando en ejercicio de sus funciones cometa alguna de las conductas señaladas en la misma Constitución y como ley reglamentaria en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación ya que el resultado de dicho juicio no trasciende en el fallo del proceso penal, solamente se valora la existencia y gravedad de los actos u omisiones

señaladas en el precepto antes citado con el fin de formular la declaración de procedencia respectiva, posibilitando la separación del cargo de un servidor público, que no desarrolla su función normal adecuadamente.

Sin duda alguna, el juicio político en nuestro país, es una institución creada por los constituyentes mexicanos de 1857 y ratificada por los de 1917 que desafortunadamente ha tenido nula aplicación en nuestro sistema constitucional.



### **CAPITULO III**

## **MARCO JURÍDICO REFERENTE AL ANÁLISIS DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL DESAFUERO**

Para una mejor comprensión del tema objeto del presente trabajo de investigación es necesario hacer un análisis de las reformas que ha sufrido nuestra Constitución, en virtud, de que son las que nos dan la pauta para entender los motivos que tuvo el legislador al establecer la institución del fuero constitucional, así como también para darnos cuenta de que una legislación que adolece de defectos o lagunas desde su redacción original, trae consecuencias que se traducen por la defectuosa aplicación de nuestra Ley Fundamental.

### **3.1 ESENCIA Y FUNDAMENTO DEL FUERO CONSTITUCIONAL**

En principio diremos que el fuero constitucional se encuentra consignado en nuestra Constitución como una inmunidad en favor de servidores públicos de alto rango, y que implica, un requisito de procedibilidad que debe ser cubierto antes de proceder penalmente contra algún funcionario público incluido en dicho régimen jurídico. Tal requisito de procedibilidad consiste en que la Cámara de Diputados declare por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, que ha lugar a que inicie un proceso penal en contra del servidor público de que se trate, previo análisis del expediente que se haya formado a partir de la denuncia o querrela presentada ante dicha Cámara o del que contenga la averiguación previa realizada por el Ministerio Público con motivo de los hechos que se le imputen.

Para diversos doctrinarios, el *fuero constitucional* abarca las siguientes manifestaciones: 1) La imposibilidad de proceder penalmente contra determinados servidores públicos de alta jerarquía sin agotar previamente un procedimiento para privarlos de dicho fuero; 2) La irresponsabilidad jurídica de los legisladores en cuanto a las consecuencias derivadas de la manifestación de sus opiniones en el desempeño de su cargo, y 3) Los supuestos específicos y la forma de enjuiciamiento en caso de que acuse penalmente al Presidente de la República.

Asimismo, recogiendo los criterios de orden doctrinario, jurídico y político podemos decir que la esencia del fuero constitucional, se allá como una de las salvaguardas instituidas por el Constituyente al principio de la separación de poderes, su existencia tiende a preservar la independencia y la dignidad de los servidores públicos, poniendo a sus miembros al amparo de pasiones partidistas o de rencillas personales, que menoscaben la libertad de acción de la representación nacional y que la inmunidad tiene por fundamento la necesaria distinción entre la responsabilidad política y la responsabilidad penal.

En el mismo orden de ideas de lo que se trató fue de preservar la igualdad de todo individuo ante la ley, por un lado, y por otro de preservar la independencia de aquellos a quienes la nación les ha conferido su representación en el poder legislativo.

El Constituyente quiso colocar a los legisladores a salvo de acusaciones infundadas, de persecuciones maquinadas o de privaciones de libertad motivadas por el interés de menoscabar su capacidad política; por lo cual estableció que sólo podrá procederse penalmente contra los miembros del Congreso cuando el pleno de la Cámara de Diputados declare que la imputación encauzada contra un legislador amerite su enjuiciamiento por los tribunales penales ordinarios

Ahora bien, el fundamento del fuero constitucional lo encontramos en el artículo 61 de nuestra Constitución, donde la misma, otorga a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión el "fuero constitucional", que comprende dos prerrogativas fundamentales: la inviolabilidad en sus opiniones y la inmunidad

- 1) La inviolabilidad se encuentra establecida en el artículo 61 constitucional que consiste en la imposibilidad jurídica de atribuir consecuencia alguna de orden penal, civil o administrativo a los actos que en el ejercicio de las libertades de opinión y voto parlamentario realicen los legisladores.
- 2) Mientras que la inmunidad establecida en el artículo 61 constitucional consiste en que las autoridades no podrán detener, acusar, enjuiciar o condenar a los miembros del Congreso de la Unión, en tanto la Cámara de Diputados no levante dicha inmunidad constitucional y haga la declaratoria de procedencia.

En lo referente a la inviolabilidad en opiniones de los miembros del Congreso consideramos que, el hecho de que -en el caso de la libertad de expresión de los parlamentarios- existe una protección absoluta en favor de ellos. Estamos en presencia de un "privilegio o exención". El fuero constitucional establecido para proteger a los parlamentarios es una institución común a los sistemas democráticos representativos y tiene que ver precisamente con el régimen de responsabilidades de los funcionarios aunque el fuero constitucional sea una forma de irresponsabilidad jurídica.

Es así innegable que existe un vínculo entre la irresponsabilidad y el requisito de procedibilidad para proceder penalmente contra legisladores y otros funcionarios, si la inmunidad sólo se concede a los primeros por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos.

Circunstancia por la cual es necesario que la Constitución precise bajo qué términos se permite la libertad de expresión, y así mismo, evitar que los legisladores se extralimiten en sus comentarios, que en la mayoría de las ocasiones llegan a tal grado de considerarse delitos.

En lo que respecta a la inmunidad establecida por el Constituyente aseveramos que, si bien es cierto que el criterio del legislador al establecer el fuero constitucional como un medio de protección parlamentaria, lo que pretendía era evitar persecuciones políticas, acusaciones infundadas y preservar la independencia de los poderes de la Unión, no se ha cumplido del todo, ya que tal pareciera que el hecho de contar con fuero constitucional les autoriza a sus protegidos a delinquir impunemente, transgrediendo no solo las normas jurídicas sino atentando contra nuestro Estado de Derecho.

### **3.2 EVOLUCIÓN LEGAL DEL FUERO CONSTITUCIONAL**

Al inicio del sexenio del Presidente Miguel de la Madrid con la reforma a los artículos 108 a 114 de nuestra Constitución publicada el 28 de diciembre de 1982, se intentó suprimir toda referencia a la palabra fuero con el propósito de desechar la idea de un privilegio o protección especial para los funcionarios de mayor rango. Incluso la mención a los "altos funcionarios de la Federación" que contenía el artículo 110 fue suprimida para generalizar el concepto de "fuero constitucional" para referirse a la inmunidad relativa de determinados servidores públicos que desempeñan funciones de alta jerarquía pero no se logró ya que el termino de fuero aún subsiste.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Véase P. 27 del Capítulo I en el Texto original de la Constitución de 1917 artículo 110 primer párrafo.

Lo anterior se comprueba al revisar el contenido del artículo 61 de la Constitución vigente, cuyo segundo párrafo introducido con la reforma de 1977 dice:

“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 para sesionar”.

Asimismo, la vigente Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos reglamentaria del Título Cuarto constitucional sigue hablando de fuero, ya que en su artículo 1 fracción V se refiere a los “servidores públicos que gozan de *fuero*”. Mientras que el 25 indica que como requisito del procedimiento de declaración de procedencia tendiente a determinar si habrá de iniciarse proceso penal en contra de determinado servidor público protegido, la autoridad correspondiente deberá verificar la “subsistencia de *fuero constitucional* cuya remoción se solicita”, y el artículo 28 señala que si la Cámara de Diputados declara la no procedencia, “no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el *fuero*...”

Es preciso mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación también reconoce la existencia del *fuero constitucional* al establecer la siguiente tesis:

**“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, a virtud de la cual, quienes la disfrutan, tiene la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña sin previa declaración del propio Cuerpo o Cámara a la que pertenece el acusado y esa declaración debe ser emitida por mayoría de votos del número total de sus miembros...”

En la doctrina José Luis Soberanes dice que: “El procedimiento para que la Cámara de Diputados autorizara un proceso penal contra altos funcionarios antes de las reformas de 1982 se llamaba desafuero, pues con él se privaba al

alto funcionario de su *fuero constitucional*. Ahora se llama declaración de procedencia”.<sup>42</sup>

Por lo que podemos concluir que de lo antepuesto resulta evidente que el legislador ha reconocido la existencia de un *fuero constitucional* por virtud del cual, las personas que desempeñan determinadas tareas públicas reciben una protección específica, así como respecto de la manera en que puede procederse contra ellas en caso de que se les impute la realización de ciertas conductas ilícitas, dando como resultado la irresponsabilidad de los funcionarios al no responder inmediatamente por la ilicitud de sus conductas.

### **3.3 CRITERIOS UTILIZADOS EN 1982 PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN DE 1917**

Durante el período presidencial de José López Portillo se dieron casos de corrupción que impactaron desfavorablemente a la opinión pública respecto del régimen del Partido Revolucionario Institucional. Por lo que al tomar la presidencia el 1 de diciembre de 1982, el nuevo titular del Ejecutivo presentó un conjunto de reformas constitucionales ante el Congreso de la Unión, principalmente a todos los artículos del Título Cuarto correspondiente a las responsabilidades de los hasta entonces denominados *funcionarios públicos*.

Junto con dicha iniciativa se remitieron también proyectos de la reforma legislativa a la Ley de Responsabilidades que pasaría a denominarse Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En su iniciativa, el Presidente recién entrado decía que las reformas constituían “El primer paso para que la renovación moral se haga gobierno y la sociedad pueda apoyarse en él, a fin de que la corrupción no derrote sus derechos”.

---

<sup>42</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op cit. P 39.

Entre las reformas que se llevaron a cabo se encuentra la relativa al cambio de nombre al Título Cuarto para denominarse "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", sustituyendo así la expresión de Funcionarios Públicos por la de *servidores públicos*. La finalidad de cambiar el nombre decía la iniciativa al respecto: "Desde la denominación hay que establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión".<sup>43</sup>

Tal parece, que al cambiar el nombre del mencionado título se pretendía evitar un criterio que rechazaba un aparente elitismo, que a fin de cuentas tuvo que volverse a reconocer al introducir los listados que contienen a los servidores públicos de alto nivel, cuyas responsabilidades se exigen mediante procedimientos diferentes de los que se aplican a los demás empleados públicos, sin olvidar el fuero que ostentan en razón de su cargo.

Otra modificación relativamente superficial tuvo que ver con la eliminación de la palabra fuero en el texto del título relativo a las responsabilidades, en donde de acuerdo con la iniciativa se propuso eliminar la confusión derivada de una terminología que tendía a otorgar un fuero al distinguir entre *delitos y faltas oficiales y delitos comunes*, por lo que todas las referencias a la palabra *fuero* se sustituyeron por la expresión "declaración de procedencia". Esto con la finalidad de evitar un concepto negativo que pudiera causar a la opinión pública. Al respecto, Tena Ramírez señalaba que el fuero opera en delitos comunes como aspecto pasivo, puesto que sólo se impide el ejercicio de la jurisdicción ordinaria; asimismo, manifiesta que el retiro temporal o definitivo del fuero se traduce en el desafuero como resultado del retiro de la inmunidad.

Por otra parte, en el artículo 109 de la ley de 1982 se fijó una distinción entre el *juicio político* y la *declaración de procedencia*, de modo que esta última tuviese

---

<sup>43</sup> Derechos del Pueblo Mexicano. *México a través de sus Constituciones*. Tomo III, Cámara de Diputados. LVII Legislatura. P. 1106 y 1107

por objeto privar de la inmunidad relativa a los servidores públicos acusados por la comisión de delitos en general, ya se tratase de los antiguos delitos comunes o de los llamados delitos oficiales, mientras que el juicio político conocido así sólo doctrinalmente, se instauró en el texto constitucional quedando referido a conductas no tipificadas penalmente.

Para mayor entendimiento de lo que quiso darnos a entender el Constituyente de aquella época, es preciso mencionar las semejanzas y diferencias entre los dos principales procedimientos parlamentarios, a fin de saber cuando se aplica uno y otro, así como en que circunstancias.

### **SEMEJANZAS**

- Ambos son procedimientos de naturaleza constitucional y vienen a ser excepciones al sistema ordinario de persecución de ilícitos.
- También podemos decir que los dos son actos legislativos en sentido formal, es decir, los dos son actos emitidos por una de las dos Cámaras legislativas, la de Diputados, en el caso de la declaración de procedencia, o por la de Diputados y Senadores tratándose del juicio político.
- Los dos procedimientos se inician a petición de parte, acusación o solicitud que provoca la actuación de las Cámaras legislativas y ambos finalizan con un decreto del legislativo.

### **DIFERENCIAS**

- La declaración de procedencia tiene por finalidad *declarar que procede* poner a un servidor público de alta jerarquía a disposición de las autoridades judiciales penales, con objeto de que sea juzgado por el o los delitos graves del orden común cometidos durante el desempeño de su cargo y que necesariamente la declaración misma debe precisar. En ningún caso la declaración de procedencia prejuzga sobre el fondo, no



es una sentencia en el sentido procesal, pues la Cámara de Diputados no juzga hechos con apoyo en la ley sino que se limita a emitir una declaración en el sentido antes señalado. Tampoco prejuzga sobre la culpabilidad.

- En la declaración de procedencia la Cámara de Diputados emite una resolución declarativa, sin más fuerza que la de poner al servidor público a disposición del juez para que sea juzgado por cualquier delito que no sea oficial. Se consideran delitos oficiales aquellos que solamente pueden ser cometidos por servidores públicos en el desempeño de sus cargo.
- El *juicio político*, en cambio, busca precisar si el servidor público incurrió en la comisión de un delito oficial, por ello es llamado también *juicio de responsabilidad*. Es un verdadero juicio en el que, a petición de cualquier ciudadano, y de considerarse procedente, la Cámara de Diputados acusa ante la de Senadores, a un servidor público que está al margen del sistema ordinario de persecución y castigo de ilícitos y, seguidas todas las etapas procesales establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Cámara de Senadores emite una sentencia condenatoria o absolutoria.

Para los efectos de nuestro estudio, relacionado específicamente con la declaración de procedencia, resulta útil verificar los cambios introducidos con motivo de la reforma de 1982.

En primer término, nos referiremos a los *servidores públicos*, como se les denomina ahora, que quedan protegidos por la inmunidad relativa, la cual puede ser removida por medio de la *declaración de procedencia*, como se llama actualmente, es decir: quiénes son los funcionarios que disponen de fuero.

En el texto de 1982 estaban comprendidos los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los magistrados (sic) de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, eso por lo que toca al ámbito de los funcionarios federales. También se preveía que los gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales serían responsables por violaciones a la Constitución y las leyes federales. Por lo que no quedaba claro si dichos funcionarios locales podían ser sujetos sólo al juicio político o si también disponían de fuero en caso de que cometieran delitos comunes y si podían ser privados de fuero por el procedimiento establecido federalmente.

En comparación con el texto actual del artículo 110, establece los sujetos que pueden ser sometidos a juicio político, y se menciona a Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

A este respecto, hay que hacer una aclaración en el sentido de que el hecho de que el actual artículo 110 mencione a los sujetos que pueden ser privados del cargo por medio del juicio político, ello no implica que todos tengan fuero, tal es el caso de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal

mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos a quienes si se les acusa de algún delito no es necesario que sean *desaforados* puesto que carecen de *fuero*.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce como servidores públicos que cuentan con fuero constitucional a los consignados en la siguiente tesis:

**“FUERO DE LOS FUNCIONARIOS, NATURALEZA DEL.** El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos distingue tres diversas categorías de funcionarios que gozan de fuero, cada una de las cuales recibe un tratamiento distinto. En primer término están los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, quienes son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. La segunda categoría de funcionarios está compuesta por los gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales, mismos que son responsables por violaciones a la Constitución Federal y leyes federales. Finalmente, la tercera categoría comprende al Presidente de la República, quien, durante el tiempo de su encargo, sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común... con relación al Presidente de la República, tiene una singular posición constitucional en cuanto a responsabilidad, pues mientras ésta es absoluta para otros funcionarios, ya que responden de toda clase de delitos una vez *desaforados*, para el Jefe del Ejecutivo queda limitada a los delitos de traición a la patria y los graves del orden común... la interpretación sistemática de los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 de la Constitución Federal, lleva a la conclusión que únicamente las tres categorías de funcionarios previstas en las leyes fundamentales gozan de fuero por violaciones a la Constitución y leyes federales, lo cual se traduce en que no pueden ser perseguidos por las autoridades federales si previamente no son *desaforados* en los términos de los artículos 109, 110, 111 y 112...”

Andrade Sánchez plantea que una de las precisiones que si se logró con la reforma de 1982 es en relación al como se entiende el régimen aplicable a los

gobernadores de los Estados y a los Diputados locales, incluyendo a los magistrados de los tribunales superiores de justicia de los Estados. En estos casos, la Constitución de 1982 señaló que para proceder penalmente por *delitos federales* contra estos servidores públicos se seguiría el mismo procedimiento aplicable a los servidores públicos federales que gozan de fuero, es decir tendría que haber una declaración de procedencia emitida por la Cámara de Diputados.

No obstante, en un intento de preservar las atribuciones específicas de los Estados en el régimen federal, se dio una solución consistente en que "se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda". Que aunque existe la obligación constitucional de que los Estados tengan leyes para exigir las responsabilidades a sus propios servidores en el ámbito estatal, no hay una definición del efecto que puede tener la declaración de procedencia por delitos federales cometidos por servidores públicos locales, de manera que ahí puede consagrarse una impunidad porque al efecto de la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados en este caso ni siquiera es la separación del cargo, sino que deja a las legislaturas locales y, en consecuencia a las leyes locales la manera como debe procederse en tales circunstancias.

Por lo que, no definió el Constituyente qué corresponde que hagan las legislaturas locales. Aunque existe la obligación constitucional de que los Estados tengan leyes para exigir las responsabilidades a sus propios servidores en el ámbito estatal, no hay una definición del efecto que puede tener la declaración de procedencia por delitos federales cometidos por servidores públicos locales; de manera que ahí puede consagrarse una impunidad porque al efecto de la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados en este caso, ni siquiera es la separación del cargo, sino que deja a las legislaturas

locales y, en consecuencia, a las leyes locales, la manera como debe procederse en tales circunstancias.<sup>44</sup>

Es interesante observar que una redacción defectuosa desde su origen se mantuvo no obstante el propósito de la reforma de mejorar técnicamente los preceptos en materia de responsabilidades.

Por último nos referiremos al artículo 109 del texto de 1982 que corresponde al actual artículo 111 constitucional, quien dejó también establecido que el efecto de la declaración de procedencia o desafuero es el de separar del cargo al servidor público en tanto esté sujeto a proceso penal. El texto actual introduce la precisión de que si la sentencia emitida por los tribunales comunes es absolutoria, el inculpado puede reasumir su función.

El antiguo artículo 109 al igual que el vigente 110 en su último párrafo contenía una referencia a que la declaración de la Cámara de Diputados en cuanto a la procedencia o no de la acusación penal es inatacable.

El sentido de la inatacabilidad de las resoluciones de las Cámaras es, por supuesto, que no quedan sujetas a una revisión por parte del Poder Judicial de la Federación a través del amparo ni de ningún otro juicio o procedimiento como pudiera ser una acción de inconstitucionalidad, la cual sólo procede contra disposiciones de carácter general; pero queda vigente la duda si por vía de amparo se pueden impugnar decisiones interlocutorias que ocurren durante el procedimiento y que no toma directamente la Cámara de Diputados.<sup>45</sup>

La inatacabilidad de las resoluciones de la Cámara de Diputados es un tema cuestionable, debido a que como el mismo Eduardo Andrade señala, hay

<sup>44</sup> ANDRADE SÁNCHEZ Eduardo. *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*. UNAM. México, 2004. P. 17 y 18.

<sup>45</sup> *Ibíd.* P. 21 y 22

acciones de la Cámara que atentan contra la legalidad y es ahí donde el Poder Judicial debe tener facultades para revisar los actos de la Cámara.

A este respecto, Tena Ramírez aludía a esta cuestión, inclinándose por la idea de que sólo la determinación definitiva de la Cámara de Diputados en tomo si ha lugar o no ha proceder contra el inculpado debe considerarse inatacable, no así los presupuestos que la Constitución señala para la actuación de cada Cámara; éstos, considera el propio Tena “sí están bajo el control del juicio de amparo; y pone de ejemplo que si el Senado procediera a realizar un juicio político, sin previa acusación de la Cámara de Diputados, ¿esta decisión de la Cámara de Senadores se podría impugnar?, o ahora bien, ¿qué ocurre si la Cámara durante el proceso mismo comete alguna violación legal en sus determinaciones?, tal como ocurrió y se discutió durante la conformación de la Sección Instructora de la LVIII legislatura, ¿si la integración de este órgano no se realiza conforme a la ley? ¿es inatacable esa decisión de la Cámara de Diputados?.

En efecto, habría que analizar específicamente cuales son las determinaciones que la Constitución considera como inatacables, para no ser muy rigurosos en el sentido de la inatacabilidad de las determinaciones de las Cámaras.

### **3.4 COMPARACIÓN DE LAS REFORMAS DEL TEXTO ORIGINAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y DEMÁS LEYES REGLAMENTARIAS EN RELACIÓN CON LAS VIGENTES**

Como ya apreciamos en el primer Capítulo, el texto original de la Constitución de 1917 establecía un régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos basado en la distinción entre *delitos comunes* y *delitos oficiales*. Que a la letra dice:

**Artículo 110. Juicio político en contra de diversos servidores públicos.**

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

Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya devuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

Dicho régimen era aplicable a los Diputados y Senadores, al Congreso de la Unión, los magistrados (sic) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República. También se preveía fincar responsabilidades a los gobernadores de los Estados y a los Diputados de las legislaturas locales por violaciones a la Constitución y a las leyes federales.

En cuanto al Presidente de la República, la redacción del párrafo correspondiente al artículo 108 ha quedado intocada hasta la fecha, señalando que durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Para comprender mejor el concepto es necesario señalar que por *delitos oficiales* se entendían aquellos cometidos con motivo del desempeño del cargo público conferido, mientras que *delito común*, por exclusión, sería todo aquel que se cometiere sin relación con el desempeño de la función pública encomendada al funcionario.

En el artículo 108 del texto original de la Constitución de 1917, además de *delitos* propiamente dichos se consideraban las faltas y las *omisiones* en que se incurriera en el ejercicio del cargo, como causas de responsabilidad.

Por lo que los procedimientos aplicables para hacer efectiva la responsabilidad correspondiente eran distintos. La imputación de un *delito común* daba lugar al *desafuero*, la de un *delito oficial* o las faltas u omisiones de la misma naturaleza, originaba la apertura de un *juicio* ante la Cámara de Senadores, donde la Cámara de Diputados actuaba como órgano acusador. A este último procedimiento la doctrina lo denominó *juicio político* pero no lo calificaba así la ley, sino hasta el establecimiento de la Constitución de 1917.

Tena Ramírez consideraba que entre ambos procedimientos había una diferencia substancial: en el caso del *desafuero*, el acto de la Cámara de Diputados por el que se declara que ha lugar a proceder contra el acusado "no es... acto jurisdiccional, sino de índole administrativa, el simple acto administrativo de separar de su encargo a un funcionario".

En cambio, razonaba que cuando la Cámara de Senadores inicia el juicio político para juzgar a aquel funcionario al que se le imputaba la comisión de un *delito oficial*, estamos en presencia de "Un verdadero *juicio*, que por serlo justifica, ahora sí, la denominación de Gran Jurado que el artículo otorga a aquella Cámara (la de Senadores). Debe al efecto el acusado oír todas las diligencias que estime convenientes, para concluir con una resolución que es auténtica sentencia, ya sea que absuelva o que condene".<sup>46</sup>

En el mismo sentido opinaba el citado autor que, para el caso de los delitos oficiales habría de desarrollarse un verdadero juicio penal, con el cual la Cámara de Diputados acusaba y la de Senadores fungía como Jurado de Sentencia, en el entendido de que la acusación tenía por objeto determinar si se habían cometido delitos oficiales, los cuales serían sancionados con la pérdida del cargo y la inhabilitación para ocupar otro.

---

<sup>46</sup> TENA RAMÍREZ Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 24ª, ed. Porrúa. México, 1990. P. 559 y 564 a 567.



Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada el 21 de febrero de 1940, enlistaba en su artículo 13 los delitos oficiales: I. El ataque a las instituciones democráticas; II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal; III. El ataque a la libertad de sufragio; IV. La usurpación de atribuciones; V. La violación de garantías individuales; VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

Salta a la vista, que el contenido de las conductas tipificadas en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1940, al igual que el actual artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no contenían una descripción de la conducta que constituyera un tipo penal definido, así como también que tales delitos sólo podrían ser cometidos por los "altos funcionarios de la Federación"; resultando un tanto vagos e imprecisos abriendo un enorme campo a la persecución política derivada de pasiones partidistas y que puede depender de la correlación de fuerzas que existe en el Congreso de la Unión, situación que es posible evitar tal como lo veremos en el siguiente capítulo.

Por otro lado, el artículo 110 constitucional actual, prevé la relación de funcionarios de alta jerarquía a los que solamente se les puede destituir o inhabilitar, o ambas cosas, mediante el procedimiento llamado "juicio político", cuyo nombre se aplicaba en el sistema anterior a la reforma de 1982. El sistema presente es adecuado en cuanto que sujeta al proceso general a los funcionarios que delincan independientemente de la naturaleza del delito, pero sigue teniendo como punto débil la imprecisión de los supuestos que pueden dar lugar al juicio político, circunstancia por la cual es muy difícil entablar un juicio político a cualquiera de los altos funcionarios de la Federación.

Por lo que, la redacción constitucional relativa a los motivos que pueden originar un juicio político es muy amplia. Muchas conductas u omisiones pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos o del "buen despacho" de los mismos y no necesariamente tienen que ser delictivas, incluso podrían no ser ilícitas; por ejemplo, la impuntualidad reiterada o la falta de cumplimiento de la agenda de un funcionario.

Asimismo, el artículo 7 de la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone en su párrafo final que: "El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquéllos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal".

De lo anterior, podemos aseverar que el legislador ordinario supone que las causas del juicio político pueden o no constituir infracciones penales y cabe preguntarse incluso si el Congreso de la Unión puede considerar que existen dichas causales y determinar su gravedad aún cuando se trate de conductas que no configuren una ilicitud, es decir, que no violen expresamente una ley. La ilicitud debería ser un requisito para iniciar un juicio político. Sin embargo, ni las disposiciones constitucionales ni su ley reglamentaria exigen esta circunstancia de manera explícita.

Por otro lado, el actual artículo 109 constitucional, al estatuir en su fracción III, segundo párrafo, que: "Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza", deja abierta la posibilidad de que existan sanciones de diferente naturaleza y si bien es cierto que la doctrina identifica además de la responsabilidad penal, a la administrativa, la civil y la política, entonces se entiende que cualquier funcionario que incurra

en conductas ilegales es susceptible de sufrir diversas sanciones simultáneamente.

En este sentido Andrade Sánchez nos hace notar las diferentes clases de responsabilidad en que incurren los servidores públicos que gozan de fuero.

En cuanto a la *responsabilidad civil*, la Constitución es muy clara en este sentido al establecer en su actual artículo 111, párrafo octavo, que: "En demandas del orden civil que se entablen por cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia", razón por la cual no existe distinción alguna, sea cual sea el carácter o nivel del servidor público demandado.

La *responsabilidad política* sólo va a existir en relación con los servidores públicos a los que antes la Constitución consideraba "altos funcionarios de la Federación" establecidos en el artículo 110 constitucional, primer párrafo y, también respecto de los servidores públicos de los Estados. En razón de las altas responsabilidades que les son conferidas y los caracterizan.

En materia de *responsabilidades administrativas*, los servidores de la Administración Pública Federal incorporados en el artículo 110, sólo pueden ser sancionados a través de un juicio político. De ahí que éste sea el procedimiento adecuado para establecer las responsabilidades administrativas en las que hayan podido incurrir los servidores públicos de alto nivel, dado que sólo por ese medio podrá destituírseles o inhabilitárseles. En virtud de que un alto funcionario no puede ser sometido por uno de igual o inferior nivel, operando como siempre el elitismo en razón del rango que ocupa el funcionario que se sanciona.

Por último, en lo que respecta a la *responsabilidad penal* de los funcionarios que gozan de fuero, estos últimos para ser sometidos a un proceso penal, deben ser previamente *desaforados*, es decir, cuentan con una inmunidad relativa que sólo

puede levantarse mediante *declaración de procedencia* hecha por la Cámara de Diputados. Por lo que no sólo se trata de un requisito de procedibilidad ni de una inmunidad de mayor o menor alcance, sino de una institución jurídica como lo es el fuero que establece una jurisdicción determinada.<sup>47</sup>

Como pudimos apreciar, no en todas las responsabilidades de que son sujetos los servidores públicos con fuero, se necesita iniciar la declaración de procedencia respectiva, sólo para los casos de la responsabilidad política, la administrativa y la penal, puesto que la responsabilidad civil no requiere de dicho requisito de procedibilidad y no existe ningún pretexto para que dichos funcionarios cumplan con su obligación como ciudadanos.

El artículo 111, primer párrafo, de la derogada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y los Territorios Federales y de los Altos Funcionarios del Estado, plantaba que si el acusado era hallado culpable quedaría privado de su puesto e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determina la ley, el cual, según el artículo 15 de la misma contemplaba un mínimo de 5 años y un máximo de 10.

Tena Ramírez argumentaba que veía en la privación del puesto un acto definitivo, en tanto que cuando se efectuaba un proceso de desafuero, al no prejuzgar la Cámara sobre la culpabilidad o inocencia del acusado el efecto de declarar que había lugar a proceder penalmente contra el funcionario perseguido era la separación de su encargo para sujetarlo a la jurisdicción común en materia penal. Incluso esa separación no tendría un carácter definitivo hasta que se resolviera el juicio penal de fondo; en caso de una absolución el funcionario podría reasumir su cargo y de acuerdo al autor en comento, esa reasunción podría operar también después de que se hubiese purgado la pena impuesta,

---

<sup>47</sup> Cf. ANDRADE SÁNCHEZ Eduardo. *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*. UNAM. México, 2004. P. 29-32.

con la salvedad de los Ministros de la Corte, para los cuales la comisión de determinados delitos por los que se les hubiere condenado, constituía un impedimento, como aun hoy ocurre, para ocupar dicho puesto.<sup>48</sup>

Por lo que la redacción del texto original de la Constitución de 1917 parecería que daba pie a considerar que el desafuero podría no estar sujeto a un conjunto de formalidades procesales a manera de un juicio penal ni vinculado con la comprobación de elementos del propio delito y concretarse sólo a una valoración de carácter político sobre la posibilidad de separar temporalmente al funcionario del cargo que ocupaba.

Al respecto, resulta conveniente hacer notar que la Ley de Responsabilidades de 1940, introducía elementos típicamente jurisdiccionales de índole penal para determinar si había lugar a proceder contra un funcionario acusado de delitos del orden común a fin de desafueros; tan es así, que el fundamento de lo antes señalado lo encontramos en el artículo 28 de la ley en comento, el cual nos permitimos transcribir a continuación:

“En su dictamen, las Secciones Instructoras manifestarán si el hecho que el alto funcionario se atribuye, está o no calificado por las leyes como delito; si la existencia de éste está justificada; si existen presunciones o datos suficientes a juicio de la Sección, para creer racionalmente que el funcionario acusado puede ser el autor del hecho criminoso; y por último, si por razón de la época en que el delito se cometió y de las funciones públicas de la persona de que se trate, goza o no de *fuero constitucional*, debiendo terminar con alguna de las proposiciones de que hablan los artículos siguientes, según el caso”.

---

<sup>48</sup> TENA RAMÍREZ Felipe. Op cit. P 216.

De la transcripción anterior, se desprende que ya se comenzaban a dar funciones jurisdiccionales a la Cámara de Diputados, al verificar los elementos que determinaban la responsabilidad en sus distintas modalidades o no responsabilidad, de alguno de los servidores públicos con protección jurídica, situación que será objeto de análisis en el siguiente punto.

### **3.5 LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA CON CARÁCTER JURISDICCIONAL**

Existen diversos criterios doctrinarios que afirman que la declaración de procedencia es de índole administrativa, entre ellos encontramos el de el maestro Tena Ramírez, quien sostuvo que: "Tratándose de los delitos comunes, la Cámara de Diputados no absuelve ni condena no prejuzga respecto a la responsabilidad penal del funcionario, sino que sólo lleva a cabo o no el acto indispensable para que el acusado quede a merced de la potestad judicial común, el acto consistente en separarlo de su encargo, único medio de suspender el fuero. El acto de la Cámara, si ésta resuelve en sentido afirmativo, no es por tanto acto jurisdiccional, sino de índole administrativa, el simple acto administrativo de separar de su encargo a un funcionario".<sup>49</sup>

En otro criterio de igual índole se ubica Elisur Arteaga Nava, quien afirma que "Técnicamente, la Cámara no juzga hechos con base en las normas legales, se limita a emitir una declaración de oportunidad de acuerdo con los hechos y la probable responsabilidad; no prejuzga de una culpabilidad, sólo resuelve si el servidor público queda o no a disposición de un juez para que lo juzgue respecto de delitos que determina de manera expresa". Por lo que la Cámara sí juzga con base en las normas legales, donde precisamente en esto consiste el trabajo de la Sección Instructora. Esta no puede desconocer los hechos que se someten a

---

<sup>49</sup> *Ibid.* P. 562.

su consideración y simplemente declarar si le parece oportuno desaforar a un funcionario.<sup>50</sup>

Dichos criterios predominaron incluso en la Sección Instructora que conoció de los asuntos sometidos a su decisión en la LVII Legislatura, como puede apreciarse en las resoluciones que emitió.<sup>51</sup>

Andrade Sánchez expresa que la naturaleza meramente administrativa del desafuero aun bajo el régimen anterior, puede ser puesta en duda si tomamos en cuenta el inciso j) del artículo 72 constitucional en el que establece que "El ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales".

Es evidente la intención del constituyente de que la Cámara de Diputados actuara como *jurado* al resolver sobre la procedencia de la acción penal en contra de algún funcionario que dispusiese de fuero.

Lo anterior deriva de que dicha función es consistente con la idea generalmente admitida de que un sistema de división de poderes, cada uno de ellos puede realizar actos que materialmente serían atribuibles a otro poder, por lo tanto la idea de que un órgano legislativo juzgue es admitida por todos los teóricos, como lo es también la de que el Ejecutivo legisle en sentido material cuando emite un reglamento. Así, por lo menos en sentido formal, el constituyente mexicano atribuía la facultad jurisdiccional a la Cámara de Diputados cuando asumía la función de decidir acerca del retiro del fuero a algún funcionario.

<sup>50</sup> ARTEAGA NAVA Elisur. Op cit. P. 585.

<sup>51</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. 22 de abril de 2003. LVII Legislatura.

En el mismo sentido, Andrade argumenta que si la resolución relativa al desafuero no constituye un acto jurisdiccional, habría que demostrar que la Cámara en realidad no juzga la conducta del funcionario, sino solamente determina la oportunidad política de privar a éste del fuero o, en su caso, la posible afectación de la función pública por virtud de la separación del cargo que podría dictarse como resultado del proceso.<sup>52</sup>

Otro punto importante versa sobre el carácter jurisdiccional del proceso de declaración de procedencia, a partir de la reforma constitucional a los artículos 108 a 114, de 1982 el cual dio origen a una nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que contempla un procedimiento muy detallado que elimina cualquier posibilidad de considerar la resolución de la Cámara como un acto de índole política para convertirlo en un juicio respecto de cuestiones jurídicamente muy concretas como son la *existencia de un delito y la probable responsabilidad* del funcionario al que se le imputa el mencionado delito.

El proceso que se sigue ante la Cámara tiene que ajustarse a las formalidades de un procedimiento jurisdiccional y la autoridad competente, que es la Sección Instructora, debe valorar jurídicamente las pruebas aplicando criterios propios del Derecho Procesal Penal e incluso las normas de éste se aplican con carácter supletorio.<sup>53</sup>

Entre las formalidades procesales para la declaración de procedencia basta con ver las establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, donde encontramos las siguientes:

---

<sup>52</sup> ANDRADE SÁNCHEZ Op cit. P. 71

<sup>53</sup> *Ibid.* 73



- 1) El acusado tiene derecho a ser informado de la materia de la denuncia (artículo 13 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos);
- 2) Que se le haga saber su garantía de defensa (artículo 13 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos);
- 3) Designar a un defensor (que deriva de lo anterior y se desprende del contenido del artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos);
- 4) Elegir entre comparecer e informar por escrito respecto del contenido de la denuncia (artículo 13 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos) y;
- 5) Que se ponga el expediente a su vista y la de sus defensores para tomar datos a fin de formular alegatos (artículo 15 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

A este respecto coincidimos con el criterio del Doctor Andrade Sánchez, que aunque las antiguas Legislaturas en sus resoluciones han insistido en que el proceso de declaración de procedencia se trata de un mero acto administrativo, la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla puntos de naturaleza penal, como la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado. Quedando así demostrado que el procedimiento de declaración de procedencia es de índole jurisdiccional, o será que acaso la mayoría de los legisladores desconoce el contenido expreso de dicha ley.

Un ejemplo que esquematiza el Doctor Andrade Sánchez respecto del carácter jurisdiccional de la declaración de procedencia, es comprobable en la resolución relativa al caso del Diputado local por el Estado de Campeche, *Carlos Manuel Cambranis López*, resuelto en sesión el día 22 de abril de 2003. No obstante, el mismo día se resolvió también el asunto de las imputaciones hechas en contra

del Diputado *Bonifacio Castillo Cruz* y ahí la Sección Instructora sostuvo que: "No había lugar a la remoción del fuero constitucional porque no se encuentra establecida la probable responsabilidad del C. Diputado Federal *Bonifacio Castillo Cruz*". Aquí apreciamos claramente que la Sección Instructora estableció un criterio de análisis vinculado al procedimiento penal, tal y como lo prevé la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En lo que se refiere a los casos del Diputado local Cambranis López y del Diputado federal Pedro Manterota Sainz, la mayoría de la Sección Instructora decidió no entrar al análisis de los elementos que hubieran permitido establecer la *existencia del delito y la presunta responsabilidad*, deteniéndose en el argumento de que no existía un *pliego de consignación* debidamente elaborado que contuviera dichas determinaciones. Situación que se puede apreciar cuando la Sección instructora realiza un acto jurisdiccional al hacer un pronunciamiento sobre la *presunta responsabilidad*, echando por tierra su propia argumentación de que no le corresponde determinar dichos elementos, sino sólo la conveniencia de remover el fuero del funcionado imputado.<sup>54</sup>

Por otra parte, una cuestión que se prestó a controversia fue el del Diputado federal Carlos A. Madrazo debido a que en el régimen anterior a la reforma de 1982 la Suprema Corte manifestó su criterio en el sentido de que la solicitud de licencia no despojaba al servidor público del fuero especialmente, por supuesto, en el caso de los legisladores en los cuales se actualiza tal posibilidad de pedir licencia al cargo, en el entendido de que pueden retomar a él. Por lo que:

Siendo Carlos A. Madrazo Diputado Federal a la XXXIX Legislatura fue acusado junto con los Diputados Sacramento Joffre y Pedro Téllez Vargas de falsificar unas fichas para trabajadores migrantes en septiembre de 1944.

---

<sup>54</sup> *Ibíd.* P 77-78

La averiguación se tramitó y se ejercitó acción penal en contra de los mismos, sin previa solicitud de desafuero, atento a que el artículo 26 de la Ley de Responsabilidades vigente en esa época, expresaba que *de toda instancia o escrito que se reciba, relacionados con responsabilidades de funcionarios, sea que proceda de algún particular, de un Juez o del propio interesado, se turnará a la Comisión Instructora, la que deberá rendir un dictamen.* El Juez de la causa presentó ante la Comisión Permanente. Orden de aprehensión y solicitud de desafuero el 17 de enero de 1945, el documento pasó a la Comisión Instructora del Gran Jurado en turno de la Cámara de Diputados y a la Comisión de Justicia de la Comisión Permanente, para el solo efecto de que emitiera dictamen sobre la convocatoria a un período extraordinario de sesiones que se inició el primero de febrero de 1945.

En esta sesión se leyó el dictamen cuya conclusión era que había lugar a proceder en contra de los legisladores inculcados. Seguidamente el Presidente anunció, que al día siguiente se erigiría la Cámara de Diputados en Gran Jurado para conocer del dictamen y se procedió a dar lectura a los Diputados en la que señalaban que solicitaban tal licencia para someterse *“voluntariamente a la jurisdicción del Juez de los Autos por el término que sea necesario para que se dicte resolución ejecutoria favorable a mi inocencia”.*

El día dos de febrero se concedieron las licencias, siendo dispensados los trámites y se llamaron a los respectivos suplentes a quienes se les tomó protesta. Acto seguido se abrió el debate, en la que el Secretario dio lectura a un documento suscrito por los integrantes de la Comisión Instructora en el que se relata lo visto en la sesión anterior del día anterior, estableciendo que atento a las licencias solicitadas y a la protesta de los Diputados suplentes, se reunieron los requisitos para que la justicia pudiera esclarecer los hechos delictuosos, y por lo tanto solicitaban al Gran Jurado la aprobación de sus conclusiones que consistían, en retirar el dictamen formulado y se ordenara que éste fuera archivado atendiendo a que los legisladores no se encontraban investidos de fuero constitucional, quedando sujetos a la jurisdicción del Juez. En votación económica se aprobó el retiro del dictamen.

El Juez ordenó su aprehensión e ingresaron a la penitenciaria de la Ciudad de México (Lecumberri) dictándoseles auto de formal prisión en fecha 21 de febrero de 1945. los Diputados con licencia enviaron un escrito a la Comisión Permanente, solicitándole se dirigiera al Juez para que suspendiera la substanciación de la causa y se les repusiera en su situación anterior, sin perjuicio de que el Congreso

de la Unión procediera en forma constitucional para el esclarecimiento de los delitos que se les imputaban, la que se tuvo por recibida el 28 de febrero de 1945 y en sesión de la Comisión Permanente de 7 de marzo de 1945 fue rechazada. Permanecieron reclusos hasta octubre de 1945, mes en que obtuvieron su libertad bajo fianza.<sup>55</sup>

Respecto de los cargos legislativos fue que se pronunció la Suprema Corte de 1946, al estimar que la licencia no priva del fuero puesto que este fuero protege a la función.

Posteriormente con la reforma de 1982 este asunto quedó definitivamente resuelto al establecerse en el artículo 112 constitucional que ordena expresamente. "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 constitucional cometa un delito durante el tiempo que se encuentra separado de su encargo". El propósito de esta disposición fue borrar cualquier duda acerca de que la separación del cargo, así sea temporal, priva del fuero. De manera que esta separación supone el tiempo en el que por una licencia o por algún otro motivo el funcionario que tiene el cargo se separa de él temporalmente.

Asimismo, debe reconocerse que la solicitud de licencia no priva del fuero a quienes gozan de él y por lo tanto no alcanza el efecto deseado por el solicitante, hasta que se obtiene la aprobación de la Cámara respectiva o de la Comisión Permanente para separarse del cargo.

Este es uno de los rasgos donde efectivamente se nota la vinculación del fuero con la función y como la voluntad de la asamblea legislativa puede prevalecer

---

<sup>55</sup> T. LXXXVII, p. 1877, *Amparo penal en revisión 3447/45, Madrazo Carlos A.*, 28 de febrero de 1946, mayoría de 4 votos. Tomado de la Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación. Sección de Obras de Política y Derecho. Volumen III. Suprema Corte de Justicia de la Nación y Fondo de Cultura Económica. México. 1993. P. 1835 y ss.

sobre la del legislador en lo particular, el hecho de que no sea propiamente renunciabile el derecho a esta inmunidad relativa no le quita su condición al fin y al cabo de derecho.

A este respecto otro caso se produjo en el año de 1994 el cual dio lugar a un intenso debate en la Comisión Permanente. El entonces Diputado Federal Manuel Muñoz Rocha se encontraba involucrado en un homicidio y aparentemente sustraído a la acción de la justicia. Por medio de un fax, cuya autenticidad no ha sido aclarada, el mencionado Diputado solicitó una licencia. El Ministerio Público Federal previamente había hecho una solicitud para conseguir la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados. Esta no se encontraba en sesiones porque en esta época el periodo ordinario se iniciaba el 1° de noviembre. El Diputado del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, se oponía al otorgamiento de la licencia señalando que primero debía resolverse acerca del pedimento del Ministerio Público y convocar a la Cámara de Diputados a sesiones extraordinarias para conocer el desafuero del mencionado Diputado.

El Diputado Miguel González Avelar, del PRI, hizo notar que de otorgarse la licencia no persistiría el fuero constitucional y la justicia común podría proceder contra él que para entonces ya no sería Diputado. La Comisión Permanente finalmente concedió la licencia aunque nunca apareció el Diputado Muñoz Rocha.

De lo expuesto queda demostrado que el proceso para la declaración de procedencia es un verdadero juicio. Por supuesto no se trata de un juicio penal ya que no se aplica una pena propiamente dicha; tampoco se trata de un mero acto administrativo, ni de un procedimiento administrativo en forma de juicio como lo catalogaron los jueces que conocieron de diversos amparos que ya mencionamos. Se trata de un acto típicamente jurisdiccional basado en normas

constitucionales que otorgan, excepcionalmente, a la Cámara de Diputados la facultad de juzgar, por ello tiene la naturaleza de un juicio constitucional.

## **PROCESO DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA**

Dentro de los principales procedimientos parlamentarios encontramos la declaración de procedencia que se encuentra vinculada en materia penal, esto es, a los ilícitos que de esta naturaleza puedan cometer los servidores que establece el artículo 111 de la Constitución. Este proceso parlamentario era conocido en la práctica como desafuero. Hay que señalar, que tal declaración se desarrolla exclusivamente en la Cámara de Diputados.

- A) Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal de la República, se actuará en lo pertinente de acuerdo con el procedimiento en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados; Para tales efectos, la sección instructora deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la sección. En este caso se observaran 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 (Artículo 14, párrafo segundo Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos). La sección instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad cuya

remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

- B) Si a juicio de la sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará, saber de inmediato a la Cámara, para que resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen. (Artículo 25 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).
- C) Dada cuenta del dictamen correspondiente, el Presidente de la Cámara anunciará que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor así como al denunciante, al querellante, o al Ministerio Público, en su caso (Artículo 26 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).
- D) AUDIENCIA. El día designado, previa declaración de la Cámara de Diputados, conocerá la asamblea del dictamen que la sección le presente y actuará en los mismos términos previstos por el artículo 20 en materia de juicio político (Artículo 27 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos). Esto es, en dicha audiencia una vez que la Cámara de Diputados, se erija en jurado de procedencia. En seguida la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis de conclusiones de la Sección Instructora. Acto continuo se concederá la palabra al denunciante, al querellante o al ministerio público y en seguida al inculpado o a su defensor, o a ambos si alguno de estos solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos. El denunciante podrá replicar, y si lo hiciere el inculpado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término. Retirados el denunciante y/o querellante, el ministerio público y en seguida el inculpado y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la sección instructora. (Artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

- E) Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.
- F) En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.
- G) Por lo que toca a Gobernadores, Diputados a las legislaturas locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del órgano jurisdiccional respectivo. (Artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).
- H) Cuando se siga proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento al que se refieren los artículos anteriores, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente librará oficio al Juez o tribunal que conozca de la causa, a fin de que se suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha a proceder. (Artículo 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).<sup>56</sup>

Del presente Capítulo podemos concluir que a pesar de los esfuerzos que ha realizado el constituyente a través de sus diversas reformas al Título Cuarto constitucional, y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por restringir el uso del fuero y evitar el abuso de la inmunidad

<sup>56</sup> Cf. Dra. Cecilia Mora Donato. *Sistema Integral de Información y Documentación. Principales Procedimientos Parlamentarios*. Palacio Legislativo, julio, 2000. P 39.



otorgada, no ha resultado del todo, por el contrario la imprecisión y vaguedad de las leyes dan pie a una mala aplicación de la norma, dando como resultado la irresponsabilidad y evasión de sanciones por parte de los legisladores que cometen conductas ilícitas; además de la lucha de poderes que se da dentro de la Cámara derivada de intereses de carácter político son un impedimento para lograr una exacta aplicación de la ley.

En el mismo sentido, opinamos que las omisiones establecidas en nuestra Constitución vigente, la falta de obligatoriedad y sanciones establecidas en nuestra Ley Fundamental, dan cavidad a una falta de compromiso social en el cumplimiento de sus atribuciones por parte de nuestros legisladores.

## **CAPITULO IV**

### **PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 108, 109, Y 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS A EFECTO DE DAR EFICACIA AL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.**

Como pudimos apreciar en el Tercer Capítulo, a pesar de que el Constituyente ha tratado de corregir errores en la norma constitucional y de evadir supuestos privilegios con el establecimiento del fuero, salta a la vista que la institución del fuero, sólo se ha utilizado de dos maneras en nuestro sistema jurídico; la primera como objeto de manipulación política tanto del Poder Ejecutivo Federal como del Local. Por lo que se hace necesario prevenir acusaciones frívolas e inconsistentes contra los miembros del legislativo, llevadas a cabo por parte del Ministerio Público, en virtud, de que el Ministerio Público es un funcionario dependiente del Procurador General de la República y este a su vez designado por el Poder Ejecutivo.

Resultando así, un Ministerio Público carente de autonomía, que sólo funciona como un órgano encubridor cuando los culpables pertenecen al grupo de amigos y funciona como un órgano de castigo cuando se deja de pertenecer al grupo o se está en contra de los intereses del Presidente de la República o de los gobernadores. Razón por la cual solicitamos la intervención de un Juez Penal como solicitante del proceso de desafuero.

Otra de las formas en que opera el fuero en México, es como escudo de aquellos servidores públicos que incurren en conductas ilícitas, lo que impide la aplicación de la ley y obstruye la eficacia de la misma, aunado a que la decisión

de la declaración de procedencia es llevada a cabo por la Cámara de Diputados y esta totalmente en sus manos, y por ende se deduce que la determinación del desafuero opera en base a conveniencias políticas y al manejo de influencias.

Es por ello, que es indispensable que se supervisen las denuncias de declaración de procedencia que tiene a su cargo la Cámara de Diputados, a fin de que se resuelvan en el menor tiempo posible, con el fin de evitar que los servidores públicos que se encuentren sujetos al procedimiento de declaración de procedencia se extraigan a la acción de la justicia, en razón de la inmunidad que ostentan y que implica un obstáculo legal que impide actuar inmediatamente que se tiene conocimiento de conductas ilícitas por parte de ciertos servidores públicos.

#### **4.1 LA INADECUADA UTILIZACIÓN DEL FUERO Y DEL DESAFUERO**

Es más que evidente el mal uso y abuso de la inmunidad que otorga la Constitución, la inadecuada utilización del fuero es algo que no se puede discutir, ya que los medios de comunicación se han encargado de darnos a conocer parte del exceso de que es objeto el fuero constitucional principalmente de Diputados y Senadores, entre otros. Lo anterior se puede demostrar fácilmente con los ejemplos que a continuación nos proponemos analizar:

#### **CASO DEL "NIÑO VERDE" (JORGE EMILIO GONZÁLEZ), QUIEN ES EXONERADO POR SU PARTIDO.**

Uno de los casos donde se exhiben actos de corrupción, fue el video presentado a los medios de comunicación, donde el líder del partido verde ecologista Jorge Emilio González realiza negociaciones por debajo del agua utilizando sus influencias a fin de obtener beneficios de carácter económico, por

el simple otorgamiento de permisos para la construcción de ciertos proyectos en el estado de Cancún.

Pero lo peor del caso es que a pesar de existir pruebas contundentes donde se aprecia al llamado "Niño Verde" (Jorge Emilio González) aceptando y planeando negocios sucios, su partido no solamente lo pasa por desapercibido, sino que, peor aún, expresa su total apoyo y respaldo, donde tal pareciera que aplaudieran la conducta deshonesto de Jorge Emilio González porque como dijo él lo "chamaquearon"; y aún suponiendo que se iniciara la respectiva declaración de procedencia es indudable que el Senador Jorge Emilio González, de igual manera iba a salir bien librado de ella y nunca se iba a lograr desaforar en razón de las buenas relaciones que dejó su padre con los demás miembros del poder legislativo, de los compadrazgos que existen entre ellos y del intercambio de favores que se deben, o simplemente, de la manipulación política con que se manejan estos asuntos.

Por lo que, estas conductas, solo demuestran que el hecho de ser servidor público de alto nivel los convierte en inmunes o intocables, en virtud del fuero que les ha concedido nuestra Constitución, aún cuando existen pruebas fehacientes para abrir una línea de investigación en su contra por conductas ilícitas, pero esto sólo es una muestra más de la arbitrariedad con que trabajan y de la que forman parte nuestros legisladores.

#### *EL CASO DE GUSTAVO PONCE MELÉNDEZ Y LAS VEGAS*

Una vez más, los medios de comunicación se encargan de publicarnos un video del Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal apostando en las vegas, desatando así nuevos escándalos políticos.

Aunque Ponce Meléndez no cuenta con la protección del fuero, no deja de ser menos llamativa su conducta, puesto que es un servidor público de alto rango que tenía a su cargo la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, y sobre todo que esta relacionado con el empresario Carlos Ahumada, es por ello, que ejemplificamos su caso, para mostrar hasta donde llegan nuestros funcionarios públicos aún sin la inmunidad del fuero constitucional.

Al respecto, la revista "proceso" del mes de marzo y abril, tras una serie de recopilaciones publicó lo siguiente:

"El 17 de agosto de 2003, cuando Esperanza González Ocampo, la esposa del entonces Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal Gustavo Ponce Meléndez, acudió a la casa de cambio Tíber, S. A. de C. V. A comprar 36 mil dólares, e inmediatamente después los transfirió a la cuenta número 990126419, registrada a nombre del casino del hotel Bellagio de Las Vegas, Nevadas, donde el ex funcionario capitalino, ahora prófugo de la justicia, era cliente distinguido.

González Ocampo, quien antes de casarse con Ponce fue su secretaria particular, dependía económicamente en ese tiempo de su marido, pues en las facturas de la venta de divisas quedó asentado que se dedicaba a los "quehaceres del hogar".

Por tratarse de una operación inusual, la casa de cambio, cuya constitución fue protocolizada por el notario 116 del Distrito Federal, Ignacio Morales Lechuga, viejo conocido de Carlos Ahumada, puso al tanto de la transacción efectuada por González Ocampo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vía la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Fue el punto de partida de una investigación que, sin embargo, arrancó, inusitadamente, casi seis meses después, el 18 de febrero último, cuando la Unidad Mexicana de inteligencia Financiera, dependiente de la Dirección General Adjunta de Investigación de operaciones de la Secretaría de Hacienda, solicitó a la Unidad de Investigación contra Crímenes Financieros del Tesoro de Estados Unidos información sobre los movimientos financieros y comerciales efectuados en aquel país por el responsable de las finanzas de la administración capitalina, en el marco del Acuerdo de Cooperación Mutua entre ambos gobiernos.

Con carácter de urgente y mediante el oficio número 102-K-VI-137, la instancia investigadora de la Secretaria de Hacienda y Crédito

Público pidió también a la Comisión Bancaria y de Valores copias certificadas de contratos, tarjetas bancarias, registros de finanzas, documentos donde aparecieran nombres de los beneficiarios e identificaciones personales, así como estados de cuenta y constancias de operaciones mayores de 50 mil pesos o su equivalente en dólares de 1996 a la fecha, a nombre de Ponce Meléndez y González Ocampo.

El Fincen registró el caso Ponce bajo el expediente número 200401V8558 y entregó los resultados de sus pesquisas a la Dirección de Investigación de Operaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encontrando "actividades sospechosas" y 33 reportes de transacciones de divisas realizados por Gustavo Ponce Meléndez y Esperanza González.

Además, la Unidad de Investigaciones del Departamento del Tesoro estadounidense –que el jueves anunció su decisión de suspender todos los convenios de intercambio de información financiera con México, en represalia, arguyó, por la violación al secreto respecto a la indagatoria sobre el caso Ponce- detectó así mismo registros de vuelos internacionales efectuados por Ponce Meléndez y Esperanza González.

El entonces Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal realizó 36 vuelos internacionales del 11 de septiembre de 1992 al 30 de diciembre de 2003, de acuerdo con el informe del Fincen se registro como destino último el hotel Bellagio de Las Vegas en la mayoría de los viajes.

**Las transferencias.** Con información proporcionada por el Banco de América, ubicado en Concord, California la oficina de Investigación del Departamento del Tesoro detectó también una serie de operaciones sospechosas realizadas por Gustavo Ponce Meléndez.

Según el reporte de inteligencia del 19 de noviembre y el 12 de diciembre de 2002, el ex funcionario transfirió, vía Banamex, 57 mil 900 dólares a la cuenta 000990126419 del Banco de América, de Nevada. Y precisó que dicha transferencia se hizo mediante seis depósitos y en cantidades menores de 10 mil dólares. Todas las entregas se hicieron a favor del casino del hotel Bellagio.

En distintos casinos, se hallaron también las huellas de Ponce Meléndez: el Fincen detectó 33 reportes de transferencia de divisas hechas del 24 de abril de 2000 al 14 de diciembre de 2003 por un total de un millón 677 mil 157 dólares, equivalentes a unos 17 millones de pesos. "Todas las transacciones fueron hechas dentro o fuera de las cuentas del Bellagio"

El casino de Bellagio fue también el punto de destino final de Esperanza González Ocampo en sus viajes a Estados Unidos. Entre el 21 de julio de 1994 y el 30 de diciembre de 2003, la mujer de Ponce efectuó 27 viajes, sin contar con otros que tienen identificados

el Buró de Inmigración y Aduanas de Estados Unidos, el último de los cuales fecha 19 de febrero pasado, un día antes del viaje de su marido.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estimó que Gustavo Ponce Meléndez y Esperanza González Ocampo utilizaron el sistema financiero para adquirir divisas con recursos cuyo origen se desconoce y ese dinero fue utilizado en casinos de gran lujo en el extranjero.

Apoyado en las investigaciones del Fincen y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores el Director General de delitos financieros y de Operación con Recursos de Procedencia Ilícita de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Jorge Manuel Silva Sánchez, presentó, el 4 de marzo último – ya desatado el escándalo de los videos y justo en el tiempo límite que establece el Acuerdo de Cooperación Mutua entre los gobiernos de México y Estados Unidos para justificar la asistencia –, una denuncia formal en la Procuraduría General de la República contra Ponce y su esposa por el presunto delito de lavado de dinero.

Sin embargo, cuando el brazo de la justicia federal comenzó a activarse, Ponce Meléndez ya había huido. Tiempo suficiente tuvo hasta para malbaratar una parte de sus bienes.<sup>57</sup>

Ahora bien, el ex Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal Gustavo Ponce Meléndez y su esposa, ambos coludidos, nos demuestran que no sólo realizaron el supuesto delito de lavado de dinero, sino que cometieron diversos fraudes al Gobierno del Distrito Federal para obtener más capital para sus apuestas y gastos en el hotel Bellagio, derrochando así, dinero del erario público destinado a los capitalinos.

Pero lo aún más grave es que si no son presentados los videos de Gustavo Ponce apostando en las vegas nadie hace nada al respecto y sólo se le acusa por el supuesto delito de lavado de dinero como pretexto, para evadir la responsabilidad de la malversación de recursos del Gobierno del Distrito Federal y claro, desvirtuar las investigaciones.

---

<sup>57</sup> *Proceso*. Semanario de Información y Análisis N° 1430, 14 de marzo de 2004. P. 23 a 25 y N° 1434, 25 de abril de 2004. México. P 10 a 16.

Aunque, este caso no termina ahí, ya que el ex Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal se encuentra actualmente recluido, pero, ¿dónde queda la moral y la confianza en nuestro gobierno?, que sólo se preocupa por sus intereses personales haciendo a un lado los intereses fundamentales de la sociedad, que aún seguimos en espera de un verdadero cambio.

### *LOS VIDEOESCALDALOS Y RENÉ BEJARANO*

Otro caso más, de suma importancia y trascendencia política, han sido la serie de videos presentados públicamente por los medios de comunicación televisiva, donde muestran la conducta reprochable y deshonesta de algunos funcionarios del Partido de la Revolución Democrática (PRD) principalmente, y de uno que otro que aunque no son servidores públicos, no dejan de ser menos responsables.

El primer video y punto de partida de este escándalo, fue el video presentado en exclusiva por Televisa de Rene Bejarano y Carlos Imaz guardando dinero en un portafolio, y algunos fajos hasta en la bolsa del saco, debido a la gran cantidad de dólares que tenían en sus manos, eso sin contar con la conversación que entablaban, donde mencionan a varios personajes que van cobrando vida a lo largo de las investigaciones.

La revista "proceso" nos muestra una breve sinopsis de este caso, que titula "La trampa" y nos presenta una entrevista con el ex presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, René Bejarano, misma que nos permitimos transcribir a continuación:

"En enero de 2003, en medio de la disputa interna por las candidaturas dentro del Partido de la Revolución Democrática, la entonces presidenta nacional de ese partido, Rosario Robles, derrochaba optimismo: las encuestas electorales le pintaban bien



a su partido en casi todo el territorio nacional, aunque debido en buena medida al factor López Obrador.

Arrastrada por las euforia del momento la ex jefa de Gobierno del Distrito Federal se auto impuso el reto de superar la votación nacional alcanzada en los comicios de 2000, que en aquel tiempo fue de 20%, e incluso anunció públicamente que renunciaría a la dirección de su partido en caso de no alcanzar su objetivo.

Robles había calculado que el solo hecho de mantener el mismo nivel de votación conseguido en el proceso de 2000 en el Distrito Federal, Estado de México, Tlaxcala, Baja California Sur, Michoacán, Guerrero, Zacatecas, Veracruz, Chiapas y Tabasco, sería más que suficiente para cumplir con su cometido.

Sin embargo, los pleitos internos por las candidaturas fracturaron la frágil unidad que mantenía Rosario Robles dentro del partido y provocaron una crisis interna, cuyas consecuencias se reflejaron inmediatamente en las encuestas, con un marcado descenso del partido en la preferencia electoral, incluidos los tradicionales bastiones perredistas.

Angustada, la presidenta nacional del PRD decidió jugársela y apostó por la campaña mediática para reposicionar al partido. Un par de meses antes de las elecciones intermedias, se acercó a Televisa y a CNI-Canal 40, con el fin de entrar en negociaciones para lanzar una gran campaña propagandística en apoyo de los candidatos a Diputados federales y locales perredistas.

***En entrevista con el ex secretario particular y ex presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, René Bejarano,*** cuenta que inicialmente Rosario Robles quiso firmar un contrato adicional al que ya se tenía con la empresa Televisa, pero dice que Bernardo Gómez Martínez, vicepresidente de la televisora, se negó porque el PRD arrastraba cuantiosos adeudos con Televisa por campañas anteriores.

Agrega que en el siguiente encuentro, Rosario Robles le propuso al directivo de Televisa reducir las tarifas de adeudo y abrir una nueva línea de crédito para difundir las campañas del PRD en los dos meses que faltaban, a cambio de abonar de inmediato a la deuda del partido 120 millones de pesos.

Según la versión de Bejarano, en esa negociación, Bernardo Gómez recibió una comisión de 2 millones de dólares. Más aún, de acuerdo con el entrevistado, Carlos Ahumada, el empresario argentino, fungió como aval del partido.

Sostiene así mismo que Robles firmó un convenio de propaganda en los mismos términos con el propietario de CNI Canal 40, Javier Moreno Valle, quien en ese entonces enfrentaba una difícil situación financiera.

Bejarano recuerda que, después de las elecciones, los pasivos del PRD llegaron a casi 500 millones de pesos, la mitad de los cuales fueron contraídos por Robles durante la campaña.

Asegura que de nuevo Carlos Ahumada intervino en auxilio de Rosario Robles y fondeo parte de la deuda del partido comprándole a los bancos un paquete de pagarés que no ascendían a 140 millones de pesos, como se ha divulgado, sino a 60 u 80 millones de pesos.

El todavía dirigente de la Corriente de Izquierda Democrática revela que dichos pagarés se quedaron en manos de Ahumada, quien luego los utilizó para chantajear al partido. "Rosario insistía en la necesidad de contener a Ahumada, de evitar que usara los pagarés con los que estuvo amenazando todo el tiempo porque el Gobierno del Distrito Federal le comenzó a congelar los pagos a sus empresas, debido a diversas irregularidades detectadas por la Contraloría General.

- ¿Qué tipo de amenazas le hizo?
- Quería publicar los pagarés y denunciar que había financiado parte de las deudas del partido y que el PRD había rebasado los topes de campaña, entre otras cosas.
- ¿Contra quién iban dirigidas las amenazas en particular?
- Contra el partido, contra el Comité Ejecutivo y contra la propia Rosario.

De acuerdo con Bejarano, los problemas de Carlos Ahumada con el gobierno de López Obrador hicieron crisis en diciembre de 2003 y el empresario argentino enfrentó problemas de liquidez por falta de pagos a sus empresas.

El quebranto patrimonial de 31 millones de pesos detectado por la Contraloría del Distrito Federal en la delegación Gustavo A. Madero le dio un giro a las cosas.

*Cuando el gobierno de la ciudad descubre la red de complicidades de Ahumada en la demarcación, y antes de que el hecho trascendiera a la prensa, el empresario buscó a Bejarano y lo citó la noche del 13 de enero en el restaurante Balmoral del hotel Presidente Intercontinental.*

Según Bejarano, Ahumada estaba sumamente molesto porque el entonces delegado Octavio Romero había despedido a los Funcionarios Luis Salazar Cano y María Martha Arroyo, los autores materiales del fraude en la demarcación.

Recuerda: "No sólo me exigió que persuadiera a Octavio para que los dejara, sino que me amenazó con llevarme a Carlos Salinas de Gortari la información que tenía en su poder".

*El dirigente expulsado del PRD supuso que Ahumada se refería al convenio firmado con Televisa. En ese entonces, dice, que desconocía que había sido grabado.*

Pero las amenazas de Ahumada no pararon ahí. Según Bejarano, el empresario le dijo que también tenía buena relación con el Senador Diego Fernández de Cevallos y con Martha Sahún.

El pasado 28 de enero, el entonces jefe delegacional en Gustavo A. Madero presentó la denuncia penal contra Salazar Cano y Martha Delgado prófugos de la justicia, por el quebranto, y el 19 de febrero se logró la detención de Luis Rey Ángeles Camillo y Juan Carlos Herrera Chavira, administradores únicos de dos de las seis empresas filiales de Quart que defraudaron a la delegación, en complicidad con funcionarios de la Secretaría de Finanzas, entre ellos Gustavo Ponce Meléndez.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal trató de conseguir el video de seguridad del hotel y la administración lo hizo perdedizo. Bejarano dice que un reportero de la empresa le comentó que el video había sido adquirido por Televisa.

El 27 de febrero, Ahumada se encontraba ya en la Habana, Cuba. Pero antes de partir se había encargado de dejar en México una bomba: el 1 de marzo, Televisa difundió el video de Ponce jugando en una mesa de apuestas en el hotel Bellagio, y dos días más tarde, el 3 de marzo, exhibió el de Bejarano recibiendo dinero de Ahumada".<sup>58</sup>

Pero este asunto no concluye con el vídeo del tres de marzo, al contrario, da inicio a una cadena de corrupción dentro de las filas del Partido de La Revolución Democrática, ya que con el transcurso del tiempo han salido a la luz pública otros videos más, y por supuesto, Rene Bejarano día a día da una versión diferente respecto a quien entregó el dinero que se aprecia en el video, primero dijo que se le entregó a Leticia Robles actual delegada de la Delegación Álvaro Obregón, y posteriormente dijo que se lo entregó en su casa a la ex Jefa de Gobierno del Distrito Federal Rosario Robles Berlanga.

Respecto al video del tres de marzo a Bejarano se le abrió una línea de investigación en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por los presuntos delitos de promoción de conductas ilícitas, operaciones con recursos de procedencia ilícita y delitos electorales.

---

<sup>58</sup> *Proceso*. Televisa y Bejarano. La trampa. Semanario de Información y Análisis N° 1431. 4 de Abril de 2004. México. P. 9 a la 15.

Al poco tiempo Bejarano se convierte en Diputado con licencia, para hacer creer sobre su inocencia y se presenta a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal a rendir su declaración sobre dicho asunto, pero el tiempo transcurre en investigaciones y declaraciones de varios militantes del PRD, de Carlos Ahumada y de otros implicados, así como en la recopilación de pruebas por parte de Bejarano para preparar su defensa dada a conocer en la Cámara de Diputados el día de su desafuero, la cual consistió en 15 minutos, suficientes para argumentar lo siguiente:

"La política no puede ser un ejercicio en donde se es confeso y convicto a partir de los prejuicios de la máxima del Homo Videns y donde lo que se ve no se juzga, porque para la ley lo que se ve sí se juzga.

No podemos ser fanáticos odiadores a partir del simulacro de banderas, pregonar tabúes, volver icono al lugar del crimen y andar por ahí sembrando indicios en la obstinada búsqueda de lo inhallable. Los granujas del poder y sus cómplices organizan el caos y son portadores de la amnesia, de la doble moral, porque se pretende castigar a los esperanzados en un proyecto político, quieren despojarnos de sueños y aspiraciones".<sup>59</sup>

Es así como el cuatro de noviembre de dos mil cuatro, después de ocho meses de investigación, por fin la Sección Instructora de la Cámara de Diputados determinó que sí procedía el desafuero del ahora ex Diputado René Bejarano, siendo después de veintiún años el posterior al del Senador Jorge Díaz Serrano en el año de mil novecientos ochenta y tres, y del que hablaremos más adelante. Retomando así el desafuero de René Bejarano ha pasado a la historia, ya que como sabemos, no son muy comunes los casos en los que procede el desafuero, aunque existan pruebas contundentes de otros servidores públicos que son candidatos al procedimiento de declaración de procedencia.

---

<sup>59</sup> *MILENIO. La batalla apenas comienza.* N° 373. 8 de noviembre de 2004. México. P. 8 y 9.

Posteriormente, el día 11 de noviembre de 2004 fue aprehendido el ex Diputado Rene Bejarano en su domicilio particular, por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y puesto a disposición de las autoridades del Reclusorio Sur, por el presunto delito de uso de recursos de procedencia ilícita, para seguir el proceso en su contra, ya que los demás delitos que se le imputaban fueron desechados.

Así pues, este asunto no acaba de terminar ya que con el transcurso del tiempo han ido saliendo a la luz pública varios videos más, -que al parecer ya tenía conocimiento la Sección Instructora y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal- que van demostrando los delitos en que ha incurrido el ex presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, René Bejarano, y con ello se ha ido comprobando la corrupción en que están inmiscuidos algunos de los militantes del Partido de la Revolución Democrática, sin quedar exentos algunos de otros partidos.

Con estos videos se demuestra la corrupción que existe entre algunos de los integrantes del gobierno del PRD, ya que anteriormente se publicó el video de el ex Secretario de Finanzas Gustavo Ponce, y por último el de René Bejarano, ambos integrantes del PRD, donde se aprecia que todo gira a un entorno político, donde el empresario argentino Carlos Ahumada, al tratar de exhibir a quienes dejaron de serle útiles y a quienes le estorbaban en sus negocios también exhibe las redes de complicidades que fueron documentadas para previsibles venganzas.

Así, las imágenes de Gustavo Ponce Meléndez en plena entrega al juego de azar, mientras le esperaba en un casino de Las Vegas, lo mismo que las de Rene Bejarano y Carlos Imaz recibiendo fajos de dinero para financiar campañas políticas, atestiguan los alcances de inmoralidad de nuestros servidores públicos.

Respecto a la declaración de procedencia entablada contra el ex Diputado Rene Bejarano y por ende su desafuero, podemos decir que no fue más que una salida, producto de la presión política y social que tenía a cuestas la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, puesto que es más que indudable que si no se desaforaba a Bejarano, la problemática en torno a este asunto se incrementaría, demostrándonos con ello, que es sumamente necesario que se reforme la Constitución para agilizar el proceso de declaración de procedencia, a fin, de someter a aquellos servidores públicos que incurran en conductas ilícitas y que se encuentran protegidos por el fuero constitucional, al proceso penal correspondiente y con ello evitar la evasión de la ley.

#### *LOS ENREDOS DE DÖRING*

Ahora bien, otro punto por analizar es sobre la distribución de los videos, primeramente ¿quién los gravó? y enseguida, ¿cómo fue que llegaron a manos de los medios de comunicación?.

"Federico Döring, panista que divulgó los videos que pusieron de relieve la corrupción de algunos funcionarios cercanos a Andrés Manuel López Obrador, defiende a Carlos Ahumada y asegura ignorar quién le entregó el video en el que aparece Rene Bejarano recibiendo fajos de dólares del empresario.

Reconoce que el ex delegado panista en Álvaro Obregón, Luis Eduardo Zuno Chavira, abogó por Ahumada para que no cuestionaran sus contratos en esa demarcación. Y aunque el empresario se reunió con el Senador Diego Fernández de Cevallos en un hotel de Polanco, dice que eso no es lo importante, en todo caso "lo explicará Diego".

Asegura que él nunca aparecerá en algún video, ni recibió dinero de Ahumada para sus campañas electorales, pero advierte que no metería las manos al fuego por cualquier otro panista ni mucho menos tiene la certeza de que miembros de su partido mantengan o no relaciones empresariales con Carlos Ahumada.

La participación de panistas en todo este escándalo podría revertirseles, pues sólo el propio Ahumada declaró que lo mismo ha apoyado campañas electorales del PAN, del PRD y del PRI.

En entrevista en sus oficinas de la Cámara de Diputados, Döring insiste en que el video le fue entregado el martes anterior a su transmisión por "alguien" cuyo nombre "no me dice nada".

-¿Quién le llamó?

- Es un "x", no lo ubico, me dio el nombre pero no me dice nada, ni su voz.

- ¿No trató de investigar quién era?

- No

- ¿A cuál teléfono le habló?

- No lo recuerdo.

Según Döring, optó por entregar esos videos a la televisión, en lugar de presentarlos a las autoridades, porque "temía" que René Bejarano "se iba a dar a la fuga".

Döring dice que el no se enteró de que Diego Fernández de Cevallos conociera previamente la existencia de esos videos hasta después de sus difusión. Dijo haber desayunado con el Senador panista después de la transmisión por televisión, pero, asegura que a él no le dijo nada.

"él tendría que decirle al PAN que tanto sabe y en qué situación es que él se encontró en esa reunión", dice, en alusión a la entrevista del 20 de febrero con Carlos Ahumada y los delegados de Procuraduría General de la República y CISEN, en un hotel de la ciudad de México en la que estuvo Fernández de Cevallos".<sup>60</sup>

Respecto del caso Döring, habría que preguntarse ¿por qué le avisaron a él precisamente de los videos?, ¿a qué se debe que defienda a Carlos Ahumada? o acaso habría que pensar que el PAN también tenía relación con todo ello y no se ha dicho nada, ni se han presentado videos de su intervención en este asunto. Son muchos los rumores que se manejan en torno a este caso, como la oscura presencia de Diego Fernández de Cevallos entre los personajes centrales de una trama que, pese a las investigaciones de la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, cada día aporta más turbiedad a la política mexicana.

Desafortunadamente nuestros gobernantes se caracterizan por evadir lo que en la mayoría de las ocasiones es muy evidente, como las conductas de ilicitud

---

<sup>60</sup> *Proceso*. Carlos Ahumada. El siniestro. Semanario de Información y Análisis N° 1428. 14 de marzo de 2004. México. P. 12 a la 13.

cometidas por funcionarios que en su mayoría cuentan con fuero y que ponen en tela de juicio la honorabilidad de altos funcionarios de la federación, pero nadie hace nada al respecto, puesto que todo tiene un enfoque de carácter político, haciendo a un lado la respetabilidad de la ley.

En suma, estos son sólo algunos casos mostrados a la luz pública en los que se aprecian actos de corrupción y exceso de poder por parte de altos funcionarios de la Federación, eso sin contar los que aún desconocemos y en los que no se ha realizado la respectiva declaración de procedencia, o simplemente no ha procedido por falta de elementos, repitiéndose una vez más la impunidad e irresponsabilidad jurídica por parte de nuestros servidores públicos.

Sin duda alguna, vemos con gran desilusión que las prerrogativas consignadas en nuestra Constitución sólo son utilizadas conforme a la conveniencia política, y que la institución del fuero, así como la declaración de procedencia se han convertido en una mafia manejada por figuras políticas importantes que anteponen otro tipo de intereses a los verdaderamente fundamentales.

Por lo que no podemos permitir que la impunidad prevalezca sobre la ley, ni que funcionarios de tan alto nivel se cobijen en la institución del fuero constitucional. Ya que el hecho de tener un cargo de alto rango no es suficiente para gozar de fuero, puesto que sólo hace caer en una irresponsabilidad jurídica y en una total impunidad, por el contrario, un alto funcionario es el más obligado a responder a todos y cada uno de sus actos como un ejemplo social ya que en él recae una alta responsabilidad, razón por la cual debe dar la cara y no escudarse en su fuero constitucional.

Es innegable que ante la presencia de dichos sucesos tengamos una pésima impresión de nuestros dirigentes políticos y más aún, impotencia porque no se les pueda castigar inmediatamente en razón de la inmunidad que ostentan y que



impide la aplicación de la justicia, debido a la protección que existe dentro de sus partidos políticos, en virtud de compadrazgos, la realización de favores o el pago de deudas privadas y sobre todo que a la vez son miembros de la Cámara de Diputados, razón por la cual se frena la aplicación de la ley.

#### *EL DESAFUERO DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR*

El fuero como cualquier otra institución jurídica, se ha prestado a numerosos abusos, caracterizados casi siempre por la insistencia de quienes han querido perpetrarse en el cargo público para procurarse impunidad; existen multitud de ejemplos, algunos ya citados. Pero es más excepcional el caso contrario, el de los opositores políticos que procuran el desafuero a como de lugar con tal de desgastar al contrario.

El ejemplo más reciente es el desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador, el cual no es más que una muestra de la inadecuada utilización que se le ha dado a la figura de la declaración de procedencia, especialmente por el Titular del Ejecutivo, quien al ver al Jefe de Gobierno del Distrito Federal como el competidor más peligroso en las próximas elecciones presidenciales del 2006, hizo uso de cuanto recurso tuvo a la mano para tratar de vencer a su adversario político.

El pretexto del desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal derivó de la expropiación por la entonces Jefa de Gobierno del Distrito Federal, Rosario Robles Berlanga el 9 de noviembre del año 2000 del predio denominado *El Encino*, ubicado al poniente del Distrito Federal en la Delegación Cuajimalpa, para dotar de vialidades al Hospital ABC.

Las personas afectadas por dicha expropiación accedieron ante el Poder Judicial de la Federación solicitando la protección de la justicia federal, en este

caso un Tribunal federal resolvió que el decreto expropiatorio era inconstitucional ya que no se acreditó la utilidad pública, de tal forma que se resolvió dejarlo sin efecto y devolver el terreno a los propietarios.

En la administración de Andrés Manuel López Obrador se incumplió con la suspensión definitiva, se revocó el decreto, pero supuestamente no se suspendieron las obras bajo el argumento de que no se estaba obstruyendo la entrada del predio. En virtud del incumplimiento de la resolución que ordena la suspensión de las obras emitida por el Tribunal, la Procuraduría General de la República el 17 de mayo del 2004 decide solicitar a la Cámara de Diputados el desafuero por el delito de abuso de autoridad por parte del Jefe de Gobierno, señalado en el artículo 206 de la Ley de Amparo, argumentando falsamente que por mandato del Poder Judicial de la Federación estaban realizando dicha acción.

Pese a la serie de irregularidades en las que incurrió el Ministerio Público y los problemas en el procedimiento ante la Cámara de Diputados es así como el 7 de abril del presente año se decide desafuero al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, después de 11 meses de estar en manos de la Cámara de Diputados el desafuero de Andrés Manuel López Obrador se decide con 360 votos a favor: 205 priistas, 147 panistas y ocho ecologistas, que se impusieron a los 127 votos en contra emitidos por 96 perredistas, 12 priistas, seis petistas, cinco de convergencia, siete del PVEM y la panista Regina Vázquez. Durante su defensa, Andrés Manuel López Obrador expresó lo siguiente:

“Acuso a los empresarios de utilizar al ciudadano Presidente, a quien encumbraron para seguirse devorando al país y a quien lanzan en mi contra para impedir que avance el movimiento de transformación nacional”. De la misma forma expresó: “Quienes me difaman, calumnian y acusan son los que se creen amos y

señores de México. Son los que en verdad dominan; mandan en la cúpulas del PRI y del PAN... Los que ambicionan las privatizaciones del petróleo y la industria eléctrica... son los que quieren cobrar IVA a los medicamentos y alimentos, pero exentan de impuestos a sus amigos y protectores"

Sin embargo a pesar del desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de la persecución hecha en su contra encabezada por la Procuraduría General de la República, fue un fracaso ante la justicia en su intento por procesar penalmente a Andrés Manuel López Obrador, pues la decisión del Juez de rechazar la orden de comparecencia para López Obrador solicitada por la Procuraduría General de la República y de cerrar en su juzgado el caso por considerar que el Ministerio Público incurrió en irregularidades al disponer indebidamente de la libertad del indiciado, evidenció la prisa de la Procuraduría General de la República para acabar con la carrera política de Andrés Manuel López Obrador y la falta de conocimiento de la ley, llevó a que el Ministerio Público Federal presentará injustificada y tendenciosamente, la solicitud ante la Cámara de Diputados.

Por otra parte el desafuero del actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, no sólo ha provocado múltiples comentarios de naturaleza política por tratarse de un asunto eminentemente político con la Intencionalidad evidente de eliminar a un adversario político de la contienda electoral de 2006, sino también ha provocado variadas reflexiones jurídicas al respecto, debido a que en torno al proceso de desafuero del Jefe de Gobierno existieron una gran cantidad de anomalías, aberraciones y contradicciones legales tales como:

- a) La utilización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como arbitro de las diferencias entre los distintos niveles de gobierno, como resultado

de que los políticos no están haciendo su trabajo para llegar a acuerdos y les resulta más cómodo acudir a otro poder para que resuelva por ellos. Tal es el caso de la controversia constitucional presentada a la Corte por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para impugnar el desafuero de Andrés Manuel López Obrador, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la "invalidez e ineficacia jurídica" de la resolución de separar de su cargo al Jefe de Gobierno.

Atento a lo que establece el párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución, las legislaturas locales intervienen en los procedimientos de desafuero. Dicho párrafo señala: "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 ese 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".

Para los Diputados del PRI Jaime Aguilar Álvarez Mazarraza y del PAN Obdulio Ávila Mayo consideran absurda la interpretación que los perredistas hicieron del párrafo quinto del artículo 111 constitucional. Ambos advierten que en el acuerdo se hizo a un lado el primer párrafo del mismo artículo que da atribuciones a la Cámara de Diputados para hacer declaratorias de procedencia para los casos de altos funcionarios de la Federación, así como de servidores públicos locales, específicamente del Distrito Federal.

Para el legislador Aguirre, los asambleístas del PRD olvidaron que constitucionalmente "los estados son libres y soberanos, y el Distrito Federal no; que los estados tienen congresos locales que se rigen por

constituciones elaboradas por constituyentes locales, en tanto que aquí hay una Asamblea Legislativa que se rige por un Estatuto de Gobierno, elaborado por la Federación; los congresos locales tienen facultad de modificar sus legislaciones, mientras que aquí el Congreso de la Unión es el que tendría que cambiar el Estatuto”, señala.<sup>61</sup>

El ministro Juventino Castro expresa: “No se vale endilgarle a la Corte el trabajo político que corresponde a otras instancias. La Corte debe ser la última instancia, no la primera... urge que la Corte reconozca al Distrito Federal como un estado más. Se puede decir que el Jefe de Gobierno tiene similitudes y disimilitudes fundamentales a las de un gobernador. Pero no sólo son similares, sino equiparables. El Jefe de Gobierno fue electo igual que el gobernador, mediante votación universal, libre, directa y secreta; hay un congreso local que tiene a su cargo la administración pública, el Jefe de Gobierno rinde protesta ante la Asamblea. Este órgano tiene una larga serie de facultades, entre ellas la de nombrar sustituto del Jefe de Gobierno”.<sup>62</sup>

Sin embargo, en distintas ocasiones, el Poder Judicial Federal, ha asimilado a los órganos de gobierno del Distrito Federal a los poderes de un Estado aplicando la reforma al artículo 122 de la Constitución para transferir al Distrito Federal la obligación de aportar fondos para la educación o la asunción de la deuda pública de la capital del país. Desde luego, que es un tema debatible y que necesita resolverse totalmente.

- b) Por otra parte se cuestiona la actuación del Ministerio Público en cuanto a que no investigó las razones de las variaciones del Juez y del Tribunal Colegiado, no tuvo a la vista el contenido de la demanda de la quejosa, no investigó cuáles eran los accesos, no los delimitó topográficamente,

---

<sup>61</sup> *Proceso*. Semanario de Información y Análisis N° 1484, 10 de abril de 2005. P. 25. México.

<sup>62</sup> *Ibíd.* N° 1485, 17 de abril de 2005. P. 8. México.

no ubicó los accesos en el tiempo, no determinó la extensión del predio (sus medidas y colindancias), no investigó si hubo dolo de López Obrador para incumplir lo ordenado por el Juez el 14 de marzo de 2001.<sup>63</sup> El Ministerio Público renunció a su atribución constitucional de investigar delitos y de manera inconstitucional se vinculó total y absolutamente a las determinaciones de la autoridad judicial.

- c) La desobediencia al mandamiento de la suspensión provisional o definitiva de un juicio de amparo es un delito, así contemplado en el artículo 206 de la Ley de amparo pero lamentablemente los legisladores se olvidaron de establecer una sanción, por lo que se trata de un delito sin pena. El artículo 206 de la Ley de Amparo, establece:

“Artículo 206. La autoridad responsable que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, será sancionada en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad; por cuanto a la desobediencia cometida; independientemente de cualquier otro delito en que incurra...”

De la disposición legal en comento (artículo 206 de la Ley de Amparo), claramente se puede establecer, que para la aplicación de la sanción de la conducta contenida en dicho precepto, se remite al ilícito de abuso de autoridad contenido por el numeral 215 del Código Penal aplicable en materia Federal. Dicho artículo se encuentra integrado por doce

---

<sup>63</sup> Dictamen de la Sección Instructora de la Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, Año VIII , número 1724, el lunes 4 de abril de 2005 páginas 296 a 310.

fracciones, las cuales prevén las conductas que en forma abstracta puede llevar a cabo el sujeto activo del delito.

Pero de ninguna manera, se estipula en el penúltimo párrafo del artículo 215, en forma expresa sanción alguna aplicable a la conducta descrita en el artículo 206 de la ley de Amparo. Tampoco en las fracciones I a V y X a XII, del artículo mencionado, se expresa algún argumento o circunstancia que se refiera, respecto a la sanción que deba de imponerse del penúltimo párrafo a la conducta relacionada con la contenida en el precepto 206 ya mencionado.

Lo anterior, permite concluir que no existe pena establecida en ninguno de los dos párrafos, penúltimo y último, del artículo 215 del Código Penal Federal, para la conducta establecida en el artículo 206 de la Ley de Amparo, ni tampoco existe argumento o circunstancias en algunas de las doce fracciones que permita establecer la sanción aplicable respecto del artículo citado en segundo término. Lo que a juicio de la Suprema Corte salva los principios de "*nullum crimen sine lege*" y "*nulla poena sine lege*".

Con lo antepuesto queda demostrado que para el Presidente de la República o los Diputados del PAN y del PRI al desaforar al Jefe de Gobierno y someterlo a un proceso penal, en realidad no quieren castigarlo por la existencia de un delito, porque no hay castigo para ello, sino sólo quisieron aprovecharse del citado absurdo jurídico de nuestro sistema legal para suspender los derechos políticos del Jefe de Gobierno durante el tiempo necesario para impedirle contender por la presidencia en las elecciones del 2006.

En suma es innegable que el desafuero en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se convirtió en un asunto político, toda vez que el Ministerio

Público Federal con su actuación afectó al sistema de derechos y garantías establecidos en nuestra Ley Suprema, vulnerando los principios democráticos, mismos que permitieron el ascenso de Vicente Fox Quesada a la Presidencia de la República.

Por lo que el desafuero de Andrés Manuel López Obrador es una muestra de que el Presidente de la República no ha conseguido ningún avance sustancial hacia la democracia y por ende al estado de derecho, más aún, todo parece indicar que se está produciendo un retroceso respecto del objetivo conseguido en el 2000.

Otra situación que se aprecia en torno a este caso es la judicialización de la política, puesto que en los últimos meses hemos sido testigos de cómo a través del Poder Judicial los actores políticos pretenden "solucionar" sus diferencias, desprestigiar y descalificar al oponente con fines eminentemente electorales, aunado a ello se ha desbordado la actividad del Ministerio Público Federal, institución que se ha convertido en arma política del gobierno federal, en virtud de que desde el inicio la presente administración, su actuación está bajo cuestionamiento, debido a su tendenciosa participación en asuntos relevantes para la vida democrática del país, ejemplo de lo anterior es la solicitud de declaración de procedencia presentada ante la Cámara de Diputados en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En el caso del Poder Judicial Federal este ha actuado como fiel garante del respeto, interpretación y control de la Constitución. En el asunto judicial que derivó en la solicitud de declaración de procedencia en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal este poder jugó un papel muy importante, puesto que la falta de conocimiento de la ley, llevó a que el Ministerio Público Federal presentará injustificada y tendenciosamente, la solicitud ante la Cámara de



Diputados. Quedando una vez más demostrado que la Procuraduría General de la República es un arma política del Ejecutivo para aplastar a los adversarios.

Este es un ejemplo más del uso político de las instituciones para combatir a los adversarios y de que el Ministerio Público Federal ha sido utilizado como un instrumento para lograr ese propósito. Las acusaciones contra el Jefe de Gobierno fueron infundadas. La Cámara de Diputados al analizar la solicitud de desafuero, debió determinar si las acciones emprendidas por el Ministerio Público a petición de un Juez de Distrito, tenían por finalidad la persecución política y preguntarse si el objetivo era la suspensión de derecho políticos o, si jurídicamente, ha lugar a proceder contra el inculcado por existir elementos suficientes de responsabilidad sin que se prejuzguen los fundamentos de la imputación. En otras palabras, la decisión de la Cámara debió atender a cuestiones políticas: contestar si el Ministerio Público actuó con autonomía y si las averiguaciones se ajustaban a la constitucionalidad y legalidad.

Lo absurdo de dicho procedimiento quedó al descubierto, al haber sido separado de su cargo el anterior Procurador General de la República y parte de su equipo que intervino en el citado desafuero y la conclusión a la que llegó el nuevo Procurador de no ejercitar acción penal en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con lo cual quedaron totalmente desacreditadas las instituciones.

Así pues, el motivo del presente trabajo es el hecho de la politización que se ha realizado en torno al desafuero, por lo que, no podemos dejar el poder de decisión de solicitar la declaración de procedencia al Ministerio Público como aquel facultado para investigar y perseguir los delitos, en virtud de que se puede tratar de un acto de mala fe o error de su parte como en el caso del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por lo que sugerimos que sea una autoridad jurisdiccional como lo es el Juez de lo Penal el que una vez comprobados y

analizados los elementos que le presente el Ministerio Público, gire una orden de aprehensión en contra del servidor público que corresponda, a fin de que no se genere un acto de molestia a los servidores públicos aforados, por un simple error o acto de mala fe del Ministerio Público.

Otra de las razones por las que se pretenden modificar algunos preceptos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es para obligar a la Cámara de Diputados a realizar un verdadero trabajo respecto a las denuncias de declaración de procedencia que se formulen en contra de los servidores públicos que cuentan con fuero, por lo que es imprescindible, que la constitución coaccione específicamente a la Sección Instructora, a realizar un análisis más exhaustivo y vertiginoso de dichos asuntos ya que con ello evitaríamos un rezago en las resoluciones de desafuero, retirando así el impedimento que entorpece la pronta aplicación de la legislación.

Con lo anterior evitaríamos una saturación de trabajo en las oficinas de la Cámara de Diputados, que tardan mucho tiempo en resolver si se admite o desecha una denuncia de declaración de procedencia, logrando así mayor eficacia en el proceso de desafuero.

#### **4.2 EL INMINENTE FRACASO DEL PODER LEGISLATIVO ANTE LOS PRINCIPALES PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS**

A través de los años, hemos podido constatar que el poder legislativo, en especial la Cámara de Diputados, ha fracasado en cuanto a materia de desafuero ya que la respectiva declaración de procedencia que le concierne establecer por la comisión de delitos graves del orden común, no se ha llevado a cabo como debería; y no porque la Constitución no sea muy clara en ese sentido, sino porque el desafuero ha sido objeto de manipulación por parte de fuerzas políticas.

Desafortunadamente, ni mediante la declaración de procedencia, ni por el juicio político se han podido someter bajo el yugo de la ley a los servidores públicos que cometen delitos, ya sea con razón de su cargo o en su conducta particular.

Por lo que, es de preocuparse que hasta la fecha no haya existido ningún juicio político en el Congreso de la Unión y que sólo hayan procedido tres declaraciones de procedencia a partir de las reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta preocupación parte de que se han presentado muchos escritos de denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y ninguna ha procedido.

Durante la legislatura de 1997, se presentó una avalancha de juicios políticos. De ellos resaltan los que se instauraron contra los ex gobernadores de Tabasco, Roberto Madrazo y de Yucatán, Víctor Cervera Pacheco, y a nivel local en contra de ex gobernador de Morelos, Jorge Carrillo Olea.

En los dos primeros casos, el de Roberto Madrazo y el de Víctor Cervera Pacheco, se pusieron en juego los intereses y las instituciones republicanas, prevaleciendo los primeros, pues las lagunas legales, las dificultades procesales y las negociaciones políticas, han impedido que estos juicios lleguen a su etapa final. La composición de las comisiones unidas de Gobernación y puntos constitucionales y de justicia de la Cámara Federal de Diputados de la Legislatura 1997-2000, dio lugar a un empate en ambos casos, al momento de votar la incoación del juicio político.

En el caso del ex gobernador de Morelos, Jorge Carrillo Olea, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que a pesar de que las constituciones locales no establezcan con precisión la procedencia del juicio político para los gobernadores de los estados, ello no los exime de su responsabilidad política que está contenida en la Constitución Federal.

A este respecto, resulta interesante citar la tesis jurisprudencial sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el particular, la cual señala a la letra:

**JUICIO POLÍTICO. EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MORELOS ES SUJETO DE RESPONSABILIDAD OFICIAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD, EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 109 Y 110 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** De conformidad con lo dispuesto por los artículos 109 y 110 de la Constitución Federal, los gobernadores de los Estados son sujetos de juicio político, en el ámbito local, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, siendo que a las Legislaturas Estatales corresponde emitir las normas tendientes a aplicar las sanciones por dicha responsabilidad oficial. Por su parte, el artículo 135 de la Constitución del Estado de Morelos, remite a los postulados del título cuarto de la Carta Magna Federal, que comprende a los preceptos señalados en primer término, con lo cual reproduce su contenido y alcance en cuanto al señalamiento de la responsabilidad de los servidores públicos estatales, reconociendo al citado funcionario como servidor público que puede ser sometido al procedimiento para resolver sobre su responsabilidad política, lo que se corrobora con lo dispuesto en ese sentido por el artículo 6o. de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la entidad. No es óbice a lo anterior que los artículos 134 y 137 de la referida Constitución Local dispongan que al depositario del Ejecutivo Estatal sólo se le podrá exigir responsabilidad por violación a ese ordenamiento, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común, *excluyéndolo de la relación de servidores públicos que pueden ser sometidos a juicio político*, porque de las exposiciones de motivos de la iniciativa y decreto de reformas de tales numerales, cuando introdujeron el sistema de responsabilidades de los servidores públicos estatales, se aprecia que su intención fue ajustar esa normatividad a lo dispuesto en los artículos 109 y 110 de la Constitución Federal, siendo además que los primeros resultan incongruentes con la remisión hecha por el artículo 135, la cual debe prevalecer, con apoyo en lo que dispone el artículo 41 de la Carta Magna Federal, que expresa la obligación de las entidades federativas de ajustarse a las prevenciones consagradas en esta Norma Suprema.

Por su parte, en las dos sesiones realizadas en 1999, la Subcomisión de Examen Previo dictaminó y desechó 38 denuncias de juicio político. La lista de los denunciados cuyas solicitudes fueron desechadas, es la siguiente:

## RESOLUCIONES DE JUICIOS POLÍTICOS

- (1) **Expediente:** 108JP/027/57  
**Denunciado:** Juicio político en contra de Santiago Creel Miranda, Ángel Sergio Guerrero Mier, Jorge González Martínez, Alejandro González Yañez, Porfirio Muñoz Ledo, Felipe Urbiola Ledesma, Javier Loyo Ramos, Fidel Herrera Beltrán y/o miembros de la Subcomisión de Examen Previo.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 23/abril/99. Se desechó.
- (2) **Expediente:** 150JP/032/57  
**Denunciado:** Juicio político en contra de Santiago Creel Miranda, Diputado Federal.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 23/abril/99. Se desechó.
- (3) **Expediente:** 210JP/046/57  
**Denunciado:** Manuel Cavazos Lerma, Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas y Procurador de Justicia del mismo Estado.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 23/abril/99. Se desechó.
- (4) **Expediente:** 213JP/049/57  
**Denunciado:** Héctor Terán Terán, Gobernador Constitucional del Estado de Baja California.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 23/abril/99. Se desechó.
- (5) **Expediente:** 215JP/049/57  
**Denunciado:** Magistrados integrantes del Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretario de Educación Pública y Titular de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 23/abril/99. Se desechó.
- (6) **Expediente:** 216JP/050/57  
**Denunciado:** Licenciado Arsenio Farell Cubillas, Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, C.P. Alejandro Peniche Álvarez, en su calidad de Oficial Mayor de dicha Secretaría.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 23/abril/99. Se desechó.
- (7) **Expediente:** 218JP/053/57

**Denunciado:** Patricio Chirinos Calero, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz; Magistrado Julio Patiño Rodríguez, presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura; Magistrados integrantes de la Cuarta Sala del Tribunal Superior de Justicia; Licenciado Víctor Manuel César del Rincón y Marco Antonio Revilla Gómez, Juez y Secretario respectivamente del Estado de Veracruz.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 23/abril/99. Se desechó.

- (8) **Expediente:** 235JP/053/57  
**Denunciado:** Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 23/abril/99. Se desechó.
- (9) **Expediente:** 240JP/055/57  
**Denunciado:** José Luis Peralta Lobato, Violeta Campos Astudillo, Federico Marcia Parral, Mario Negrete Gutiérrez, Carlos Brugada Echeverría, Ezequiel Zúñiga Galeana, Jorge Hernández Alamazán, Herminia Olea Serrano, Miguel Gama Salazar, Silvino Zúñiga Hernández, Florencio Salazar Adame, Enrique Galeana Chupin, Acadeth Rocha Ramírez, Wulfrano Leyva Salas, Ángel Serrano Pérez, Xavier Cordero Muñoz, Primitivo Castro Carreto, Estela Ramírez Hoyos, Jerónimo Velásquez Virgilio, Eladio Palacios Serna, Abimael Salgado Salgado, Olivia García Martínez, David Guzmán Maldonado, Sabdl Bautista Vargas, Manuel Sánchez Rosendo, Oscar Eloy Polanco Salinas, Félix Ortiz Benavides, Fernando Navarrete Magdalena, Gabino Olea Campos, Juan Enrique Caballero Peraza, De Jesús Santiago Severiano y Tapia Bahena José Fortino, Diputados Locales de la LV Legislatura del H. Congreso del Estado de Guerrero.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 23/abril/99. Se acordó solicitar información y está pendiente de firma por el Presidente de la Comisión de Justicia.
- (10) **Expediente:** 258JP/057/57  
**Denunciado:** Juicio político en contra de José Ángel Gurria Treviño, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 23/abril/99. Se desechó.
- (11) **Expediente:** 270JP/058/57  
**Denunciado:** Juicio político en contra de los miembros del Consejo de la Judicatura Federal.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 23/abril/99. Se desechó.
- (12) **Expediente:** 281JP/059/57  
**Denunciado:** Juicio político en contra de Humberto Román Palacios, Juventino Castro y Castro, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva

Meza, Olga María del Carmen Sánchez Cordero, Ministros de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación; y Jorge Madrazo Cuellar Procurador General de la República.

**Fecha de Resolución y Sentido:** 8/diciembre/99. Se desechó.

- (13) **Expediente:** 284/JP/06057  
**Denunciado:** Juicio político en contra de José Vicente Aguinaco Alemán, Juventino Castro y Castro, Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayaoitia, José de Jesús Gudinino Pelayo, Humberto Román Palacios, Genaro David Góngora Pimentel, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Juan Díaz Romero, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 23/abril/99. Se desechó.
- (14) **Expediente:** 295JP/063/57  
**Denunciado:** Juicio político en contra de Herminio Blanco Mendoza, Secretario de Comercio y Fomento Industrial.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 23/abril/99. Se desechó.
- (15) **Expediente:** 296JP/064/57  
**Denunciado:** Juicio político en contra de Luis Tirado Ledesma, Carlos Ramos, Magistrados del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa con Residencia en la Ciudad de México, Distrito Federal.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 23/abril/99. Se desechó.
- (16) **Expediente:** 305JP/065/57  
**Denunciado:** Juicio político en contra de Carlos Mier y Terán, Director General de Telecomunicaciones de México.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 23/abril/99. Se desechó.
- (17) **Expediente:** 320JP/066/57  
**Denunciado:** Juicio político en contra del Diputado Federal Juan Antonio Guajardo Anzaldúa.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 23/abril/99. Se desechó.
- (18) **Expediente:** 330/JP/069/57  
**Denunciado:** Juicio político en contra de Oscar Terroba Garza, Director General del Banco Nacional de Crédito Rural, SNC.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 23/abril/99. Se desechó.
- (19) **Expediente:** 336/JP/070/57  
**Denunciado:** Juicio político en contra de Nicolás Nazar Sevilla, Olga Entrever Escamilla, Jorge Antonio Cruz Ramos, Alejandro Roldán Velásquez, Mario Roberto Cantú Barajas, Julio Chávez Ojesto,

Magistrados integrantes del Segundo y Primer Tribunal Colegiado del XVIII Circuito en Cuernavaca, Morelos respectivamente.

**Fecha de Resolución y Sentido:** 23/abril/99. Se desechó.

(20) **Expediente:** 337JP/071/57

**Denunciado:** Juicio político en contra de Rafael Tovar y de Teresa, Presidenta Nacional del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Licenciada María Teresa Franco y González Salas, Directora General del Instituto Nacional de Antropología e Historia entre otros.

**Fecha de Resolución y Sentido:** 23/abril/99. Se desechó.

(21) **Expediente:** 353JP/072/57

**Denunciado:** Juicio político en contra de Adriana Leticia Campuzano Gallegos, Juez Cuarto de Distrito con residencia en el Municipio de Tlalnepantla Estado de México.

**Fecha de Resolución y Sentido:** 23/abril/99. Se desechó.

(22) **Expediente:** 359JP/073/57

**Denunciado:** Juicio político y declaración de procedencia en contra de Alberto Méndez Pérez, Presidente Municipal de Comonfort Guanajuato, Miguel Ángel Prado Camacho, Regidor y Claudio Santoyo Cabello, Director de Seguridad Pública del mismo Municipio.

**Fecha de Resolución y Sentido:** 23/abril/99. Se desechó.

(23) **Expediente:** 365JP/075/57

**Denunciado:** Carlos Mier y Terán Ordiales, Director General de Telecomunicaciones de México.

**Fecha de Resolución y Sentido:** 23/abril/99. Se desechó.

(24) **Expediente:** 367JP/076/57

**Denunciado:** Lic. Fabiola Vargas Villanueva, Juez Primero en Materia Civil en el Distrito Federal; Lic. Socorro Santos Ortega, Vidal Saldaña Alfaro y Sabino Mario Huitrón Heredia, Magistrados de la Décima Quinta Sala del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como en contra de los Lic. Álvaro Ovalle Álvarez, Gilda Rincón Ortega y Faustino Cervantes León, Magistrados del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

**Fecha de Resolución y Sentido:** 23/abril/99. Se desechó.

(25) **Expediente:** 368JP/077/57

**Denunciado:** Licenciado Romeo Hernández Mendoza, Coordinador General de actividades procesales y asuntos especiales del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y C.P. Juan Manuel Moreno Aguñiga, Procurador Federal de la Defensa del Trabajo.

**Fecha de Resolución y Sentido:** 23/abril/99. Se desechó.



- (26) **Expediente:** 372JP/078/57  
**Denunciado:** Juicio político en contra de la Magistrada Licenciada Laura Pérez Ríos integrante de la Tercera Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 8/diciembre/99. Se desechó.
- (27) **Expediente:** 373JP/079/57  
**Denunciado:** Diputado Federal Fauzi Hamdan Amad.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 23/abril/99. Se desechó
- (28) **Expediente:** 374JP/080/57  
**Denunciado:** Pedro Ojeda Paullada, Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Manuel Rodríguez Peña, Coordinador Sectorial de Educación Secundaria de la Secretaría de Educación Pública, José Armando Solares, Jefe de Personal de la Dirección de Secundarias y Alfredo Heredia Cruz, Director de la Secundaria Albert Einstein, en el turno matutino.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 8/diciembre/99. Se desechó.
- (29) **Expediente:** 404JP/083/57  
**Denunciado:** Juicio político en contra del Diputado Federal Efrén Enríquez Ordóñez.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 8/diciembre/99. Se desechó.
- (30) **Expediente:** 430JP/084/57  
**Denunciado:** Juicio político en contra de José Ángel Gurriá Treviño, Secretario de Hacienda y Crédito Público y Arsenio Farell Cubillas, Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 8/diciembre /99. Se desechó.
- (31) **Expediente:** 438JP/085/57  
**Denunciado:** Juicio político en contra de Fernando de Jesús Canales Carona, Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 8/diciembre/99. Se desechó.
- (32) **Expediente:** 443JP/088/57  
**Denunciado:** Juicio político en contra de Francisco Bamés de Castro Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 8/diciembre/99. Se desechó.
- (33) **Expediente:** 449JP/090/57  
**Denunciado:** Juicio político en contra de José Armando Gutiérrez Vogel, Director de Telecomunicaciones de México.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 8/diciembre/99. Se desechó.

- (34) **Expediente:** 451/JP/092/57  
**Denunciado:** Juicio político en contra de Carlos Ruiz Sacristán, Secretario de Comunicaciones y Transportes, Víctor Félix Flores, Diputado Federal, Ramiro Sosa Lugo, Director General de Ferrocarriles Nacionales de México.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 8/diciembre/99. Se desechó.
- (35) **Expediente:** 452JP/093/57  
**Denunciado:** Juicio político en contra del Juez Octavo de lo familiar con residencia en Atizapán de Zaragoza, Estado de México y de la Secretaria de Audiencias del mismo Juzgado.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 8/diciembre/99. Se desechó.
- (36) **Expediente:** 453/JP/093/57  
**Denunciado:** Juicio político en contra del Doctor Francisco Barnés de Castro, Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 8/diciembre/99. Se desechó.
- (37) **Expediente:** 454JP/095/57  
**Denunciado:** Juicio político en contra de José Ángel Gurriá Treviño, Secretario de Hacienda y Crédito Público, Ismael Gómez Gordillo y Ruelas, y Magistrados integrantes de la Onceava Sala Regional Metropolitana del H. Tribunal Fiscal de la Federación.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 8/diciembre/99. Se desechó.
- (38) **Expediente:** 455/JP/096/57  
**Denunciado:** Juicio político en contra de Manuel Solana Morales, Administrador Técnico de Fiscalización de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, Rafael Iglesias Fuentes, Administrador de Asuntos Personales y Laborales de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y otros.  
**Fecha de Resolución y Sentido:** 8/diciembre/99. Se desechó.

El 23 de abril de 1999 existía un reporte de 98 demandas de juicio político, indica que para entonces se habían resuelto 65 expedientes, once el 16 de diciembre de 1997, seis el 16 de febrero de 1998, otras ocho el 14 de abril del mismo año, 16 el 3 de septiembre y 24 más el 13 de abril de 1999.

Aunque, en este trabajo no es materia de análisis el juicio político, es necesario tomarlo en cuenta como medio de prueba, a fin de demostrar que en los

principales procedimientos parlamentarios los legisladores han fracasado, así como a quienes se les ha conferido la representación en el poder legislativo, para tomar decisiones en este sentido.

En lo relativo a las denuncias presentadas ante la Cámara de Diputados a fin de someter a juicio político a los altos funcionarios de la Federación y que fueron resueltas en el año de 1999, nos demuestran una vez más que al ser desechas en su totalidad por la misma Cámara de Diputados, que éstos no toman en serio su papel de entrar al análisis de las circunstancias que conllevaron a presentar dichas denuncias, o simplemente no están preparados para tomar esta clase de determinaciones, razón por la cual es necesario exigir mayor eficacia a nuestros legisladores en el cumplimiento de sus atribuciones.

Por lo que respecta a la investigación realizada en materia de desafuero, hasta la fecha sólo se han registrado tres casos en el que sí procedió la declaración de procedencia, el primero en contra del Senador Jorge Díaz Serrano el segundo de Rene Bejarano <sup>64</sup> y el inédito de Andrés Manuel López Obrador <sup>65</sup> (después de 21 años de inactividad de la Sección Instructora) en que sí se cumplió lo previsto en el artículo 111 constitucional y demás correlativos. Este se suscitó en el año de 1983 y correspondió al del Senador Jorge Díaz Serrano, quien fue acusado del delito de fraude a Petróleos Mexicanos.

El 28 de junio de 1983, el C. Director general de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de la República presentó ante la Oficialía Mayor de la H. Cámara de Diputados el requerimiento de remoción del fuero del que goza el C. Senador de la República, ingeniero Jorge Díaz Serrano. Dicho requerimiento fue ratificado al día siguiente, miércoles 29 de junio en términos de la ley; conocido en la sesión de esa misma fecha de la Comisión Permanente, se acordó tomarlo, en cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a

---

<sup>64</sup> Véase Tema 4.1 P. 92-98

<sup>65</sup> *Ibid.* P. 101-110

las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de esta Cámara de Diputados para su examen y determinación sobre si habría o no lugar a iniciar el procedimiento de declaración de procedencia.

En sesión del 4 de julio de 1983, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia acordaron que el requerimiento presentado por la Procuraduría General de la República cumplió con los requisitos constitucionales y legales establecidos, en razón de que el Senador, ingeniero Jorge Díaz Serrano goza de fuero constitucional, que los hechos materia del requerimiento son susceptibles de ser calificados como delitos y que, sin prejuzgar sobre la presunta responsabilidad penal que pueda ulteriormente fincarse, dichos hechos se realizaron con la intervención directa del propio legislador. Por todo lo cual dictaminaron que había lugar a iniciar el procedimiento de declaración de procedencia en su contra.

En el curso de la sesión del 15 de julio de 1983 se concedió la palabra al C. Director General de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de la República, quien ratificó en todas y cada una de sus partes el requerimiento del Ministerio Público Federal sobre la declaración de procedencia, así como la documentación que lo complementa y que, según manifiesto, fueron presentados ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados el 28 de julio de 1983 y el 29 del mismo mes a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

El Ministerio Público Federal manifestó que a juicio de la representación social los elementos en que se apoya el procedimiento para la declaración de procedencia, a saber, el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad en el delito de fraude en perjuicio del organismo descentralizado Petróleos Mexicanos, se encuentran debida y legalmente acreditados. Además, ofreció como prueba la documental consistente en copia certificada de la orden de aprehensión librada en el proceso número 66/83 por el C. Juez Noveno de Distrito en el Distrito Federal en que los probables responsables Enrique Amado Cárdenas, Hermán Sauer y Jaques Van Damm, quienes conjuntamente con el ingeniero Jorge Díaz Serrano, en concepto de dicha representación social, intervinieron en la concepción, preparación y ejecución del delito de fraude que se les imputa.

Por su parte el ingeniero Jorge Díaz Serrano rechazó todo cargo y cualquier acusación en su contra, en virtud de que nunca cometió un

hecho ilícito y menos de carácter delictuoso, agregó que hasta la fecha desconocía constancias y antecedentes en que, dijo textualmente: "Se pretende fundar falsas imputaciones, por lo que exijo, desde luego, se le proporcionen todos los datos e informes necesarios para el cabal conocimiento de las cuestiones a las que daré satisfactoria respuesta en su oportunidad".

Mientras que el Director General de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de la República, solicitó a la Sección Instructora que sí ha lugar a proceder penalmente en contra del ingeniero Jorge Díaz Serrano, en virtud de que su requerimiento "se funda única y exclusivamente, en razones jurídicas" que ponen de manifiesto que con ocasión de la compraventa de los buques "S.M. Cantarell" y "S.M. Ahkatun" se incurrió en el delito de fraude con daño patrimonial para el organismo público descentralizado Petróleos Mexicanos, así como que dicho ilícito se verificó debido a la conducta del entonces Director General de Petróleos Mexicanos y hoy Senador Jorge Díaz Serrano.

Con los datos presentados la Sección Instructora estableció lo siguiente:

1.- Procede el requerimiento formulado por la Procuraduría General de la República con objeto de remover el fuero de que goza, como Senador de la República, el C. Jorge Díaz Serrano.

2.- Ha quedado acreditada la existencia del delito en que se sustenta la solicitud de la declaración de procedencia, con los documentos que se presentaron y que sirvieron como medio de prueba. Tales documentos conducen a la Sección Instructora a considerar la existencia del delito, en la forma y términos en que ha sido argumentado por la Procuraduría General de la República, en particular por la diferencia de 34 millones de dólares entre el precio de venta de Boelwerf a Navigas y de ésta a Petróleos Mexicanos.

3.- Se comprueba la intervención del ingeniero Jorge Díaz Serrano en cada uno de los actos jurídicos a que se refieren los documentos presentados como pruebas, en virtud de que fueron suscritos por el legislador cuestionado, de donde se infiere su probable responsabilidad en los términos en que le es atribuida por la Procuraduría General de la República, mismos que no fueron negados ni desvirtuados por el Senador Jorge Díaz Serrano en el curso de la instrucción.

4.- Se acreditan, por lo anterior, los primeros dos supuestos que para la declaración de procedencia exige el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

5.- Se aprecia que la gravedad de los hechos a los que se vincula al legislador cuestionado inciden sobre valores superiores de la República, lo que determina la necesidad de remover el fuero constitucional del que goza el Senador Jorge Díaz Serrano.

Por lo que se decretó remover el fuero del que goza el ingeniero Jorge Díaz Serrano como Senador de la República, a efecto de que se puedan ejercitar las acciones legales que correspondan. Asimismo, se declara que ha lugar a proceder contra el Senador ingeniero Jorge Díaz Serrano, en los términos de los artículos 74 y 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>66</sup>

De los datos anteriores, podemos aseverar que, en un periodo de 88 años a partir del establecimiento del Título Cuarto en la Constitución de 1917 en que la Cámara de Diputados se encuentra con facultades para entablar juicios políticos, hasta este momento, no se ha llevado a cabo un juicio político completo en el Congreso de la Unión

Asimismo, a partir de las reformas de 1982 hechas a la Constitución de 1917 en materia de desafuero, sólo se han registrado tres casos en el que sí procedió la declaración de procedencia, el primero en contra del Senador Jorge Díaz Serrano, el segundo de Rene Bejarano y el más reciente del Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador de infinidad de casos presentados ante este honorable cuerpo legislativo, que sólo han servido para saturar las oficinas correspondientes de la Cámara de Diputados.

En efecto, aunque en la mayoría de las ocasiones hay pruebas fehacientes para que proceda el desafuero, no se ha logrado, por lo que nos hace suponer que los legisladores pueden ocupar varios meses para decidir una destitución, sin

---

<sup>66</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. 30 de julio de 1983. LII Legislatura. Tomo I. Número 2. P. 12 y 13.

darse cuenta de la complicación que esta dedicación de los legisladores puede ocasionarle al país.

#### **4.3 PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 108, 109 Y 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Si bien es cierto que en México se estableció el fuero constitucional como un medio para poner a salvo a los legisladores de acusaciones infundadas, de persecuciones maquinadas o de privaciones de libertad, motivadas por el interés de menoscabar su capacidad política, desafortunadamente se ha convertido en objeto de manipulación política que impide la aplicación de la ley, permitiendo que los servidores públicos que cuentan con fuero se extraigan a la acción de la justicia y hoy por hoy, es un impedimento para proceder penalmente, contra aquellos que delinquen impunemente, convirtiendo al fuero en un privilegio al servicio de intereses personales, donde principalmente los miembros de la Cámara de Diputados ceden ante presiones, apremios o dilaciones de alguna de las partes sujetas a la declaración de procedencia, que irrumpe en la instrucción de algún interés que lesiona la dignidad de la institución del fuero.

Los casos por demás indignantes, presentados como ejemplo en el primer tema del presente Capítulo nos corroboran el exceso de que es objeto el fuero constitucional, donde figuras de alto nivel que ostentan dicha inmunidad gozan en su mayoría, de una libertad inmerecida por los actos de: soborno, tráfico de influencias, la manipulación de licitaciones, el chantaje, el uso de la fuerza, narcotráfico, así como la construcción de una amplia red de complicidades, sin descartar los actos de corrupción que fueron parte preponderante durante este sexenio. Así como el caso contrario, el de los opositores políticos que procuran el desafuero a como de lugar con tal de eliminar a sus adversarios.

Circunstancia por la cual, consideramos que la desaparición de la inmunidad no es la solución al problema, sólo basta con realizar algunas modificaciones a nuestra actual Constitución para aplicar de manera eficaz la ley.

Es por ello, que los motivos por los cuales proponemos las presentes reformas constitucionales, los establecemos en base a los siguientes razonamientos:

Primeramente, porque en efecto, no debe ser elemento suficiente la petición del Ministerio Público a la Cámara de Diputados para iniciar un procedimiento de declaración de procedencia, debería ser la petición de un Juez de lo Penal, que esté acompañada de una orden de aprehensión, en virtud de que si el Ministerio Público inicia la Averiguación Previa sin la existencia de un proceso radicado en el órgano jurisdiccional y sin que exista una orden de aprehensión, puede darse el caso de que se prive de fuero a un servidor público —el del Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador- y el Juez Penal niegue la apertura del proceso o la orden de aprehensión y dicha negativa implicaría la incorporación del servidor público a sus funciones.

Pero mientras ya se le hizo perder tiempo y se le causó un daño, tanto a la Cámara de Diputados al hacer que esta inicie la respectiva declaración de procedencia como al propio servidor público desaforado, que aunque puede ser reincorporado a su trabajo la interrupción del mismo puede acarrearle ciertas consecuencias, por lo que debe reformarse la ley en este sentido y señalar que sólo cuando exista orden de aprehensión expedida por un Juez de lo Penal contra un servidor público podrá iniciarse la declaración de procedencia respectiva.

Otro problema que se plantea es que el Ministerio Público pertenece a la Procuraduría General de Justicia Local o de la Procuraduría General de la República para el caso del Ministerio Público Federal y como sabemos dicha



institución depende del Poder Ejecutivo ya sea federal o local, cuyo titular es el que se encarga de nombrar a su Procurador y cuyas funciones y ejercicio de facultades dependen del Presidente de la República o los gobernadores, que los nombran y destituyen cuando quieren, -aunque traten de aparentar una independencia que no tienen- aunado a que si el Presidente de la República o el gobernador según el caso, tiene la mayoría de empleados en la Cámara, la declaración de procedencia, como autorización para actuar penalmente, es un medio legal de protección para los aliados y cómplices, y un medio también de destrucción para los adversarios políticos.

Motivo por el cual existe desconfianza en la verdadera razón del Ministerio Público al solicitar la declaración de procedencia a la Cámara de Diputados, por lo que dicha situación se puede prestar a una mala intención al hacer una solicitud de desafuero, simplemente como parte de una táctica política para causar daño a determinado servidor público —el desafuero de Andrés Manuel López Obrador- razón por la cual es poco conveniente que el Ministerio Público sea el funcionario idóneo para solicitar el desafuero.

En el caso de los órganos judiciales, existe una situación diferente puesto que los ministros, los magistrados y los jueces son independientes en sus decisiones y en su función específica de juzgar, ya que aplican su criterio propio en sus decisiones judiciales, además de que ninguno de ellos está subordinado en sus criterios a otro superior respecto de sus decisiones judiciales y aunque algunos tengan la función de revisar las decisiones de otros, únicamente se puede hacer mediante la tramitación de un recurso dentro de otro procedimiento. Esto no impide que entre los jueces de todos los niveles se puedan encontrar de vez en cuando jueces corruptos, pero afortunadamente son muy pocos.

Por los motivos antes expuestos, consideramos que se debe facultar a los Jueces de lo Penal para que sean ellos los que inicien la petición de declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados, siempre y cuando exista una orden de aprehensión estrictamente apegada al contenido del párrafo segundo del artículo 16 de la Constitución, el cual prevé lo siguiente:

“No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado...”

Al efecto, deberá, previamente a girar la orden de aprehensión correspondiente, solicitar por parte del Juez de la causa a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados la solicitud de desafuero contra el servidor público de los consignados en el artículo 111 constitucional.

Lo anterior, con la finalidad de que la Sección Instructora de la Cámara de Diputados sólo se enfoque en el análisis de si el desafuero responde o no a una causa política, es decir sólo investigue de donde se desprende la ilicitud de la conducta o cual es el móvil que da origen a la misma, y así se ahorrará tiempo en la investigación de los elementos que se presenten ante ella, si no existen constancias de los elementos que acrediten la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculcado, puesto que la valoración jurídica corresponderá a un Juez Penal como facultad otorgada en su favor en términos del primer párrafo del artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales vigente, el cual establece:

“El Ministerio Público acreditará el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad del indiciado como base del ejercicio de la

acción penal; la autoridad judicial a su vez examinará si ambos requisitos están acreditados en autos”.

Lo anterior, conllevaría a la posibilidad de que el servidor público que cometiese un delito grave del orden común, así señalado por la Constitución, podría quedar inmediatamente a disposición de las autoridades penales, con todos los efectos que la ley ordinaria determina y por ende, el Juez de lo Penal podrá actuar libremente en su contra y así evitar la sustracción de los servidores públicos aforados a la responsabilidad penal en que incurran y al debido proceso legal.

A este respecto el 22 de noviembre de 2004 el periódico “El Universal” organizó un foro al que asistieron cinco penalistas reconocidos, entre los que figuraron Alonso Aguilar, Alberto Zinder, José Luis Nassar, Raúl Cárdenas y Juan Velásquez quienes opinaron que, la figura del fuero debe prevalecer pero con cambios.

En su opinión, el proceso de desafuero debe contar con un filtro antes de iniciar, y ese filtro no puede ser otro que un Juez. Por otro lado manifiestan su desconfianza en las procuradurías, ya sea la General de la República o las estatales, para encabezar este proceso.

Asimismo, dicen que su propuesta consiste en que: “Ninguna de las procuradurías debe ser la que solicite a la Cámara que le quite el fuero, ya sea a un legislador o al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien debe hacer este requerimiento es un Juez”.

Explicaron que si una de las procuradurías, estima que alguno de los funcionarios protegidos con el fuero debe ser procesado, en lugar de tomar su caso a la Cámara de Diputados para que le quiten la protección y pueda

someterlo a un juicio, debe remitir el caso ante un Juez, pues éste es quien debe decidir si hay elementos suficientes para acreditar el delito y, por tanto, sí procede girar una orden de aprehensión. En este caso manifestaron, en lugar de girar la orden de captura, le solicitaría a la Cámara de Diputados que quite el fuero al funcionario en cuestión.

Pero, si por el contrario estima que no hay elementos para girar la orden de aprehensión rechazaría la petición de la Procuraduría que se lo solicite, y de esta manera evitaría que una acusación penal sea usada con fines políticos, tanto por el Ejecutivo, que es a quien pertenece la Procuraduría, como por los legisladores que tengan la mayoría en la Cámara de Diputados.

Sin duda alguna, son diversas las manifestaciones que se han dado en torno a la figura del desafuero, puesto que el proceso de declaración de procedencia no esta funcionando como debería, por lo que, es imprescindible que se revise permanentemente, se corrija y se adecue a nuestra época, a fin de hacerlo efectivo y así evitar que los servidores públicos protegidos por dicha inmunidad se substraigan a la acción de la ley, más aún cuando se trata de combatir la impunidad y los privilegios.

Ahora bien, otra de nuestras propuestas gira en torno al procedimiento de declaración de procedencia, por lo que respecta a dicho procedimiento es preciso mencionar, que en base a la investigación realizada y presentada anteriormente, las estadísticas de procesos de desafuero llevados a cabo hasta el presente año nos revelan que a partir de las reformas de 1982 hechas a la Constitución de 1917 en materia de desafuero, sólo han procedido tres declaraciones de procedencia, la primera en el año de 1983, y fue la ya citada correspondiente al Senador Jorge Díaz Serrano, la segunda perteneciente al ex Diputado Local Rene Bejarano en el 2004 y la reciente en el 2005 correspondiente a Andrés Manuel López Obrador.

En lo que se refiere a juicios políticos, a partir del establecimiento del Título Cuarto en la Constitución de 1917, todavía no se tiene conocimiento de uno sólo, desconocemos las razones de ello, aunque presumimos los posibles motivos (favores personales, influencias, apremios, pasiones partidistas, disputas personales, coerciones o presiones políticas e imprecisión en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos entre otros).

De lo que se plantea que la demora de nuestros Diputados en la determinación del proceso de desafuero se debe a los intereses que se manejan por parte de la mayoría de los integrantes de la Cámara de Diputados, puesto que es evidente que nuestro cuerpo legislativo está corrompido, y la determinación del desafuero pone a sus miembros al amparo de pasiones partidistas o de rencillas personales, que menoscaban la libertad de acción de la representación nacional, utilizando a la declaración de procedencia como un mecanismo de encubrimiento penal efectivo.

En estas condiciones en un proceso de desafuero nuestros Diputados pueden decretar lo que quieran, y destituir a un funcionario recto y eficiente, o proteger a un delincuente sobre todo cuando tardan años en decidir si se admite o desecha una solicitud de desafuero.

No cabe duda que nuestros legisladores dedicados al análisis de procesos de desafuero son poco eficaces y prácticos en el desempeño de su trabajo y se refleja en el tiempo que tardan para decidir una destitución. Por lo que si los acusados son responsables de crímenes graves deben ser juzgados lo más pronto posible, y si resultan responsables deben estar en la cárcel, con las penas más altas acordes con su alta responsabilidad, pero si no hay elementos para procesarlos también debe resolverse su situación rápidamente.

Razón por la cual, es preciso que se establezca un plazo perentorio breve, con el voto inmediato de todos los miembros de la Cámara y sin dilación alguna. Con esta medida se coaccionaría a nuestros Diputados a que entreguen el trabajo referente a la admisión o desechamiento de una solicitud de desafuero, así como la determinación de si ha o no lugar la declaración de procedencia en el menor tiempo posible para que, en caso de ser necesario, proceda la justicia común como corresponda.

La experiencia nos ha enseñado que si no se fijan sanciones por el incumplimiento de una norma, la gran mayoría hace caso omiso de ella, es por ello que, es necesario que para el proceso de desafuero se establezca la sanción correspondiente a los legisladores que no cumplan con sus funciones en la materia dentro del plazo fijado por la ley; o sea, incurran en incumplimiento de los términos establecidos para llevar a cabo la respectiva declaración de procedencia. Con esto obligaríamos a los integrantes de la Cámara de Diputados a realizar un verdadero trabajo en este sentido y evitaríamos la evasión de la justicia para el caso de los servidores públicos que resulten responsables.

#### **4.3.1 REFORMA AL ARTÍCULO 108 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

De la misma forma consideramos que es indispensable que nuestra actual Constitución sea más precisa y retome parte del texto original de la Constitución de 1917 antes de las reformas, al referirse a la antigua denominación de delitos oficiales y delitos comunes en virtud de evitar confusiones en cuanto a saber qué procedimiento se aplicaría a unos y a otros, y cuáles son los considerados delitos graves del orden común.

En el entendido de que, como ya se mencionó, los delitos oficiales sean aquellos cometidos con motivo del desempeño del cargo público conferido, y por lo tanto, sometidos a *juicio político* cuya sanción consistiría en la pérdida del cargo, así como la inhabilitación para ocupar otro. Mientras que *delito común*, en consecuencia, *delito grave del orden común*, por exclusión, sería todo aquel que se cometiere sin relación con el desempeño de la función pública encomendada al funcionario; es decir aquellos relacionados con la conducta particular y descritos en el Código Penal Federal y leyes especiales vigentes, que darían origen a entablar el proceso de la *declaración de procedencia* y como resultado, el *desafuero* a fin de someterlo a la justicia común (*esta última no como sinónimo de competencia, sino como de justicia aplicable a cualquier ciudadano*).

Asimismo, consideramos que debe reformarse el párrafo segundo del artículo 108 de nuestra Ley Fundamental, a fin de que el titular del Poder Ejecutivo pueda ser sometido ante tribunales ordinarios cuando cometa un delito grave del orden común para lo cual se propone la siguiente redacción.

"Artículo 108. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común, **entendiendo a estos últimos como aquellos descritos en el Código Penal Federal y leyes especiales vigentes**"

#### **4.3.2 REFORMA AL ARTÍCULO 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Mientras que el artículo 109, fracciones primera y segunda del mismo ordenamiento, deberá hacer referencia de la siguiente forma:

- 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 cometan **delitos oficiales** o 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 del orden común y federal** por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y
- III. Se aplicarán 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...”

#### **4.3.3 REFORMA AL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Desafortunadamente nos encontramos en un régimen donde no se aplica la ley, sino se anteponen intereses de índole partidista a la aplicación exacta de la misma, y en donde en la mayoría de las ocasiones el proceso de desafuero es un mecanismo de destrucción de los adversarios políticos.

Situación por la que proponemos se reforme el artículo 111 de nuestra Constitución, a efecto de que sea un Juez de lo Penal el que realice la solicitud de desafuero a la Cámara de Diputados, cuando un servidor público sea responsable de un ilícito tipificado como delito por nuestros códigos punitivos, en virtud de que a nuestro parecer es una de las soluciones más efectivas para evitar que tantos servidores públicos protegidos por la institución del fuero se extraigan a la acción de la justicia; además de evitar complicidades por parte de aquellos servidores públicos que tengan en su favor el poder de tramitación y decisión sobre la declaración de procedencia y por ende, el desafuero.



Con ello, nuestros Jueces tendrían que fundamentar sólida y razonadamente su decisión, respecto a la solicitud de declaración de procedencia que se presente ante la Cámara de Diputados.

Lo anterior implicaría una garantía para los servidores públicos aforados, puesto que no serían molestados por presuntas responsabilidades, no comprobadas plenamente y para el caso de los culpables se agilizaría el proceso de desafuero para su pronta captura y sujeción al proceso correspondiente, pero con la certeza de la existencia de elementos fehacientes de su responsabilidad.

Además estaríamos ante la presencia de un proceso de desafuero ágil, en virtud de que las determinaciones que tome la Cámara de Diputados se harían en el menor tiempo posible, puesto que el análisis que tendrían que hacer no versaría sobre la existencia de un delito, puesto que sólo se encargarían del análisis político del asunto.

Consideramos que la reforma que proponemos en presente trabajo de investigación ya se ha convertido en un reclamo social, la ciudadanía mexicana se encuentra cansada de tanta impunidad e irresponsabilidad jurídica por parte de nuestros principales dirigentes, situación por la que, consideramos como una prioridad del Estado mexicano el que se lleve a cabo una reforma integral al Título Cuarto de nuestra Ley Fundamental, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, para lo cual sugerimos como contenido del numeral 111, la siguiente redacción:

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 República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el

Consejero Presidente y los consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

***El procedimiento de Declaración de Procedencia se iniciará previa solicitud del Juez de lo Penal que conozca del asunto, cuando a su criterio existan elementos que hagan probable la responsabilidad del inculpado en términos del artículo 16 constitucional.***

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

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

***La determinación de si ha lugar o no a que proceda la declaración de procedencia deberá llevarse a cabo en un plazo no mayor a un año, contado a partir del día siguiente en que el Juez Penal presente la solicitud de desahucio ante la Cámara de Diputados. Los miembros de la Sección Instructora y/o los demás legisladores que obstaculicen que el procedimiento se desahogue en el plazo señalado incurrirán en responsabilidad y se harán acreedores a las sanciones previstas por el artículo 110 de este ordenamiento.***

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

Para 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 las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

En efecto la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia 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 de declaración de procedencia.

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

#### **4.4 PROPUESTA DE ANTEPROYECTO DE DECRETO PARA REFORMAR LOS ARTÍCULOS 108, 109 Y 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

INICIATIVA QUE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 108, 109 Y 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A EFECTO DE DAR EFICACIA AL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.

**Miguelángel García-Domínguez**, Diputado Federal, en ejercicio de la facultad que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 numeral 3, y 40, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Congreso Constituyente Permanente la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 108, las fracciones primera y segunda del artículo 109 y el artículo 111 que adiciona los párrafos segundo y quinto, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Como es bien sabido, el fuero es una prerrogativa contemplada en nuestra Ley Fundamental a favor de los servidores públicos de alto rango.

Dicho fuero opera bajo dos aspectos; el primero como *inmunidad*, es decir, como una protección legal otorgada a ciertos servidores públicos de alto nivel, al no poder ser atacados por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo, -esto para el caso de los Diputados y Senadores- pero no en razón de su investidura misma.

Por lo que, la figura del fuero constitucional fue establecida por el Constituyente como un medio para poner a salvo a los legisladores de acusaciones infundadas, de persecuciones políticas o de privaciones de libertad, lamentablemente se ha convertido en objeto de manipulación política que impide la aplicación de la ley, permitiendo que los servidores públicos que cuentan con fuero se extraigan a la acción de la justicia y siendo un impedimento para proceder penalmente, contra aquellos que delinquen impunemente, convirtiendo al fuero en un privilegio al servicio de intereses personales, donde servidores públicos ceden ante presiones y apremios de alguna de las partes sujetas a la declaración de procedencia, que culmina lesionando la figura jurídica del fuero.

De la misma forma opera dicha inmunidad a favor del Presidente de la República, ya que, sólo puede ser acusado por los delitos de traición a la patria y delitos graves del orden común, y por ende el Titular del Ejecutivo goza de una inmunidad respecto de cualquier delito oficial.

El otro aspecto bajo el cual opera el fuero es como la *no procesabilidad* ante las autoridades judiciales ordinarias, ya sea federales o locales. Por lo que mientras no se resuelva el proceso de desafuero y se les despoje de la protección constitucional, será un impedimento para que queden sujetos a los tribunales que deban juzgar, es decir, no permite su sometimiento a un procedimiento de carácter penal.

De lo que se desprende que la razón principal del Constituyente al otorgar la inmunidad a ciertos servidores públicos, es la de garantizar la independencia y autonomía de los integrantes de los poderes de la Unión, así como el de permitir la eficiencia y la eficacia en las labores de los titulares de los tres poderes.

Razón que no se cumple, puesto que, a partir del establecimiento de la figura del fuero en nuestra Constitución, se han presentado diversos problemas, tales como la irresponsabilidad jurídica y la violación a las normas constitucionales

por parte de los servidores públicos protegidos por la inmunidad del fuero, así como la ineficacia del Poder Legislativo para resolver sobre la destitución de los servidores públicos aforados y el manejo que se le ha dado al proceso de desafuero por parte del Ejecutivo.

Por lo que, el Constituyente implementó un control al uso del fuero, estableciendo así el proceso de desafuero, conocido actualmente como declaración de procedencia, consignado en nuestra Constitución en el artículo 111, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, y de manera supletoria, por lo que establece el Código Federal de Procedimientos Penales, siendo este el mecanismo para remover dicha inmunidad y permitir que los servidores públicos que incurran en responsabilidad penal queden sometidos a las autoridades jurisdiccionales ordinarias, las cuales, en términos de lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 21 constitucionales, son las únicas facultadas para atribuir responsabilidad penal en su contra.

No obstante, que dicha declaración de procedencia de ningún modo atribuye declaración de culpabilidad, solamente es para efecto de que se investigue y se inicie el juicio correspondiente en donde se pruebe su responsabilidad.

Ahora bien, una de las motivaciones que nos han llevado a proponer dicha iniciativa, radica en la preocupación del manejo de la figura de la declaración de procedencia, puesto que, la solicitud del proceso de declaración de procedencia ha sido objeto de manipulación política tanto del Poder Ejecutivo Federal como local, al ser el Ministerio Público la autoridad facultada para solicitar la respectiva declaración de procedencia, misma que es dependiente del Procurador General de la República y este a su vez es designado por el titular del Ejecutivo.

Encontrándonos así, con el problema de que el Ministerio Público es una autoridad carente de independencia y que puede ser utilizado para destruir a los adversarios políticos del Ejecutivo ya sea Federal o local, o de igual forma puede ser utilizado como órgano encubridor de los aliados políticos, aunado a que la decisión de la declaración de procedencia es llevada a cabo por la Cámara de Diputados y por ende se encuentra a favor del Ejecutivo.

Lo anterior, sin contar con el descrédito del cual gozan las instituciones de procuración de justicia, por la ineficacia en su actuación, además de la corrupción que se ha visto aumentada por la facultad concedida al Ministerio Público al solicitar el proceso de desafuero, circunstancias que generan desconfianza en el verdadero actuar del Ministerio Público al solicitar la declaración de procedencia a la Cámara de Diputados, pudiéndose prestar a una táctica política para causar el desprestigio social o simple pérdida de tiempo a cualquier servidor público aforado.

De tal forma, que nuestra propuesta va enfocada a que sea un Juez de lo Penal la autoridad idónea para realizar la solicitud de desafuero a la Cámara de Diputados, ya que estos gozan de independencia en sus decisiones y en su función de juzgar y sobre todo de mayor credibilidad y confianza en sus determinaciones. Por lo que, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales vigente, el cual establece:

"El Ministerio Público acreditará el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad del indiciado como base del ejercicio de la acción penal; la autoridad judicial a su vez examinará si ambos requisitos están acreditados en autos"

Se desprende, que el Juez de lo Penal una vez que cuente con los elementos proporcionados por el Ministerio Público, decidirá si estos son suficientes para acreditar el delito y si procede girar la orden de aprehensión respectiva, que en su caso solicitará a la Cámara de Diputados el retiro del fuero al funcionario responsable, pero por el contrario, si el Juez de lo Penal considera que se carecen de elementos para girar una orden de aprehensión, se rechazará la petición de la Procuraduría solicitante y de este modo se ahorraría tiempo a la Cámara de Diputados en resolver si se admite o desecha la solicitud de desafuero, además de evitar cualquier molestia a los servidores públicos aforados.

Otro de nuestros motivos para la elaboración de dicha iniciativa, es el hecho de la demora con que es llevado a cabo el procedimiento de declaración de procedencia, en virtud de la ineficacia y falta de practicidad por parte de los miembros de la Sección Instructora para realizar su trabajo. Razón por la cual se considera necesario que se establezcan sanciones a aquellos legisladores que no resuelvan la solicitud de declaración de procedencia, en un periodo breve, esto a fin de dar mayor eficacia al proceso de declaración de procedencia y así castigar lo más pronto posible a los culpables, evitando que se substraigan a la acción de la justicia, puesto que la extrema dilación de la declaratoria de la Cámara de Diputados distancia la infracción y el castigo, privando a éste de la ejemplaridad que constituye una de las funciones simbólicas que sirven de protección a la sociedad.

Pero por el contrario, si se comprueba la no responsabilidad penal del servidor público aforado es menester de la Cámara de Diputados resolver su situación rápidamente para evitarle vivir bajo zozobra.

De tal manera, que consideramos de suma importancia que el procedimiento de declaración de procedencia funcione de manera eficaz, puesto que, es uno de los mecanismos legales para controlar las acciones contrarias a derecho de los servidores públicos que cuentan con la prerrogativa del fuero constitucional.

**Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 108; las fracciones primera y segunda del artículo 109, y adiciona los párrafos segundo y quinto del artículo 111, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**ART. 108.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, 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, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común, ***entendiendo a estos últimos como aquellos delitos graves descritos en el Código Penal Federal y leyes especiales vigentes***"

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 las responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan el empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

**ART. 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 de 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 cometan **delitos oficiales** o 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 del orden común y federal** por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y
- III. Se aplicarán 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

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

Las leyes determinarán 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 sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán 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 penal ante la autoridad competente, respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

**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 República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el



tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

***El procedimiento de Declaración de Procedencia se iniciará previa solicitud del Juez de lo Penal que conozca del asunto, cuando a su criterio existan elementos que hagan probable la responsabilidad del inculpado en términos del artículo 16 constitucional.***

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

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

***La determinación de si ha lugar o no a que proceda la declaración de procedencia deberá llevarse a cabo en un plazo no mayor a un año, contado a partir del día siguiente en que el Juez Penal presente la solicitud de desafuero ante la Cámara de Diputados. Los miembros de la Sección Instructora y/o los demás legisladores que obstaculicen que el procedimiento se desahogue en el plazo señalado incurrirán en responsabilidad y se harán acreedores a las sanciones previstas por el artículo 110 de este ordenamiento.***

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

Para 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 las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

En efecto la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia que 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 servidores públicos no se requerirá de declaración de procedencia.

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

#### **Transitorio**

**Único.** La presente reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dip. Miguelángel García-Domínguez (rúbrica)

## CONCLUSIONES

1. Desde épocas muy antiguas ha existido la figura del fuero, como privilegio otorgado a ciertas personas; por su condición económica, política o linaje, con lo cual se justificaron toda clase de atropellos, en virtud de dicha protección, motivo por el cual se hizo necesario que dichos sujetos tuvieran un control o una limitante que los hiciera regular sus conductas. Al pasar el tiempo este contexto fue cambiando en los distintos pueblos, pues ya no les agradó que hubieran personas con demasiados privilegios, por lo que se comienzan a regular y a limitar toda clase de fueros.
2. Aunque antiguamente no existía el juicio político, ni la declaración de procedencia como en nuestros días, ya se comenzaba a regular y a responsabilizar a los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, estableciendo así medios de control, tales como las Visitas y el Juicio de Residencia.
3. Las Visitas se realizaban durante el ejercicio del cargo del investigado, mientras que el Juicio de Residencia se efectuaba al concluir el empleo o comisión respectiva, o bien cuando al afectado se le confería otra función o era trasladado a otro sitio, por lo que dicho Juicio funcionaba como un freno a las acciones y conducta de los funcionarios públicos, a fin de que cumplieran con sus obligaciones y se moderaran los excesos de poder.
4. Las constituciones de Cádiz y la mexicana de 1824 contemplaron disposiciones legales para evitar el abuso y exceso de poder por parte de los servidores públicos, desde los que ocupaban cargos más

elevados, hasta los que tenían cargos muy bajos, ya que la finalidad era regular sus actos.

5. La Constitución de 1857 fue de gran trascendencia dentro de nuestro régimen jurídico puesto que dio un giro a nuestros anteriores sistemas legales, al ser la primera en suprimir la existencia de fueros considerándolos como un atentado a la igualdad jurídica, asimismo, se contemplaron por primera vez los principios de inmunidad e inviolabilidad de los legisladores.
6. La Ley Suprema de 1917 contempló en sus artículos 108 al 114 las responsabilidades de los funcionarios públicos, pero no es sino hasta el 21 de febrero de 1940 cuando se publica la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, con el fin de garantizar la honestidad y rectitud en los servidores públicos.
7. El 28 de diciembre de 1982 se expidió el decreto por el que fueron reformados los artículos 108 a 114 de nuestra Constitución, a través del cual se suprimió toda referencia a la palabra fuero con el propósito de desechar la idea de un privilegio o protección especial para los funcionarios de mayor rango. Asimismo, se sustituyó la palabra desafuero por declaración de procedencia, procedimiento mediante el cual la Cámara de Diputados declara si ha lugar o no a proceder penalmente contra altos servidores públicos del Estado Mexicano.
8. Nuestra Constitución contempla el fuero constitucional a favor de ciertas personas, con la finalidad de garantizar la independencia y autonomía de los integrantes de los Poderes de la Unión y no en razón de su investidura misma, a fin de permitir que funcionen

adecuadamente en sus labores, los servidores públicos de los tres poderes a que se refiere el artículo 111 constitucional.

9. El desafuero, es sólo una consecuencia del fuero, que se da cuando a alguno de los servidores públicos aforados se le atribuye responsabilidad penal y es necesario que se le remueva la inmunidad para quedar a disposición de la autoridad penal correspondiente, lo que implica que el fuero es una condición sine quanón para el desafuero.
10. La protección que brinda el fuero constitucional ha sido objeto de exceso por parte de algunos servidores públicos protegidos con dicha inmunidad, no obstante que la Constitución Política establece el juicio político y la declaración de procedencia como medios de control de la conducta arbitraria de los servidores públicos, siendo el primero un mecanismo para atribuir responsabilidad política a ciertos servidores públicos, cuando sus conductas redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, y el segundo un procedimiento para remover la inmunidad de que gozan ciertos funcionarios a fin de ser sometidos a la jurisdicción común.
11. La declaración de procedencia, se inicia exclusivamente a petición del Ministerio Público, quien debe agotar todas las investigaciones a efecto de concluir si ejercita o no la acción penal en contra del denunciado, si este determina ejercitar acción penal contra uno de los servidores públicos aforados deberá solicitar a la Cámara de Diputados el desafuero inmediato del presunto responsable.
12. El Ministerio Público como órgano dependiente del Ejecutivo es una autoridad carente de autonomía y genera suspicacia en las acusaciones que este realice a un servidor público aforado, pues puede

tratarse de una táctica del Ejecutivo federal o local para deshacerse de sus adversarios, circunstancia por la cual proponemos que sea un Juez de lo Penal la autoridad idónea para realizar una solicitud de desafuero, una vez que haya encontrado elementos fehacientes para proceder penalmente contra un servidor público aforado.

Lo anterior, debido a los intereses principalmente de carácter político que en nuestro país se han generado recientemente con motivo de la declaración de procedencia, en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por lo que independientemente de la responsabilidad que pudiese o no tener en la conducta que se le atribuye, consideramos que no es un elemento suficiente la petición del Ministerio Público a la Cámara de Diputados para iniciar un procedimiento de declaración de procedencia, pues esta herramienta sólo puede tener un uso político y no jurídico, como sucedió en el caso que nos ocupa al declarar la Procuraduría General de la República que no consignaría al Jefe de Gobierno del Distrito Federal al no estar establecida con claridad la sanción aplicable al delito.

De ahí que hayamos llegado a la conclusión de que es muy delicado seguir dejando en manos del Ministerio Público la facultad de ser la autoridad que decida si realiza o no una solicitud de desafuero, en virtud de que es un subordinado del Procurador y por ende del Ejecutivo, quien es el que elige al titular de la Procuraduría y como sucedió en el caso que ejemplificamos, también es un ser sacrificable, cuando así conviene al Ejecutivo, lo que únicamente produce el descrédito de nuestras instituciones.

13. Por todo lo antepuesto concluimos que debe ser un órgano judicial, capaz, independiente e imparcial el que lleve a cabo la solicitud de

declaración de procedencia, en virtud de que un Juez de lo Penal garantizaría que esta institución estuviera al margen de cuestiones políticas y con ello se evitaría en lo sucesivo dejar en manos de los políticos y los medios, la resolución de cuestiones estrictamente jurídicas, que por su propia naturaleza y especialización deben ser resueltas por el poder judicial.

14. Acorde con la anterior conclusión, proponemos que una vez que el órgano judicial competente determine que ha lugar a proceder penalmente, se deben hacer las reformas constitucionales para que la Cámara de Diputados resuelva las solicitudes de desafuero en el menor tiempo posible, a fin de evitar que un servidor público culpable, eluda su responsabilidad penal o, por el contrario, que un servidor público inocente siga siendo molestado.
  
15. Por las razones antes citadas es preciso reformar el segundo párrafo del artículo 108, la fracción primera y segunda del artículo 109 y que se adicionen los párrafos segundo y quinto del artículo 111, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de que exista mayor eficiencia y eficacia en el procedimiento de declaración de procedencia, tal y como lo proponemos en el apartado 4.4, al cual nos remitimos en obvio de repeticiones, comprendiendo lo siguiente:
  - a) Que debe entenderse como delitos graves los descritos en el Código Penal Federal y leyes especiales vigentes.
  - b) Incluir delitos oficiales en el texto de la fracción I del artículo 109 constitucional, a efecto que también sean considerados como infracciones de los servidores públicos que pueden ser motivo de Juicio Político.

- c) Que el procedimiento de declaración de procedencia se inicie previa solicitud del Juez de lo Penal que conozca del asunto, cuando a su criterio existan elementos que hagan probable la responsabilidad del inculcado en términos del artículo 16 constitucional.
  
- d) Que la determinación de si ha lugar o no a que proceda la declaración de procedencia deberá llevarse a cabo en un plazo no mayor a un año, contado a partir del día siguiente en que el Juez Penal presente la solicitud de desafuero ante la Cámara de Diputados. Así como que los miembros de la Sección Instructora y/o los demás legisladores que obstaculicen que el procedimiento se desahogue en el plazo señalado incurrirán en responsabilidad y se harán acreedores a las sanciones previstas por el artículo 110 de este ordenamiento.



## BIBLIOGRAFÍA

ANDRADE SÁNCHEZ Eduardo. *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*. UNAM. México, 2004.

ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*. Oxford University Press. México, 1998.

BURGOA ORIHUELA Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Vigésimo séptima ed. Porrúa México, 1995.

----- *Derecho Constitucional Mexicano*. Décimo sexta ed. Porrúa. México, 2003.

BARRAGÁN, José. *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824*. UNAM. México, 1978.

DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS Humberto y Manuel Lucero Espinoza. *Compendio de Derecho Administrativo*. Segunda ed. Porrúa. México, 1997.

DE SOLÓRZANO Juan. *Política Indiana*. Tomo I. Edición 1739, Madrid, 1985.

*Estudio sobre el Decreto Constitucional de Apatzingan*. UNAM. México, 1964.

HERRERA Y LASSO Manuel. *Estudios Constitucionales*. Segunda serie. Jus. México, 1964.

Instituto Nacional de estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Nuestra Constitución, Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. *Constitución Federal Mexicana de 1857*. México, 1990.

Instituto de estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. *De las Responsabilidades de los Servidores Públicos artículos 108 al 114*. México, 1990.

ORTÍZ SOLTERO, Sergio Monserrit. *Responsabilidades legales de los Servidores Públicos*. Segunda ed. Porrúa. México, 2001.

PERALTA BURELO Francisco. *La separación de los cargos de elección popular*. Usumacinta. México, 1986.

TENA RAMÍREZ Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Vigésimo cuarta ed. Porrúa. México, 1990.

VALDEAVELLANO Luis G. *Las Partidas y los orígenes medievales del Juicio de Residencia*. (publicado en el "Boletín de la Real Academia de la Historia", Tomo CLIII, cuaderno II), Madrid, 1963.

----- *Manual de Historia del Derecho Español en las Indias y el Derecho propiamente Indiano*. Lozada. Buenos Aires, 1945.

----- *Las Instituciones del Nuevo Reino de Granada en el tiempo de la Independencia*. Madrid, 1958.

VILLALOBOS, Ignacio. *Noción Jurídica del Delito*. Jus. México, 1952.

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Código Penal Federal.

Código Federal de Procedimientos Penales.

## JURISPRUDENCIAS, TESIS AISLADAS Y EJECUTORIAS

Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Tomo LXXXVIII. Pág. 327. Tesis Aislada. **FUERO CONSTITUCIONAL**. México, 1946.

Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Volumen 45 Primera Parte. Pág. 45. Tesis Aislada. **FUERO DE LOS FUNCIONARIOS, NATURALEZA DEL**. México, 1972.

Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época. Tomo XI.

Pág. 515. Controversia constitucional 21/99. Congreso del estado de Morelos. **JUICIO POLÍTICO. EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MORELOS ES SUJETO DE RESPONSABILIDAD OFICIAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD, EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 109 Y 110 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** México, 2000.

La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación. Sección de Obras de Política y Derecho. Tomo LXXXVII. Volumen III. Pág. 1877. Suprema Corte de Justicia de la Nación y Fondo de Cultura Económica. **Amparo penal en revisión 3447/45, Madrazo Carlos.** México, 1993.

## BIBLIOGRAFÍA LEGISLATIVA

Derechos del Pueblo Mexicano. **México a través de sus Constituciones.** Tomo III, Cámara de Diputados. LVII Legislatura.

Derechos del Pueblo Mexicano. **México a través de sus constituciones,** Tomo VIII, 2ª ed. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura México, 1978.

Dictamen de la Sección Instructora de la Cámara de Diputados. **Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados,** Año VIII , número 1724, 4 de abril de 2005.

**Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.** LII Legislatura. Tomo I. N° 2. 30 de julio de 1983.

**Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.** LVII Legislatura. 22 de abril de 2003.

MORA DONATO Cecilia. **Sistema Integral de Información y Documentación. Principales Procedimientos Parlamentarios.** Palacio Legislativo, julio, 2000.

## OTRAS FUENTES

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario Jurídico Universitario.** Heraliasta. Tomo I. México, 2000.

**Diccionario Jurídico Mexicano.** Tomo II. Séptima ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México.

**Diccionario Jurídico Penal.** Librería del Profesional. Bogota Colombia, 1981.

**Enciclopedia jurídica OMEBA.** Tomo VIII. Driskill S.A. Buenos Aires Argentina, 1991.

----- Tomo XII. Driskill S.A. Buenos Aires Argentina, 1991.

PALLARES Eduardo. **Diccionario de Derecho Procesal Civil.** Vigésimo sexta ed. Porrúa. México, 2001.

## REVISTAS

**Las Leyes de Reforma.** Revista Jurídica Veracruzana. Número 3. Julio-Agosto-septiembre, Capítulo Quinto. México, 1990.

**"jurídica".** Revista de Investigación y Análisis. Año 2. Noviembre de 2002. Universidad de Colima. México.

**MILENIO.** *La batalla apenas comienza.* N° 373. 8 de noviembre de 2004. México.

**Proceso.** Carlos Ahumada. El siniestro. Semanario de Información y Análisis N° 1428. 14 de marzo de 2004. México.

-----Televisa y Bejarano. La trampa. Semanario de Información y Análisis N° 1431. 4 de Abril de 2004. México.

-----Después del desafuero de luto en Roma. Semanario de Información y Análisis N° 1484, 10 de abril de 2005. México.

-----Entrampados por el desafuero. Semanario de Información y Análisis N° 1485, 17 de abril de 2005. México.