



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

"ACATLAN"



EL FUERO CONSTITUCIONAL COMO DESIGUALDAD EN LA
RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS,
CUANDO EXISTE LICENCIA.

TRABAJO DE INVESTIGACION
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
ANA RUIZ ROSALES
BAJO LA OPCION DE
SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

ASESOR: LIC. ALFREDO PEREZ MONTAÑO

SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX DICIEMBRE DE 2005

m 351211



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A LA DIVINA PROVIDENCIA.

A MI PADRES:

PAPÁ.- Te pido perdón por no darte esta alegría en vida sin embargo tu recuerdo y esencia me motivaron a seguir adelante y concluir este trabajo el cual es dedicado a Ti, y hoy, aunque no estas conmigo físicamente se que estás espiritualmente y siempre serás mi motor, mi ejemplo a seguir, mi inspiración, el ser que me dio los cimientos para ser la persona que soy hoy en día, se que algún día nos volveremos a ver y será entonces que compartamos juntos este triunfo. Gracias por todo papá, te adoro y te llevo en mi corazón siempre.

MAMÁ.- Gracias por darme la vida, por quererme tal como soy, gracias por tu apoyo, tus consejos, tu comprensión; por motivarme a seguir adelante y dar el último paso para cumplir con esta meta que veía inalcanzable, gracias por estar conmigo en estos momentos, gracias por tus bendiciones y amor, GRACIAS por ser mi mamá, este triunfo no es mío sino tuyo, Gracias por todo mamá, te adoro con todo mi corazón.

A SERGIO:

Gracias por esos momentos de felicidad, de tristeza, de soledad, que me han hecho a ver la vida como es. Gracias por tu amor y tu lealtad, por animarme a continuar siempre adelante en esos momentos de flaqueza. En lo que a mí respecta eres la persona a quien más he amado en la vida, gracias por siempre.

A MIS HERMANOS.-

Eva.- Por el ejemplo de amor que siempre me has dado, Gracias
Patricia.- Por tu desprendimiento, Gracias
Miguel.- Por tus cuidados, Gracias
Fabián.- Por tu gran solidaridad y amor a la familia, Gracias
Fabiola.- Por tu alegría y fortaleza, Gracias
David.- Por tu valor de salir adelante, Gracias
Gabriel.- Por tu ayuda incondicional, Gracias
Gabriela.- Por tu apoyo, consuelos y consejos Gracias
Verónica.- Por tu apoyo, consuelos, consejos y ternura, Gracias
Roberto.- Por tu bondad, gracias
Edith.- Por tu apoyo y gran humor, gracias
Lupita.- Por darme la oportunidad de conocerlos y amarlos, Gracias
Sergio.- Por darme la oportunidad de conocerlos y amarlos, Gracias

Y a todos por el amor que me han dado, su apoyo y solidaridad, por brindarme su ternura y comprensión.

A MIS SOBRINOS

José Ángel, Pavel, Lizbeth, David, Iván, Emiliano, Ivón, Edna, Frida, Valentina, Ángel.
Israel, Fabián, Nelia, Laura, Alexis.

Los adoro con el corazón, todos y cada uno de ustedes han llenado mi vida y me han inspirado para ser mejor cada día, con su forma de ser, por aquellos momentos de alegría que me han dado. Gracias.

A José Tello Baeza.- Por ser un gran Hermano y estar siempre en las buenas y en las malas con la familia, Gracias siempre.

A mi cuñado José Luis y a mis cuñadas Anabel, Esther, Tere y Ángeles gracias por su apoyo.

A mi Tía Mago y Tío Rico.- Gracias por el apoyo que me han brindado.

A MIS AMIGOS.

Por aquellos años de inmensa felicidad, que pasamos en la escuela, porque se que hasta el día de hoy son y serán siempre mis amigas y amigos.

Bertha, Lupita, Lourdes, Isabel, Gonzalo, Susana, Patricia, Maribel, Lolita, Juventino, Elena, Paula, Ángeles, Fernando, Víctor (gracias por tu ayuda), y todos aquellos que han compartido momentos de amistad a través de mi vida.

Lic. Verónica Cuenca Linares.- Gracias por su amistad.

A MIS SINODALES:

Lic. Alfredo Pérez Montaña, Gracias por su apoyo y paciencia

Lic. Víctor G. Capilla y Sánchez. Gracias por su apoyo y comprensión

Lic. Francisco Morales Silva.- Gracias por su apoyo

Lic. Manuel Fagoaga Ramírez.- Gracias por su apoyo

Lic. José R. Velasco.- Gracias por su apoyo

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo ~~receptonal~~.

NOMBRE: Ana Ruiz Kasales.

FECHA: 06/ Diciembre / 2005

FIRMA: 

Contenido	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1.- EVOLUCIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO	2
1.1. BREVE HISTORIA DE LA REGULACIÓN INICIAL.	3
1.1.1 Antecedente de responsabilidades a servidores públicos en las Constituciones Mexicanas de 1857 y 1917.	3
1.1.2. Ley sobre responsabilidad de los Altos Funcionarios de 1870.	7
1.1.3. Ley de Inmunidad de 1896.	9
1.1.4. Ley de de Responsabilidades de 1940.	10
1.1.5. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.	13
1.1.6. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002.	15
1.2 DETERMINACIÓN Y FUNCIONES DEL SERVIDOR PÚBLICO EN DEL ÁMBITO JURÍDICO.	16
1.2.1. Concepto de servidor público.	16
1.2.2. Obligaciones de los servidores públicos.	19
1.2.3. Concepto de Inmunidad e Impunidad.	21
1.2.4. Fuero.	21
1.2.4.1 Servidores públicos con fuero	23
1.2.4.2. Servidores públicos sin fuero.	23
1.2.5. Delitos Oficiales.	23
1.2.6. Delitos Comunes.	24
1.2.7. Artículo 61, concepto jurídico de irresponsabilidad en los representantes populares.	25
1.3. EL FUERO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.	26
1.3.1. Traición a la Patria.	26
1.3.2. Delitos Graves del Orden Común.	27
2.- TIPO DE RESPONSABILIDADES APLICABLES A SERVIDORES PÚBLICOS	28
2.1. RESPONSABILIDAD POLÍTICA.	29
2.1.1. Sujetos de Responsabilidad Política.	30
2.1.2. Causas de responsabilidad política.	32
2.1.3. Autoridades competentes para instrumentar el Juicio Político.	34
2.1.3.1. Ámbito temporal de aplicación.	34

Contenido	Pág.
2.1.3.2. Legislación Aplicable.	34
2.1.4. Sanciones.	35
2.1.5. Responsabilidad Política del Presidente de la República	36
2.2. RESPONSABILIDAD PENAL.	36
2.2.1. Sujetos de Responsabilidad Penal.	37
2.2.2. Causas de responsabilidad penal.	39
2.2.3. Autoridades competentes para instrumentar el Juicio de Declaración de Procedencia.	40
2.2.3.1. Ámbito temporal de aplicación.	41
2.2.3.2. Legislación aplicable.	41
2.2.4. Sanciones.	42
2.2.5. Responsabilidad Penal del Presidente de la República.	42
2.3. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	42
2.3.1. Sujetos de responsabilidad administrativa.	43
2.3.2. Causas de responsabilidad administrativa.	45
2.3.3. Autoridades competentes.	49
2.3.4. Sanciones por falta administrativa.	50
2.3.5. Responsabilidad administrativa del Presidente de la República.	52
3.- PROCEDIMIENTO PARA RETIRAR LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL	53
3.1. EL DESAFUERO POR DELITOS COMUNES.	54
3.1.1. Autoridad competente (Artículo 74 fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	55
3.1.2. Formalidades.	56
3.1.3. Comisión Jurisdiccional.	57
3.1.4. Sección Instructora.	58
3.1.4.1. Integración de la Sección Instructora.	59
3.1.4.2. Elementos a comprobarse en la Declaración de Procedencia.	60
3.1.4.3. Jurado de Procedencia.	61
3.1.4.4. Declaración de Procedencia.	62
3.1.4.5. Desarrollo del Juicio.	63
3.1.4.5.1. Denuncia.	64
3.1.4.5.2. Notificación y ratificación.	65
3.1.4.5.3. Periodo probatorio y valoración de pruebas.	66
3.1.4.5.4. Alegatos.	66
3.1.4.5.5. Promociones.	66

Contenido	Pág.
3.1.4.5.6. Resolución.	67
3. 1.5. Posibles medios de impugnación.	67
3. 1.6. Termina para solicitar la declaración de procedencia.	69
3.2. SUPUESTOS EN QUE PROCEDE LA DESTITUCIÓN DE FUNCIONARIOS.	70
3.2.1. Ejecutivo (Gobernadores).	71
3.2.2. Legislativo	71
3.2.3. Judicial (Ministros de la Corte)	72
3.3. RESPONSABILIDAD DE DELITOS OFICIALES DESPUÉS DE LA DECLARATORIA DE PROCEDENCIA.	73
3.3.1. Responsabilidad después de ser retirado del cargo.	74
3.3.2. El desprestigio del fuero.	75
4.- EL FUERO CONSTITUCIONAL Y LA LICENCIA EN EL DESEMPEÑO DEL CARGO PÚBLICO.	77
4.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA LICENCIA.	78
4.1.1. Concepto de licencia.	79
4.1.2. Causas en la que procede la licencia.	79
4.2. OPINIÓN DE DIVERSOS JURISTAS EN LA MATERIA.	82
4.2.1. Corriente jurídica que sustenta que la licencia de un servidor público no anula el fuero.	83
4.2.2. Corriente jurídica que sustenta que la licencia de un servidor público anula el fuero.	87
4.2.3. Opinión del Diputado Miguel Ángel Yunes Linares (Diputado del PRI).	92
4.3. OPINIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.	94
4.4. EFECTOS QUE PRODUCE EL FUERO Y LA LICENCIA EN LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	97
4.5. PROPUESTA.	99
4.5.1. Comentarios respecto al fuero.	100
4.5.2. Propuesta con respecto a la licencia.	102
CONCLUSIONES GENERALES	105
BIBLIOGRAFÍA	109

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como objetivo el poder demostrar que la figura del fuero Constitucional, ha perdido la esencia para la que fue creada, ya que en los últimos tiempos todo hace indicar que el fuero es utilizado para proteger a la persona y no al cargo, aunado al hecho de que no obstante de que aquellas personas que tienen fuero, soliciten licencia y se separen de éste, siguen investidos con dicha investidura.

El capítulo I, pretende hacer una reseña histórica en cuanto a como ha evolucionado la responsabilidad de los servidores públicos en la legislación mexicana, que a través de la historia se ha pretendido regular la conducta de aquellos que dirigen nuestro país.

En el capítulo II, conoceremos los tipos de responsabilidad aplicables a los servidores públicos que están encargados de llevar el sistema, político y económico del país, y aquellos que como marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen la protección del fuero.

En el Capítulo III, veremos el procedimiento para retirar la protección constitucional, el juicio de procedencia, afecto de declarar si ha o no lugar a retirar el fuero a aquellos servidores públicos que pudiesen haber cometido un delito, para que puedan ser juzgados por las autoridades correspondientes.

En el Capítulo IV, hablaremos de la licencia y el fuero, proponiendo que se modifique el artículo 112 Constitucional, estableciendo que en el momento de solicitar la licencia se retire inmediatamente el fuero, ya que no estarían desempeñando las funciones del cargo que esta revestido de esa figura.

CAPÍTULO 1

EVOLUCIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO

Solo cuando las autoridades ajusten sus actos a la ley que encierra en forma privada la voluntad popular, y las leyes secundarias estén acordes con aquélla, puede pensarse en un buen funcionamiento del gobierno y de la sociedad civil en general...

Alberto del Castillo

1.1. Breve historia de la regulación inicial.

Este capítulo inicia con una remembranza de los antecedentes constitucionales de 1857 y 1917, pues me parece de suma importancia conocer las referencias inmediatas a las actuales legislaciones en materia de responsabilidad de los servidores públicos; que citaban el tratamiento que se debía otorgar al tema de responsabilidades de los entonces llamados funcionarios públicos, y en el que podían ser sometidos los gobernantes que en esa época dirigían el país.

Con esta revisión histórica, se pretende encontrar desde sus inicios las faltas u omisiones en que han incurrido las legislaciones con relación al tema que nos ocupa, respecto a la sanción correspondiente a los servidores que por su jerarquía, gozan de fuero, y que en mi opinión, hoy en día han rebasado estos controles demostrándose a través del tiempo que muchos de los servidores públicos que ocupan los cargos más importantes de la administración pública, han incurrido en diversas conductas que han dañado a México.

1.1.1. Antecedente de responsabilidades a servidores públicos en las Constituciones Mexicanas de 1857 y 1917.

La Constitución de 1857, no tuvo plena vigencia por la situación política que se vivió en esa época, sin embargo ésta, es el antecedente inmediato de los artículos 108 al 114 de la Constitución de 1917, así como de las leyes reglamentarias que con diversas reformas, hasta la fecha nos rigen. Por lo tanto, es importante enumerarlas y hacer una comparación con los artículos que se establecieron posteriormente en la Constitución que hasta la fecha sigue vigente.

En la Constitución de 1857, los capítulos de responsabilidades se encontraban regulados en los artículos 103 al 108, mismos que a la letra dicen:

Artículo 103. "Los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios de Despacho, 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.

Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracciones de la Constitución y leyes federales.

Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y los delitos graves del orden común".

Artículo 104. *"Si el delito fuera común, el Congreso erigido en Gran Jurado declarará a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.*

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior.

En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes".

Artículo 105. *"De los delitos oficiales conocerán el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.*

El Jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable.

Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho cargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Ésta, en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe".¹

Artículo 106. *"Pronunciada una sentencia de responsabilidad de delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto".*

Artículo 107. *"La responsabilidad de delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y un año después".*

Artículo 108. *"En demandas de orden civil, no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público"².*

¹ Este artículo fue reformado el 13 de noviembre de 1874, en virtud de que se estableció el sistema bicameral en la Constitución, quedando de la siguiente manera: "De los delitos oficiales conocerán: la Cámara de Diputados como jurado de acusación, y la de Senadores como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo y será puesto a disposición de la Cámara de Senadores. Ésta, erigida en jurado de sentencia, y con la audiencia del reo y del acusador, si lo hubiera, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe".

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

En cuanto a la Constitución de 1917, dicho argumento se estableció en el título denominado "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", establecidos en los artículos 108 al 114, los cuales se transcriben a continuación:

Artículo 108. "Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del 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. "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 lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; por 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 la acusación. En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su cargo 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 tratara de un delito oficial".

Artículo 110. "No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la federación por los delitos oficiales, falta 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 vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior".

Artículo 111. "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 del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración,

e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine 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 consigne con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del 109, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inapelables. Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Cuando la Cámara mencionada declare que hay lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictivo.

Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20. El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de Circuito, de los jueces de Distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los jueces del orden común del Distrito Federal.

En estos casos, si la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada, la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de supuesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación.

El presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud".

Artículo 112. *"... pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto..."*

Artículo 113. *"... la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su cargo, y dentro de un año después..."*

Artículo 114. *"... en demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público..."*³

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

1.1.2. Ley sobre responsabilidad de los Altos Funcionarios de 1870.

Es importante hacer mención que la base sobre la que se elaboró la primera ley de Responsabilidades de Altos Funcionarios, fue la constitución de 1857, y parte de sus preceptos corresponde a lo establecido en dicha constitución. La ordenanza como tal, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre de 1870, por el Congreso General, y firmada por el Presidente Benito Juárez. En la misma, se decretó sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos denominada sobre "*Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios*" ⁴, en esta ley se resalta por primera vez la inclusión de las tres clases de responsabilidad actualmente vigentes, siendo estas: Administrativa, civil y política.

Asimismo, se introduce el procedimiento entonces conocido como desafuero; el cual se aprecia en el artículo 111, que concede la posibilidad de la acción popular de la denuncia de los delitos oficiales.

⁴El Congreso de la Unión decreta:

"Art. 1°. Son delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal, y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquiera infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad."

En los siguientes artículos se definen faltas y omisiones, como a continuación se escribe:

"Art.2°. La infracción de la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia, constituye una falta oficial en los funcionarios a que se refiere el artículo anterior."

"Art.3°. Los mismos funcionarios incurrir en omisión por la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus respectivos encargos, lo cual, tratándose de los gobernadores de los Estados, se entiende sólo en lo relativo a los deberes que les imponga la Constitución o leyes federales."

El artículo 4° fija las sanciones que corresponde a los autores de los delitos oficiales, que son destitución del cargo e inhabilitación para obtener el mismo u otro encargo o empleo de la Federación, por un tiempo que no baje de cinco ni exceda de diez años.

El artículo 5° y tratándose de delitos oficiales se maneja suspensión del cargo e inhabilitación por un plazo que no baje de un año, ni exceda de cinco y en los supuestos de omisiones.

El artículo 6°, la pena se reduce de seis meses a un año de suspensión e inhabilitación.

El artículo 7° precisa que los funcionarios cuyos delitos, faltas u omisiones deberán juzgarse o castigarse conforme a esta ley, son los enumerados en el artículo 103 constitucional, y el tiempo para que se les pueda exigir responsabilidad oficial, es el que expresa el propio artículo y el 107 constitucional, o sea el de un año.

El artículo 8°, declara la culpabilidad de cualquiera de los funcionarios a que se refiere el artículo anterior por delitos, faltas u omisiones oficiales en que hayan incurrido desempeñando sus respectivos encargos, queda expedito el derecho de la nación o el de los particulares para hacer efectiva ante tribunales competentes y con arreglo a las leyes, la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído por daños y perjuicios causados al incurrir en el delito, falta u omisión.

El artículo 9°, considera el supuesto de que se impute al funcionarios, además de un delito oficial, un delito común, en cuyo caso, se dispone que después de sentenciado por la responsabilidad oficial, será puesto a disposición del juez competente, para que de oficio o a petición de parte se le juzgue y se le aplique la pena que le corresponde por el delito común.

El artículo 10°, considera en relación al procedimiento, que la acción del gran jurado terminará con dos proposiciones:

- 1.- Que corresponde a los delitos oficiales, pidiendo se declare que es o no culpable el acusado, y
- 2.- en cuanto a los delitos comunes, consultando si hay o no lugar a proceder.

El artículo 11°, manifiesta a la acción popular que se concede para denunciar los delitos oficiales.

Los estudiosos del tema manifiestan que dicha ley, no abarcaba todos los problemas imperantes en la época, ni abundaba en las relaciones políticas, de partidos, ni los que existían en la sociedad en general. Sin embargo el Lic. Raúl F. Cárdenas nos dice: *"La Ley de 1870, respondió a una necesidad política, ya que el Congreso no se mostraba muy devoto al Presidente Juárez y resultaba urgente limitar la amplísima libertad de la entonces única integrante del Congreso, la Cámara de Diputados, en cuanto a la interpretación de los delitos políticos o delitos oficiales mencionados en el artículo 105 de la Constitución de 1857"*, como se dijo anteriormente, dicho artículo no tenía aplicación posible en ese año, ya que no existía pena aplicable, ni se había definido delito alguno de carácter oficial.

No obstante, hacia los años de 1870 a 1874, se realizaron reformas a la Constitución de 1857, instalándose el sistema bicamaria, que substituyó a la Suprema Corte de Justicia en los juicios políticos por el Senado, dándosele la facultad de constituirse en jurado de sentencia, con audiencia del reo y del acusador, y si lo hubiere, proceder a aplicar a mayoría absoluta, la pena que la ley designe, que fue primeramente señalada en la ley que nos ocupa y posteriormente en el Código Penal de 1872.

Cabe señalar que también manejan el término de delitos oficiales, los cuales en la constitución de 1857, no estaban plenamente tipificados y se remitían al artículo 105 de esa Constitución.

El Licenciado Raúl F. Cárdenas nos dice: *"En la Ley de 70 (. . .) si bien en el artículo 1º hace referencia a delitos oficiales, las conductas que menciona son tan vagas que no pueden configurar delitos propiamente dichos. Y en verdad esta era la intención; los delitos oficiales, no son propiamente tales, sino situaciones políticas que hacen factible la separación de sus cargos a los altos funcionarios que hubieran perdido la confianza del pueblo"*.

⁴Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Antecedentes y leyes vigentes en México*; México 1982, Editorial Porrúa, pp.36

1.1.3. Ley de Inmunidad de 1896.

En el año de 1896, surge la nueva *Ley de Responsabilidades, Reglamentarias* de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, de fecha 29 de mayo de 1896, publicada en el Diario Oficial el 6 de junio del mismo año, mejor conocida como Ley de inmunidad, en la que se preveía la existencia de otra figura, denominada Declaración de Incompetencia, que se emitía "cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente o cuando gozare de fuero".

La ley comprendía 64 artículos, repartidos en seis capítulos que a continuación enumero:

Capítulo I, se denominaba "*Responsabilidad y Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios Federales*", precisa quienes son altos funcionarios federales y bajo que supuesto pueden ser imputables a responsabilidad.

Capítulo II, se denominaba de las "*Secciones Instructoras*", en el que se plasma la integración y formación del Gran Jurado.

Capítulo III, fue denominado "*Procedimientos en los casos de delito del orden común*", dichos procedimientos se desprenden del artículo 104 de la Constitución de 1857, en el cual el interesado puede solicitar la declaración de inmunidad por seguirse causa en su contra por juez incompetente, asimismo la figura de declaración de incompetencia, se entendía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente o cuando gozare de fuero.

Capítulo IV, se denominó "*Procedimiento del Jurado de Acusación*", disponiendo entre otras cosas en el artículo 26, que en los casos de acusación por responsabilidad oficial, luego que la Cámara de Diputados tenga noticia de ella, mandará pasar los documentos respectivos a la sección instructora que corresponda.

Capítulo V, se denominó "*Procedimiento del Jurado de Sentencia*", en donde se estipula que luego que el Senado hubiera recibido dicho veredicto, lo mandará a la sección instructora correspondiente, la cual emplazará inmediatamente al acusador y al acusado y su defensor, haciéndoles saber que dentro de tres días pueden presentar sus alegatos escritos; pasando dicho término, la sección instructora formulará dictamen en vista de las apreciaciones y declaraciones hechas en el veredicto del jurado de acusación, proponiendo la pena que al funcionario delincuente corresponda. Los

veredictos de los Jurados de Acusación y Sentencia, son irrevocables y a los condenados por responsabilidad oficial no se les concederá la gracia del indulto.

Capítulo VI, se denominó "*Reglas Generales*", este último, prevé las recusaciones, el envío de exhortos, la falta de presencia del acusado y acusador, así como las fórmulas para la publicación de las declaraciones y veredictos, reglas, que se acogerán en las leyes posteriores.

1.1.4. Ley de de Responsabilidades de 1940.

El gobierno posrevolucionario encabezado por el Presidente Lázaro Cárdenas, retoma el tema de responsabilidades en la *Exposición de Motivos de 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*, misma que se dio a conocer el 30 de diciembre de 1939 y publicada en el Diario Oficial de 21 de febrero de 1940. No obstante, que en el quinto párrafo del artículo 111 constitucional de 1917, se había dispuesto que el Congreso de la Unión expidiera, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidades, no fue sino hasta el año de 1940, que se entro en vigor, la citada ley esta dividida en seis títulos con un total de 111 artículos y seis artículos transitorios.⁴

El título primero, se denominó "*Disposiciones Preliminares*", haciendo referencia:

Art. 1º, a todos los funcionarios (y después de las reformas al párrafo quinto del artículo 111 constitucional, a todos los funcionarios y empleados públicos).

Art. 2º, limita a quienes, para los efectos de la Ley, deben conceptuarse como altos funcionarios de la Federación, llamados así en esa época, agregando a los citados en el artículo 108 constitucional.

Art. 3º, alude al Presidente de la República, en los términos a que se refiere la Constitución.

Art. 4º, fija el plazo para exigir la responsabilidad oficial a los funcionarios.

Art. 5º, a la reparación del daño.

⁴ Cabe hacer la aclaración que en la exposición de motivo se hace referencia a un artículo 16, que no existió, según lo manifiesta Raúl F. Cárdenas.

Art. 6°, a las demandas del orden civil.

Art. 7°, a la intervención de los procuradores en la averiguación de los delitos oficiales.

Art. 8°, a la acción popular que se concede a los particulares.

Art. 9°, es copia del artículo 5° de la ley de 1896, mencionando que para proceder contra los funcionarios por delitos o faltas graves del orden común era indispensable que el Gran Jurado declare previamente que ha lugar a proceder contra el acusado.

Art. 10°, manifiesta que gozan de fuero constitucional, los funcionarios de elección popular en el momento de la elección.

Art. 11°, reitera lo señalado en el artículo anterior, y el

Art. 12°, prohíbe conceder indulto a los funcionarios por delitos oficiales.

El título Segundo fue denominado "*De los delitos y faltas oficiales*"; enumerando una serie de supuestos que son los mismos que se señalaban en las leyes de Juárez y Códigos Penales de 1871 y 1929, asimismo omitió referirse a disposición alguna en cuanto al Presidente de la República; La ley de 1940, reprodujo con pequeñas diferencias de redacción, el capítulo III en cuanto al artículo 34 y el 24 de la ley de 1896, en el que dispone si el gran jurado "*Declarase si ha lugar a proceder contra el acusado, por el mismo hecho, quedará separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes*", siendo esto imposible de efectuarse puesto que en ambas épocas la administración de justicia era diferente y en la actualidad no son los jueces los que siguen por sí y ante sí los procesos, sino que se requiere que el Ministerio Público ejerza acción penal y el juez libre la orden de aprehensión, situación que no ocurría cuando estaba vigente la ley de 1896.

El Maestro Raúl F. Cárdenas, manifiesta: ". . . destacar el error que cometieron los legisladores del 39, al copiar sin previo estudio, el capítulo III de la Ley de 96. También es un grave e inculcable error de la Ley de 39, el haber copiado sin mayor reparo, los capítulos IV y V de la ley de 96, por lo que concierne al juicio político [...] los de 39, copiaron sin rubor, en los capítulo II y IV, del título tercero de la Ley de Responsabilidades a que nos estamos refiriendo, los capítulos IV y V de la Ley de 96, con pequeñas modificaciones de estilo".⁷

⁷ Op.cit. pp.80 y 81.

El título sexto, denominado "*Disposiciones complementaria*", capítulo I, refiere a la remoción de los funcionarios judiciales y en el capítulo II, a las investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos, quedando de la siguiente forma:

Artículo 103, en su parte medular dice que si existiera sospecha de que algún funcionario público o empleado, se ha enriquecido indebidamente, dadas sus posibilidades económicas, el Ministerio Público Federal o del orden común, podrá de oficio o en virtud de denuncia, investigar la procedencia de dichos bienes, siendo obligado el funcionario de que se trate a justificar su legitimidad.

Artículo 104, entre otras cosas, dispone que si de las diligencias que se practiquen, aparecieren datos para presumir fundadamente que habido falta de probidad en la actuación del funcionario o empleado, por no justificar la legitimación de los bienes, a que se refiere en artículo anterior, el Ministerio Público hará la consignación al juez que corresponda para que éste, justifique su legítima procedencia, tanto de lo que asiente a su nombre o de interpósita persona o para que el propio juez abra en su caso el proceso correspondiente.

Artículo 105, manifiesta que los bienes que no se hayan acreditado legítimamente, podrán ser asegurados.

Artículo 106, fijaba el procedimiento para que, en caso de no existir proceso penal, y previó los alegatos del Ministerio Público y el interesado, el juez declare lo procedente; si se justifica la procedencia de los bienes, el juez levante el aseguramiento decretado.

Artículos 107 y 108, prevén el caso de que se hubiera seguido procesos y además se concede acción penal en contra de los funcionarios, y por último;

Artículo 110, establece que al aceptar su cargo, deben hacer manifestación de los bienes y sesenta días después de concluir su cargo.

En la actualidad se puede decir, que en esta ley se introdujo lo que ahora llamamos declaración patrimonial, siendo un procedimiento para poder detectar si algún servidor público, valiéndose de su empleo, cargo o comisión, obtiene algún beneficio pecuniario.

Por otra parte dicha ley recoge la distinción, que hace la Constitución de 1857, al establecer la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación por la

comisión de delitos comunes y la comisión de delitos oficiales, en el desempeño de sus funciones, en cuanto a la Constitución de 1917, distingue también los delitos oficiales de los llamados altos funcionarios, que menciona (sin tipificarlos) en el artículo 13, de los delitos oficiales de los demás funcionarios y empleados de la federación y empleados federales y del Distrito Federal (que define en el artículo 18 de la citada Ley Orgánica), delitos que no pueden cometer los entonces altos funcionarios.

Además reprodujo sin argumentos novedosos y cabales, los procedimientos de la ley de 1896, en lo que corresponde a la responsabilidad de los altos funcionarios y derogó los tipos contenidos en el Código Penal, como delitos de funcionarios al describirlos en el artículo 18, de esta misma ley.

1.1.5. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

Como ya se ha mencionado en reiteradas ocasiones, en la Constitución de 1917, aunque con diversas irregularidades y deficiencias, se dispuso las prevenciones legales sobre las que se expidieron las leyes de responsabilidades, y se establecieron criterios para determinar la conducta del servidor público, consistente en: *la legalidad, la lealtad, la eficiencia, la honradez y la imparcialidad* y sobre estos criterios gira el catálogo de obligaciones que contempla la ley reglamentaria.

Asimismo, se establece la autonomía de los procedimientos y se previene no imponer dos sanciones de la misma naturaleza; se determina que autoridades conocerán y aplicarán los procedimientos y las sanciones y por último señala los casos de prescripción de la responsabilidad, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones.

Diversos analistas manifiestan que la Constitución sufrió diversas reformas en materia de responsabilidades, derivándose de circunstancias políticas que había vivido el país en el sexenio anterior, lo que propició la convocatoria del entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Miguel de la Madrid, que pretendiendo hacer un cambio estructural y moral, como bien lo decía su eslogan "*renovación moral*", presentó un conjunto de reformas constitucionales ante el Congreso de la Unión, que proponía reformar todos los artículos del título cuarto, denominado hasta entonces responsabilidades de los funcionarios públicos. También sufrió reformas legislativas la entonces ley de responsabilidades, que paso a denominarse *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*.

No obstante, que el propósito fue hacer un cambio profundo en la legislación en cuanto a sancionar a aquellos funcionarios que incumplieran con sus obligaciones y así tratar de combatir la corrupción, la reforma realizada al régimen de responsabilidades signífico, cuando más, algunas modificaciones y precisiones de carácter semántico o jurídico doctrinario, como ha continuación se describe:

- 1.- En cuanto al título cuarto constitucional, cambio de nombre de "De las responsabilidades de los servidores públicos", haciendo claro que se sustituye el término **funcionarios públicos** por el de **servidores públicos**.
- 2.- Se elimina la palabra **fuero** en el texto del título de responsabilidades, sustituyéndose por la expresión "**declaración de procedencia**".
- 3.- Asimismo introdujo una referencia específica a la responsabilidad administrativa en el artículo 109 ya que fija una distinción entre juicio político y declaración de procedencia, con esto se pretendía privar de la inmunidad relativa a los servidores públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, constaba de Cuatro Títulos, El Primero contenía disposiciones generales.

El título segundo se refería a los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia, subdivididos en cuatro capítulos: El primero, eran los sujetos, causas de juicio político y sanciones; el segundo, el procedimiento en el Juicio Político; el tercero, es el procedimiento para la

declaración de procedencia y cuarto, las disposiciones comunes para los capítulos II y III del Título Segundo.

El título tercero se denominaba Responsabilidades Administrativas, consistía de dos capítulos, siendo el primero los sujetos y obligaciones del servidor público, cabe hacer mención que estos servidores son aquellos que no tienen fuero; el segundo, se refiere a las sanciones administrativas y el procedimiento para aplicarlas.

El título cuarto, con el único capítulo, trató sobre el registro patrimonial de los servidores públicos.

Otra de las reformas realizadas a la constitución, fueron publicadas el 21 de julio de 1992, la cual crea la Subcomisión de Examen Previo para Juicios Políticos de la Cámara de Diputados, cuya principal finalidad es que las dos comisiones de la Cámara de Diputados tengan que reunirse en pleno para conocer una denuncia, por el sólo hecho de que ésta haya sido ratificada.

1.1.6. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002.

Esta ley fue publicada el 13 de marzo de 2002, modificando el nombre de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por el de *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, que viene a derogar parcialmente los Títulos Primero, Tercero y Cuarto, es decir, que va a regular exclusivamente, como dice su nombre, las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de aquellos que manejan recursos federales; y que no cuentan con la protección del conocido vocablo denominado fuero.

Con estos cambios se aprecia claramente que dicha ley desconoce a los servidores públicos que anteriormente se designaron como "altos funcionarios", por

lo tanto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es la que seguirá regulando el Juicio Político y el procedimiento de la Declaración de Procedencia y con esto los sujetos, las causas y las sanciones en las que se podrá aplicar, así como a lo servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal.

1.2. Determinación y funciones del servidor público en del ámbito jurídico.

Una vez que se han establecido los antecedentes jurídicos, en los que se basan los preceptos legales para legislar en materia de responsabilidades, es preciso definir las diversas concepciones que servirán de contexto para poder manejar el tema de la presente tesis.

Hablare de todos los servidores que integran la administración pública, tanto aquellos que ejercen una función o mando superior y cuyas facultades se les reconoce como detentadora legitima del poder, así como aquellos quienes subordinados, la acatan; y a quienes integran o complementan al Órgano de Estado, sin que sus decisiones trasciendan en el ámbito nacional, pero que si es indispensable para el funcionamiento del mismo.

1.2.1. Concepto de servidor público.

Cabe distinguir al respecto que existen dos posiciones:

- 1.- Una amplia, en la cual se considera, servidor público a toda persona que por disposición de la ley, por elección o por nombramiento de autoridad competente participa en el ejercicio de la función pública y cuya actividad se regula por normas y principios especiales.⁸

⁸Actividades dirigidas a la realización de algún de los servicios correspondientes al Estado, Municipio o en general, a cualquier Organismo Público.

2.- Y otra restringida, que considera servidores públicos a las personas que realizan funciones esenciales y específicas propias de la administración pública, entendida desde el punto de vista, material y formal.⁹

En este orden de ideas se puede decir que un servidor público es toda persona que: "como funcionario empleado o trabajador de base desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Poder Judicial de la Federación, en el Poder Judicial del Distrito Federal, en el Poder Legislativo Federal y en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, además de los senadores, diputados y asambleístas, respectivamente, que integran estos órganos públicos; así como los que desempeñan un empleo cargo o comisión en la Administración Pública Federal y en la del Distrito Federal; es decir, los que están adscritos, en ambos casos, al Poder Ejecutivo".

Alberto del Castillo del Valle dice al respecto: "Los órganos de gobierno (lato sensu) son entes despersonalizados o impersonalizados, esto es, entes que carecen de personalidad, por lo que alguien les tiene que prestar la voluntad de actuar que les permita desarrollar tareas [...] el servidor público es la persona física que encarna un órgano de gobierno permitiéndole actuar, trabajar o cumplir con sus funciones y, de ese modo, desarrollar sus tareas legalmente previstas [...] Para poder ser servidor público, se requiere que la persona que lo pretenda ser, reúna los requisitos y las condiciones legalmente previstos para ocupar el cargo público. De lo contrario no podrá asumir el cargo respectivo y para el caso de ocuparlo, será un servidor público ilegítimo, pudiéndosele denunciarse para esa causa".¹⁰

El artículo 108 Constitucional, determina quienes son servidores públicos, pero únicamente para los efectos de responsabilidad y el carácter, que para ese fin, deben tener.¹¹ En cuanto a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

⁹ Este concepto se adapta al campo de administrativo y al ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo, que la Constitución le confiere en la esfera administrativa.

¹⁰ Del Castillo del Valle, Alberto, *Defensa Jurídica de la Constitución en México*, Educación Cumorah, A.C, México 2004, pp. 53.

¹¹ El artículo 108 de la Constitución, dice: "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

Públicos y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, remiten, para los mismos efectos, al artículo antes citado, párrafos primero y cuarto, respectivamente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, (Ley Burocrática), reglamentaria del artículo 123 apartado B) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, distingue como trabajador a toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figura en las listas de raya de los trabajadores temporales. Este ordenamiento regula las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y los del Distrito Federal y sus trabajadores, los que consecuentemente son servidores Públicos.

El diccionario jurídico define como servidor público: "*Persona física que realiza función pública de cualquier naturaleza*".¹² Como he descrito con anterioridad, no existe una definición teórica exacta, del término servidor público, el criterio que se ha sostenido para determinar dicho precepto, es a través de lo establecido por las leyes de la materia y que anteriormente se citaron; por lo que de la lectura de los conceptos establecidos por las diferentes normatividades que se expusieron, podríamos definir al servidor público: como la relación laboral de un ente físico con el Estado, previó a un nombramiento establecido por el órgano administrativo competente, ya sea de base, confianza u honorarios; y que lo posibilita, con motivo de un nombramiento establecido, a desempeñar un empleo, cargo o comisión, ya sea en el Gobierno Federal, Estatal, Municipal o del Distrito Federal.

Electoral, quienes serán responsable por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones (...). Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios".

¹² Diccionario jurídico temático número 5 (Derecho Burocrático), editorial Oxford, segunda edición, pp.96

1.2.2. Obligaciones de los servidores públicos.

Al quedar establecido que cualquier persona física que establezca una relación laboral con el Estado, se le considera servidor público, también se determina que dicha relación jurídica origina obligaciones legales que aseguran un mejor servicio público; esta funciones son según lo establece Serra Rojas: "la ley de los trabajadores al servicio del estado contiene una enumeración de los principales deberes del servidor públicos atendiendo a un principio básico de la Administración como es la continuidad de su actividad que por regla general, no debe ser suspendida o alterada, y la independencia e imparcialidad de ella para mantener el orden jurídico con una aplicación justa de las leyes y reglamentos".¹³. Asimismo, la ley denominada burocrática rige diversos deberes y obligaciones a que deben someterse los empleados del gobierno.

El licenciado Ignacio Burgoa, establece que si el funcionario público, cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones, debe considerarse como un servidor público, es evidente que está ligado con los gobernados a través de dos principales nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible, a saber el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la ley, el que consiste en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio a que hemos aludido, siendo estos:

- 1.- Principio de legalidad lato sensu (de Constitucionalidad) y de legalidad stricto sensu y
- 2.- De responsabilidad.¹⁴

Por lo tanto, en materia de responsabilidades administrativas las obligaciones venían establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra decía: ". . . para salvaguardar la legalidad,

¹³Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1985. pp.

¹⁴ Al violarse el de legalidad (lato sensu), los actos de autoridad en que la violación se cometa son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos o recursos que en cada Estado democrático existan, y al quebrantarse el de responsabilidad, el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a la imposición de las sanciones que constitucional o legalmente estén previstas.

honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas. [...]”.

Hoy en día, y con las reformas realizadas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos hoy Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, las obligaciones quedaron establecidas en el artículo 8, el cual especifica exclusivamente las obligaciones de los servidores públicos que no cuentan con inmunidad procesal; asimismo, queda establecido en el artículo 7, los principios que deben regir a la función pública y que en esencia son: *legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público*.

En este sentido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en el artículo 113, la pauta para que sean las leyes en materia de responsabilidades administrativas las encargadas de determinar las obligaciones a fin de hacer respetar los principios que rigen la función pública, sin embargo los funcionarios que hace referencia el artículo 111, de esta Constitución, no entran en este supuesto, sólo serán sujetos a juicio político, 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 (a contrario sensu se podría decir que estas son sus obligaciones), con este supuesto considero que empieza la desigualdad en la aplicación de las normas, ya que como se ha venido observando desde el siglo pasado, han sido mínimos los juicios políticos que se han entablado en México.

1.2.3. Concepto de Inmunidad e Impunidad.

Una vez que se ha establecido a que se considera servidor público en el sistema mexicano, y las obligaciones que por el mismo carácter deben de tener, es necesario aclarar diversos conceptos como inmunidad, impunidad, fuero, toda vez que entraremos al estudio de aquellos servidores públicos que tienen, lo que antes se denominó *fuero*, y que hoy en día se ha eliminado el vocablo, en la Constitución.

El Diccionario de la Real Academia Española define como inmunidad: *"El privilegio o cosas ante algunas leyes"*, en cuanto a impunidad determina: *"quedar sin castigo"*, en materia de responsabilidades se considera que dichos términos no son aplicados, ya que según los tratadistas, el sentido que pretenden dar no es el cubrir a los funcionario, revistiéndolos de impunidad, sino aplicar la inmunidad, no como privilegio ante las leyes, sino para cubrir el cargo durante el tiempo que lo desempeñe, así lo establece Tena Ramírez: *" . . . la Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndolos así en el principio de la igualdad ante la ley. No obstante, la Constitución ha querido que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones, algunos de esos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión"*¹⁶, existe una excepción a la regla y es la de irresponsabilidad jurídica, que es la que disfruta el Congreso, y se establece en el artículo 61 Constitucional.

1.2.4. Fuero.

Tena Ramírez manifiesta en su libro derecho Constitucional que: *"Tal inmunidad, por cuanto su destinatario está exento de la jurisdicción común, recibe el nombre de fuero, evocando así aquellos antiguos privilegios que tenían*

¹⁶Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, México, 2004, pp. 559.

determinadas personas para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la Justicia común"¹⁶

En México existen diversas acepciones al término de fuero que se emplean como sinónimo de *competencia* y se emplea cuando se habla de fuero común, fuero federal o fuero del domicilio o como sinónimo de *jurisdicción* como el fuero de guerra y por último fuero constitucional, que se refiere al *procedimiento de procedibilidad*, y éste último supuesto es en el que nos abocaremos.

En el sistema mexicano, el fuero no tiene por objeto instituir un privilegio a favor del servidor público —ya que iría en contra del sistema democrático que se vive en México—, sino al contrario, salvaguarda las funciones públicas que éstos deben desarrollar en el ejercicio de su encargo ya que por la importancia de sus actividades pudieran ser atacados arbitrariamente, por lo tanto se pretende mantener que la acción penal, para aquellos que inculcados, no se utilice con fines políticos; también, dicha prerrogativa justifica su existencia, en tanto que busca proteger los intereses supremos de la Nación, al constituirse en asuntos que por sus características pueden impactar el adecuado funcionamiento del Estado, y por ende, tales fines y alcances no pueden quedar circunscritos a la esfera jurídica del sujeto, titular del cargo público conferido.

El vocablo fuero fue eliminado del cuerpo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁷, sustituyéndolo por el término de inmunidad procesal, sin embargo dicha depuración no alcanzó al artículo 61, de la propia Carta Magna, justificando el término en el sentido de que los legisladores deben velar por el respeto del fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto, donde sesionan.

¹⁶ Op.Cit. pp. 560.

¹⁷ En este Punto el Eduardo Andrade señala: "La iniciativa no razona específicamente este cambio; solamente en un punto establece que 'en lo que hace a la naturaleza de las responsabilidades, la iniciativa propone eliminar la confusión derivada de una terminología que tendía a otorgar un fuero de hecho al distinguir entre 'delitos y faltas oficiales' y 'delitos comunes'. Todas las referencias a la palabra fuero se sustituyeron por la expresión 'declaración de procedencia'. En realidad, este cambio terminológico no resultaba feliz, porque el concepto de fuero, independientemente de un posible impacto negativo que pudiera causar en la opinión pública y que quizá fue lo que motivó su supresión.

1.2.4.1 Servidores públicos con fuero.

O que gozan de inmunidad procesal, son aquellos que establece el artículo 111 Constitucional, y que mientras dure su encargo, no puede ser ejercida en su contra acción penal en tanto que la Cámara de Diputados, declare la procedencia de la querrela o denuncia penal que contengan los hechos constitutivos de delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

1.2.4.2. Servidores públicos sin fuero.

O sin inmunidad procesal, son aquellos que no entran en el supuesto anterior, es decir no se necesita que se inicie el procedimiento de procedencia o desafuero, para fincar responsabilidad penal, por lo tanto son aquellos que no están citados en el artículo 111.

1.2.5. Delitos Oficiales.

Empecemos por definir ¿que es un delito? pues bien, el artículo 7° del Código Penal, define que delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales.

Como antecedente histórico, en la Constitución de 1857, no estaban plenamente tipificados los delitos oficiales, remitiéndose al artículo 105 de la constitución citada, para invocarlos; posteriormente fueron especificados en el artículo 1059 del Código Penal, teniendo vigencia hasta que fue derogado por el Código de 1929.

En la Ley de Responsabilidades de los Funcionario y Empelados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, enlistaba en su artículo 13 un catalogo de 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 las garantías individuales; VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicio graves a la federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

Sin embargo esta ley ya esta derogada, actualmente el Libro Segundo, título Décimo del Código Penal, establece las Conductas delictivas de los Servidores públicos o también delitos oficiales, siendo estos:

- 1.- Ejercicio indebido de servicio público;
- 2.- Abuso de autoridad;
- 3.- Coalición de servidores públicos;
- 4.- Uso indebido de atribuciones y facultades
- 5.- Concusión;
- 6.- Intimidación;
- 7.- Ejercicio abusivo de funciones;
- 8.- Tráfico de influencia;
- 9.- Cohecho;
- 10.- Peculado;
- 11.- Enriquecimiento ilícito

Por lo tanto, sólo los servidores públicos cometen estos ilícitos, y estos se dan con motivo del ejercicio del encargo y las funciones que desempeña.

En este supuesto, la prescripción de la acción penal, será en dos años, si el delito se sanciona con destitución, suspensión, privación de derechos o inhabilitación, salvo lo previsto en otras normas.

1.2.6. Delitos Comunes.

En las Constituciones de 1857 y 1917, se maneja el término "*delito común*", que podríamos determinar como *aquellos delitos que se pueden imputar a cualquier funcionario o empleado público*, es decir, que pueden ser cometidos por un

Secretario de Estado o por un servidor público de cualquier jerarquía y por ende, pueden ser procesados.

Los plazos de prescripción serán exigibles de acuerdo a lo establecido a la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años, asimismo se interrumpirán en tanto que el servidor público desempeña alguno de los encargos que hace el referencia el artículo 111 de la Constitución.

1.2.7. Artículo 61, concepto jurídico de irresponsabilidad en los representantes populares.

El artículo 61, es el único artículo, que actualmente, menciona el término *"fuero constitucional"*, y en donde se aprecia claramente, como el propio texto lo cita que: *"los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenido por ello [...] velará por el fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar"*; con esto se desprende que no podrán ser procesados por las opiniones que manifiesten durante sus encargos los integrantes de las Cámaras de Diputados ni la de Senadores, o sea, para nuestra Carta Magna, los refiere como *"irresponsables"* respecto a determinados actos; con esto se pretende que los funcionarios públicos desempeñen en forma adecuada y eficaz sus actividades, y así protegerlos de acciones que pudieran ejercitarse en su contra por actos que en otras condiciones y entre particulares, se calificara como comisión de un delito como el de injuria, calumnia o difamación.

El tratadista Tena Ramírez manifiesto respecto a la expresión de sus ideas en el ejercicio de su representación, los legisladores son absolutamente irresponsables, lo mismo durante la representación que después de concluida, lo mismo si la expresión de las ideas constituye un delito (injurias, difamación, calumnia) que si no lo constituye, indicando además que la acción penal jamás podrá proceder respecto a los delitos que se pudieran cometer los representantes al expresar simplemente su

opinión, en el ejercicio de su representación, en cuanto a los demás delitos se harán efectivos al momento de concluir el cargo al retirar el mismo mediante el procedimiento de declaración de procedencia.

1.3. El Fuero del Presidente de la República.

Con relación al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se han visualizado las posibles sanciones en el transcurso de la elaboración de este capítulo, pues, como se establece el artículo 108 que versa: *"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."*, por lo tanto, es casi imposible que este servidor público pueda ser sancionado durante el tiempo que dure su gestión y aún después de ésta; a pesar de que la finalidad del fuero estriba en mantener un equilibrio entre los poderes del Estado, para facilitar el funcionamiento del gobierno dentro de un supuesto "régimen democrático", también es que la figura del presidente es intocable, lo que ha ocasionado un abuso de poder en las autoridades de México, ésta figura tiene dos aspectos:

- 1.- Fuero-inmunidad.- durante el tiempo que desempeñe su función
- 2.- La no procesabilidad ante las autoridades judiciales, de igual forma únicamente durante su mandato presidencial.

1.3.1. Traición a la Patria.

Lo encontramos reglamentado en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando por su conducta venda, ceda o difunda secretos que pongan en peligro la Seguridad Nacional o económica del país, o viole al artículo 136 de la Constitución, al tratar de establecer un gobierno contrario a la soberanía y democracia del país.

1.3.2. Delitos Graves del Orden Común.

Se ha formulado varias propuesta para determinar que se debe entender por delito grave, algunos establecen que son aquellos en los que el indiciado no obtuviera el derecho del artículo 20, fracción I, de la Carta Magna, o sea, que por la gravedad del delito no tenga derecho a la libertad provisional bajo caución, o lo establecido en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, que establece:

"Se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad...)

CAPÍTULO 2

TIPO DE RESPONSABILIDADES APLICABLES A SERVIDORES PÚBLICOS.

"Un estado es gobernado mejor por un hombre bueno que por unas buenas leyes".

Aristóteles

Iniciemos el presente capítulo hablando de la responsabilidad civil, en materia civil no existe fuero, por lo tanto se les podrá demandar por la realización u omisiones de actos o el incumplimiento de obligaciones señaladas en el Código Civil, los cuales tienen una obligación reparadora o de otorgamiento de una indemnización, estos actos u omisiones son los siguientes:

1. El incumplimiento de obligaciones, excepto de que se trate de un caso fortuito o cuando el otro contratante, no haya cumplido, a su vez, con las obligaciones;
2. Daño Moral;
3. La pérdida de la cosa;
4. Enajenación fraudulenta;
5. Daño causado a personas que cause incapacidad o muerte

Y de acuerdo al derecho procesal civil, se puede seguir un proceso, siendo este:

- I. La Instrucción: la cual se divide en la fase postulatoria, se presenta la demanda o la acusación y se responde ésta o se defiende de la misma; la fase probatoria, ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo de pruebas y fase preclusiva, computo del plazo para que el juez dicte sentencia, y
- II. El Juicio, emisión de la sentencia.

Por lo tanto la responsabilidad civil es autónoma de la materia política y viceversa y aunque en diversas ocasiones la materia civil se encuentra su correspondiente en materia penal, deberá, en caso de presentarse esta situación, iniciar la primera acción y si se opta por la segunda, deberá levantarse la inmunidad procesal mediante la declaración de procedencia.

2.1. Responsabilidad Política.

Este tipo de responsabilidad se aplica a los servidores públicos que anteriormente eran considerados como "funcionarios de alta jerarquía" y aquellos

que por sus altas responsabilidades y funciones se encargan de los programas, presupuestos y del manejo de los fondos públicos; por lo tanto su actuación es trascendente en los intereses públicos y económicos de la nación, también es aplicado a algunos servidores públicos Estatales, por lo tanto, no todos los servidores públicos pueden incurrir en este tipo de responsabilidad.

Algunos de estos servidores están investidos de inmunidad (fuero), y en el presente trabajo, son los que retomaremos como marco comparativo con los demás tipos de responsabilidad que veremos más adelante. Sin embargo, en cuanto a la responsabilidad política, se da con el incumplimiento de las respectivas obligaciones que conllevaría a no proteger los *intereses públicos fundamentales y su buen despacho*, provocando una desestabilización en el país.

En cuanto al concepto de responsabilidad política, Ortiz Soltero Sergio Monserit, dice.- *“...es aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por manejo indebido de fondos o recursos federales”*¹⁸

2.1.1 Sujetos de Responsabilidad Política.

Los servidores públicos que pueden ser sujetos a responsabilidad política se encuentran determinados en el artículo 110 Constitucional en su primer y segundo párrafo, el cual manifiesta que podrán ser sujetos a juicio político, los siguientes funcionarios, y en orden de jerarquía por parte del Poder Ejecutivo Federal, corresponden a los:

- 1.- Los Secretarios de Despacho;
- 2.- Jefes de Departamento Administrativo¹⁹,
- 3 - Procurador General de la República;

¹⁸ Ortiz Soltero Sergio Monserit, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, Editorial Porrúa, México 2003, pp. 90

¹⁹ Esta Unidad, desapareció con la Nueva Ley Orgánica del Congreso de la Unión, sin embargo en la Constitución se sigue manejando.

4.- Los Directores Generales y equivalentes de los organismos descentralizados, de empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Del Poder Legislativo, son:

- 1.- Los Senadores Propietarios al Congreso de la Unión;
- 2.- Los Diputados Propietarios al Congreso de la Unión,

Del Poder Judicial, son:

- 1.- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 2.- Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- 3.- Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;
- 4.- Consejeros de la Judicatura Federal;
- 5.- Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito; y
- 6.- Jueces de Distrito.

Del Gobierno del Distrito Federal, son:

- 1.- Jefe de Gobierno;
- 2.- Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- 3.- Diputados Propietarios a la Asamblea del Distrito Federal;
- 4.- Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal;
- 5.- Jueces del Fuero Común del Distrito Federal; y
- 6.- Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal

Del Instituto Federal Electoral, son:

- 1.- Consejero Presidente;
- 2.- Consejeros Electorales, y
- 3.- El Secretario Ejecutivo.

En cuanto a los Estados de la República, del Ejecutivo Estatal:

- 1.- Gobernadores de los Estados

Del Legislativo Estatal, son:

- 1.- Diputados Propietarios Locales

Del Poder Judicial Estatal, son:

- 1.- Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales; y en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Con relación a los servidores públicos estatales, es importante transcribir la última parte del párrafo segundo del artículo 110 Constitucional, el cual dice: “. . . sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondo 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”²⁰,

Es importante aclarar que del citado artículo, y en relación a los Directores Generales y sus equivalentes (. . .), son contemplados, como ya se dijo anteriormente, por la naturaleza política de sus funciones, como secretarios de despacho, “. . . dada la expansión que ha registrado el sector paraestatal, cuidan recursos y tienen a su cargo funciones de tal trascendencia, que va más allá de la esferas administrativa y penal, por lo que deben ser sancionados con penas políticas”.²¹

En consecuencia, queda claro que en cuanto a la responsabilidad política, es aplicable a aquellas irregularidades de tipo oficial, o se que tienen que ver con las faltas de acción u omisión en el desempeño de las funciones administrativas.

2.1.2 Causas de responsabilidad política.

Para precisar las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales, quedó establecida en un ordenamiento ordinario, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, en su artículo 7°, misma que establece cuales serían los actos u omisiones que los funcionarios públicos pueden incurrir para instaurarles Juicio Político; siendo estas:

²⁰Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²¹Comentarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp.268.

- ◆ Ataques a las instituciones democráticas;
- ◆ El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- ◆ La violación grave y sistemática a las garantías individuales y sociales;
- ◆ El ataque a la libertad del sufragio;
- ◆ La usurpación de atribuciones ²²;
- ◆ Por infracción y violaciones a la Constitución y a las leyes federales cuando cause perjuicio graves a la federación, a uno o varios Estados de la misma o a la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- ◆ Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- ◆ Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas, y presupuesto de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del distrito federal.

Como se aprecia, las diversas causales tienen más contenido político, a excepción de aquellas que pueden ser comprobadas mediante auditorías oficiales, las otras, es muy probable que por su vaguedad dependan de los criterios que apliquen los miembros de las Cámaras al Congreso de la Unión, ya que éste tiene atribuciones para valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones que den lugar a responsabilidad política. En este supuesto, es comprobable que algunos servidores públicos con inmunidad, no han sido llevados a juicio político por violaciones de planes, presupuesto y programas de la Administración pública.

Por otra parte, es necesario señalar que mientras para el funcionario público federal *la responsabilidad política se podría generar por no satisfacer los intereses públicos fundamentales y de buen despacho para los funcionarios Estatales, es única y exclusivamente como lo establece el artículo 110 Constitucional: "... 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"*, situación que va en contra del artículo 128 de la propia Constitucional, ya que sin excepción cualquier servidor público que ocupe un cargo público, al momento de tomar posesión del mismo,

²² Este ya es un delito contemplado por las leyes penales.

tendrán la obligación de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen, por lo tanto todo aquel que no lo cumpla, no importa la importancia del cargo, al violar este precepto esta incurriendo en responsabilidad.

2.1.3 Autoridades competentes para instrumentar el Juicio Político.

Empezare el análisis con una definición de Juicio Político “. . . El Juicio Político implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover o inhabilitar a ciertos servidores públicos de alta jerarquía (...) que no confiere al órgano la potestad de privarlo de su libertad, de su patrimonio o de su vida, que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez (...)”²³. Ahora bien ¿Quiénes son las autoridades competentes para substanciar el procedimiento en comento?, la respuesta es el Congreso de la Unión, sus Cámaras respectivas son las encargadas en substanciar el procedimiento relativo al Juicio Político:

- A).- La Cámara de Diputados, actuará como Órgano Instructor y de Acusación.
- B).- La Cámara de Senadores fungirá como Jurado de Sentencia.

2.1.3.1. Ámbito temporal de aplicación.

El Juicio Político sólo podrá ser instituido durante el desempeño de las funciones como servidor público, y un año después de concluido el cargo.

2.1.3.2. Legislación aplicable.

Todo lo relativo al juicio político se encuentra regulado en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el procedimiento del mismo actualmente sigue siendo regulado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; lo que no este previsto en dicha ley (principalmente en relación a las pruebas) deberá estar dispuesto en el Código Federal de Procedimientos

²³ Ortiz Soltero Sergio Monserrát, Responsabilidades legales de los servidores públicos, Editorial Porrúa, México 2003, pp. 107.

Penales; Código Penal para el Distrito federal en materia común y para toda la república en materia Federal.

2.1.4. Sanciones.

Cabe aclarar que después de las reformas al Título Cuarto Constitucional y la Ley Reglamentaria de 1982, el juicio político dejó de ser un procedimiento mediante el cual el Congreso de la Unión tuviera facultades para resolver la procesabilidad penal del servidor público inculpado, estableciéndose como único fin la imposición de sanciones, mismas que se encuentran establecidas en el artículo 110 Constitucional, párrafo tercero en adelante, en cual manifiesta, que las sanciones a los servidores públicos que se les instaure Juicio Político, y resulten responsables serán:

a).- Destitución.

b).- Inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público (hasta por veinte años)

Dicho artículo continúa diciendo con respecto a la aplicación de las sanciones: *"(...) La Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.*

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

Por último se hace resaltar que las declaraciones y las resoluciones de ambas Cámaras son inacatables.

2.1.5. Responsabilidad Política del Presidente de la República

En lo que respecta a la situación del Titular del Ejecutivo Federal, está es de lo más arbitraria, ya que dicho funcionario carece de responsabilidad política, esto se debe a que en el multicitado artículo 110, no es incluido como sujeto de responsabilidad política, quedando claro que a este servidor público no se le puede aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ni en materia política ni en materia de responsabilidades. Ante lo anterior, cabe la pregunta: ¿Este funcionarios es libres de cometer delitos por el simple hecho de ser Presidente de la República Mexicana?, la respuesta debería ser no, sin embargo la historia muestra otra cosa.

Se robustece este criterio con los propios preceptos constitucionales, mientras que el artículo 108 y el cuarto párrafo del artículo 111, Constitucionales, 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, por lo tanto las conductas que establece las conductas infractoras a los que se puede incurrir para determinar juicio político en relación a los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, no son aplicables al titular de del Ejecutivo Federal.

2.2. Responsabilidad Penal.

La responsabilidad penal se deriva de la imputación de cualquier delito, en el Código de la materia se establece en el artículo 7, que delito es todo acto u omisión que sancionan las leyes penales, entonces quienes violan dicho mandato deben ser perseguidos por la justicia, enjuiciados y sancionados, si es procedente, sin embargo para poder aplicar la justicia penal, del Título Cuarto Constitucional denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado", se deben tomar en cuenta dos supuestos:

- 1.- Los que pueden ser consignados ante el juez como cualquier ciudadano.

2.- Y aquellos que por el cargo que ostentan disponen de "fuero" o protección constitucional, como lo establece el artículo 111 Constitucional, ya que para ser juzgados primeramente debe retirárseles la protección constitucional a través de la declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados.

En razón de lo anterior, el segundo supuesto es el que estudiare en el presente trabajo, por lo que, es importante aclarar que el fuero -aunque se ha querido eliminar este término de la constitución hasta la fecha subsiste como género- en la actualidad se traduce como *inmunidad procesal*, entendiéndose la prerrogativa Constitucional que tienen ciertos servidores públicos, cuando se encuentren en el desempeño de sus encargos, para no ser sujetos al procedimiento que contempla la ley penal si antes no es oficialmente declarada su procedencia por un órgano materialmente jurisdiccional como lo es la Cámara de Diputados, o es la imposibilidad que tienen las autoridades jurisdiccionales competentes para ejercer acción penal en contra del servidor público presunto responsable.

Delgadillo Gutiérrez nos dice: *"La regularización de la responsabilidad Penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo respecto a la diferenciación entre ilícitos oficiales y los delitos comunes que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitadas las responsabilidades políticas y administrativas, al grado de poder afirmar que 'Actualmente, con claridad que no admite desvíos, se distinguen entre tres tipos de infracciones: la falta política, la falta administrativa y el delito que característicamente se refiere al ilícito penal.'"*²⁴

2.2.1. Sujetos de Responsabilidad Penal.

En materia de responsabilidad penal, el artículo 212 del Código Penal establece que es servidor público toda aquella persona que desempeñe un empleo,

²⁴Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México 2002, p.28.

cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, sin embargo esto es en cuanto a sus Títulos Décimo y Décimo Primero, relativo a los delitos que pudiesen cometer los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, y al referirme a servidores públicos, me refiero a cualquier servidor público sin importar su cargo o jerarquía o sea aquellos que tienen inmunidad procesal, y para ejercitar la acción penal, como ya se dijo anteriormente, primero se deberá declarar la procedencia.

Por lo antes descrito, los sujetos de responsabilidad penal a estudio son aquellos que alude el artículo 111 constitucional, sin embargo es necesario dejar claro que dicho artículo no incluye en este procedimiento a todos los funcionarios que son considerados en el artículo 110 del mismo ordenamiento legal, como sujetos a Juicio Político, siendo estos:

Del Poder Ejecutivo Federal:

- 1.- Presidente de la República;
- 2.- Los Secretarios de Despacho;
- 3 - Jefes de Departamento Administrativo;
- 4.- Procurador General de la República.

Del Poder Legislativo, son:

- 1.- Los Senadores Propietarios al Congreso de la Unión
- 2.- Los Diputados Propietarios al Congreso de la Unión

Del Poder Judicial, son:

- 1.- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 2.- Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral;
- 3.- Consejeros de la Judicatura Federal;

En este rubro la Constitución no menciona a los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito y a los Jueces de Distrito, no obstante se considera que gozan de inmunidad procesal, toda vez que así lo determina la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Del Gobierno del Distrito Federal, son:

- 1.- Jefe de Gobierno;
- 2.- Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- 3.- Diputados Propietarios a la Asamblea del Distrito Federal;

Del Instituto Federal Electoral, son:

- 1.- Consejero Presidente; y
- 2.- Consejeros Electorales;

En cuanto a los Estados de la República, del Ejecutivo Estatal:

- 1.- Gobernadores de los Estados.

Del Legislativo Estatal, son:

- 1.- Diputados Propietarios Locales.

Del Poder Judicial Estatal, son:

- 1.- Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales; y en su caso,
- 2.- Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

2.2.2. Causas de responsabilidad penal.

Pueden ser todas aquellas conductas delictivas que hayan realizado servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, el artículo 13, del Código penal, determina quienes son autores o partícipes del delito:

- Los que acuerden o preparen su realización;
- Los que lo realicen por sí;
- Los que lo realicen conjuntamente;
- Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro;
- Los que determinen dolosamente a otro a cometerlo;
- Los que dolosamente presten ayuda o auxilien al delincuente, en cumplimiento de una promesa anterior al delito; y

- Los que sin acuerdo previo, intervengan con otros en su comisión, cuando no se pueda precisar el resultado que cada quien produjo.

El Libro Segundo Título Décimo del Código Penal, determina como delitos imputables a servidores públicos:

- a).- El Ejercicio Indebido de servicio público;
- b).- Abuso de autoridad;
- c).- Coalición de servidores públicos;
- d).- Uso indebido de atribuciones y facultades;
- e).- Concusión;
- f).- Intimidación;
- g).- Ejercicio abusivo de funciones;
- h).- Tráfico de influencia;
- i).- Cohecho;
- j).- Peculado; y
- k).- Enriquecimiento ilícito

El Título Décimo Primero, se refiere a:

- a).- Delitos contra la administración de justicia;
- b).- Ejercicio indebido del propio derecho

Por último, también existen otros artículos que sancionan la responsabilidad penal del servidor público, como delitos contra la seguridad de la nación, fraude, delitos contra la salud, etc.

2.2.3. Autoridades competentes para Instrumentar el Juicio de Declaración de Procedencia.

Ahora bien, una vez que se presenta una denuncia en contra de un servidor público, ya sea por un particular o requerimiento del Ministerio Público cumpliendo con los requisitos procedimentales para el ejercicio de la acción penal, para poder proceder penalmente en contra de un servidor público, la autoridad competente para determinar la declaración de procedencia es la Cámara de Diputados, y una vez

ejercitada la acción penal, serán los Tribunales competentes, tratándose de delitos federales, la competencia son las autoridades y tribunales federales del lugar en que se cometa.

En cuanto al Primer Mandatario, como lo establece el propio artículo 111 Constitucional sólo podrá ser acusado ante la Cámara de Senadores, quien resolverá en base en la legislación penal aplicable.

2.2.3.1. Ámbito temporal de aplicación.

El ámbito de aplicación relativo a la declaración de procedencia sólo podrá instaurarse en contra de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 111 Constitucional, durante el tiempo que dure su empleo, cargo o comisión o un año después de la conclusión del mismo.

En cuanto al ejercicio de la acción penal prescribirá en dos años, si el delito mereciere destitución, suspensión, privación de derechos o inhabilitación, salvo lo previsto en otras normas.

2.2.3.2. Legislación aplicable.

Todo lo relativo a la responsabilidad penal se encuentra regulado en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; siendo la Ley aplicable La Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.²⁵

Iniciado el procedimiento penal, el artículo 109 Constitucional conforme a la fracción II, establece que la comisión de delitos de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal,

²⁵ El 10 de abril de 2001, se presentó la iniciativa de Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia, misma que no ha sido dictaminada.

2.2.4. Sanciones.

La función de la Cámara de Diputados es analizar la existencia de conductas infractoras de las leyes federales, y en su caso, declarar si ha lugar o no a proceder contra el inculpado; no es autoridad para aplicar leyes penales, ni para incoar procedimiento penal y mucho menos para imponer sanciones que puedan privar de la libertad al inculpado, ya que esta facultad es exclusiva de la autoridad judicial. Las declaraciones y resoluciones serán inacatables.

En cuanto a los servidores públicos estatales, la declaración de procedencia será únicamente para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, y éstas, en el ámbito de su competencia procedan como corresponde.

En materia penal, las sanciones tratándose de delitos que los inculpados hayan obtenido un beneficio económico o cause daño o perjuicio patrimoniales, se deberán graduar de acuerdo al lucro obtenido, y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados con su conducta ilícita. Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

2.2.5. Responsabilidad Penal del Presidente de la República

Solamente puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, y en este punto es necesario que la Cámara de Senadores dicte la Declaración de procedencia para que constitucionalmente posibilite al juez de la causa a incoar el procedimiento penal en su contra.

2.3. Responsabilidad Administrativa.

La responsabilidad administrativa se regula por el Título Cuarto Constitucional en su artículo 109 fracción III, el cual a la letra dice: "Se aplicarán sanciones

administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones...". Por lo tanto la responsabilidad administrativa "... es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Las obligaciones contenidas en este dispositivo tienen como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia que se tutelan en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".²⁶

Recapitulando, ésta responsabilidad, *se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan los valores fundamentales que rigen la función pública. En este sentido para aplicar el procedimiento disciplinario correspondiente se tomara en cuenta dos vertientes:*

- 1.- Que el servidor público este adscrito a la Federación, y
- 2.- Sin estarlo, maneje y aplique recursos públicos que sean de carácter federal.

2.3.1. Sujetos de Responsabilidad Administrativa

El artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos refiere sólo a los servidores que hace mención el artículo 108 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, haciendo dejando afuera a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados de las Legislaturas Locales, a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso a los miembros de las Judicaturas Locales.²⁷

²⁶ Op. Cit., pp. 127.

²⁷ La Ley de 1982, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contempla la responsabilidad administrativa de estos funcionarios en cuanto a que se refería exclusivamente a la obligación de guardar la Constitución Federal y las Leyes que de ella emanen, así como por el manejo de fondos y valores de carácter federal.

Por parte de la Federación:

- ◆ Senadores y Diputados Propietarios y Suplentes al Congreso de la Unión.
- ◆ Diputados Propietarios a la Asamblea del Distrito Federal.

Por parte del Poder Judicial de la Federación:

- ◆ Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- ◆ Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
- ◆ Consejeros de la Judicatura Federal,
- ◆ Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito, y
- ◆ Jueces de Distrito.

Por parte del Poder Judicial del Distrito Federal:

- ◆ Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal,
- ◆ Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, y
- ◆ Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.

Por parte del Instituto Federal Electoral:

- ◆ Consejero del Presidente
- ◆ Consejeros Electorales, y
- ◆ Secretario Ejecutivo.

Los funcionarios y empleados y, en general, toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.

- ◆ Secretario de Despacho,
- ◆ Los Jefes de Departamento Administrativo,
- ◆ Consejo Jurídico del Ejecutivo Federal,
- ◆ Procurador General de la República,
- ◆ Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados,
- ◆ Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria,
- ◆ Directores Generales y sus equivalentes de las sociedades y asociaciones asimiladas a ésta, y

- ◆ Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.
- ◆ Jefe de Gobierno del Distrito Federal,
- ◆ Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

En los Estados de la República:

- ◆ Gobernadores,
- ◆ Diputados de las legislaturas Locales,
- ◆ Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y
- ◆ En su caso, los miembros de las Judicaturas Locales.

Concluyendo que son sujetos de responsabilidad administrativa, todos los funcionarios, empleados o trabajadores del gobierno federal, estatal o municipal, de acuerdo a sus respectivas leyes de responsabilidades y en el ámbito de su competencia.

2.3.2. Causas de responsabilidad administrativa.

Las causas o conductas que dan origen a la responsabilidad administrativa la tenemos regulada en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determinando las obligaciones que todos los servidores públicos deben de respetar, asimismo, deben salvaguardar los principios fundamentales que deben observarse en la realización de sus funciones, empleos cargo o comisiones, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento disciplinario correspondientes y a las sanciones que correspondan, son:

- a) Legalidad,
- b) Honradez,
- c) Lealtad,
- d) Imparcialidad,
- e) Eficiencia.

En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las conductas a respetar se encontraban descritas en el artículo 47, constaba de 24 fracciones que describían las conductas que uno podía incurrir, no se enumeran en el presente trabajo, toda vez que con las reformas de 1992 a la ley, algunas fueron modificadas, por lo que hoy en día es historia, sin embargo el artículo Sexto transitorio de la nueva ley manifiesta:

Los procedimientos seguidos a servidores públicos federales que se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la fecha ha de entra en vigor de esta Ley, así como las resoluciones de fondo materia de los mismos, deberán sustanciarse y concluirse de conformidad con las disposiciones vigentes al momento en que se iniciaron tales procedimientos.

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigentes hasta la entrada en vigor de la presente Ley seguirán aplicándose por lo hechos realizados durante su vigencia", por lo que en estas circunstancia tiene plena vigencia.

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos las conductas a respetar se encuentran en el artículo 8, que a la letra dice:

- I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión, o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

- V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;
- VIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el periodo para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;
- IX. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;
- X. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XI. Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte. El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
- XII. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor o público de que se trate en el desempeño de su empleo,

cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo; cargo o comisión. Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión. Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

- XIII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener, beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;
- XIV. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;
- XV. Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;
- XVI. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;
- XVII. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
- XVIII. Denunciar por escrito ante la Secretaría ó la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones;
- XIX. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;
- XX. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

- XXI.** Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;
- XXII.** Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas que se refiere la fracción XI;
- XXIII.** Abstenerse de adquirir para sí o para las personas á que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y
- XXIV.** Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

2.3.3. Autoridades competentes.

Son aquellas cuyo ámbito de competencia son las encargadas de conocer de responsabilidad administrativa, aplicando el procedimiento correspondiente a sí como el resultado y sanción de las mismas, a nivel federal:

- La Cámara de Senadores y Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- La Secretaría de la Función Pública;
- Órganos Internos de Control del las Dependencias del Ejecutivo Federal;
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, misma que es supletoria de la ley de la materia.
- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- Tribunales de trabajo
- Tribunal Fiscal de la Federación;-
- Auditoría Superior de la Federación

- Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- Banco de México; y,
- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Ahora bien, tomando en consideración que en la ley de 2002, ya no se menciona al Gobierno del Distrito Federal, la ley aplicable es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y quienes están facultados para aplicarla son:

- El Órgano Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal;
- La Asamblea Ejecutiva del Distrito Federal;
- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; y,
- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

2.3.4. Sanciones por falta administrativa.

Es de suma importancia, especificar que el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es diferente y limitada ya que por una parte la primera ley citada se adecua a todos los servidores públicos federales, quienes desempeñan funciones en: Poder Ejecutivo Federal y el Distrito Federal; Poder Legislativo Federal o en el Distrito federal, y Poder Judicial del Distrito Federal, en este punto con base a su Ley Orgánica.

En cuanto a los funcionarios estatales, éstas deben estar reguladas por sus leyes de responsabilidades, como lo establece el artículo 109 primer párrafo. En cuanto a la segunda ley; es exclusiva en materia Federal y va dirigida a los trabajadores del Poder Ejecutivo Federal.

Los procedimientos, de juicio político y disciplinario administrativo se resuelven con sanción (cuando así procede), siendo procedimientos materialmente jurisdiccionales y en ambos, debe prevalecer *el principio de necesidad de la sanción*

para la inhibición de los actos u omisiones que incumplen las obligaciones de los servidores públicos.

Juárez Mejía, comenta al respecto: "En cierto sentido la sanción política y la sanción administrativa son también una privación de ciertos bienes jurídicos: la confianza del pueblo, el empleo, el cargo, la comisión, la honra, el buen nombre. *En la sanción política se retira la confianza al funcionario; la sanción administrativa es una medida disciplinaria para restablecer el orden de la administración o evitar que sea roto.* Los bienes jurídicos protegidos por el derecho penal son de mayor jerarquía que los protegidos por la ley de responsabilidades: de su preservación depende la de todo el orden social; la que castiga es la sociedad a través del Estado".²⁸

Actualmente las sanciones se encuentran establecidas en el artículo 13 de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siendo estas:

1. Amonestación privada o pública;
2. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;
3. Destitución del puesto;
4. Sanción Económica;
5. Inhabilitación.

Delgadillo Gutiérrez nos dice: "... la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que aunque se le identifica como sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos (. . .) cuando la actuación del servidor público, en ejercicio de sus funciones haya causado daños y perjuicios a los particulares, la responsabilidad frente a ellos es propiamente civil"²⁹

²⁸ Mejía, Godofino Humberto, La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Juárez Editorial Porrúa, México 2002, p.106.

²⁹ *Ibidem*, pp.41.

2.3.5. Responsabilidad administrativa del Presidente de la República

La situación del Titular del Ejecutivo Federal, carece de responsabilidad administrativa, en virtud del artículo 108 Constitucional, no lo incluye como sujeto de responsabilidad administrativa, quedando claro que este servidor público no se le puede aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ni en materia política ni en materia de responsabilidades.

Recapitulando, la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado son de naturaleza política, penal y administrativa, pudiéndose generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones mediante diferentes procedimientos.

- Juicio político ante el Poder Legislativo;
- Procedimiento penal ante el Poder Judicial
- Procedimiento administrativo ante el Órgano Interno de Control, y
- frente a los particulares, la responsabilidad será de tipo civil, misma que será tramitada conforme a las leyes civiles y ante los jueces de esa materia.

CAPITULO 3

PROCEDIMIENTO PARA RETIRAR LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.

"Los bolsillos de los gobernantes deben ser de cristal".

Enrique Tierno Galván

3.1. El Desafuero por Delitos Comunes.

Como se estudio anteriormente la responsabilidad penal de cualquier servidor público, se presenta cuando infringe lo dispuesto por alguno de los preceptos contenidos en los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal, pero se debe tomar en cuenta la jerarquía que ostente el presunto responsable, ya que con base en ello se determinará el procedimiento a seguir.

En la Constitución Mexicana, el fuero se entiende como inmunidad relativa - que según nuestra Carta Magna se da al cargo y no a la persona - concedida a determinados servidores públicos, los cuales no pueden ser juzgados penalmente sin que antes se suprima tal inmunidad, a esta supresión se le denomina coloquialmente desafuero; en consecuencia el desafuero es la perdida de la protección que se otorga al desempeño de la función, ahora bien al declarar éste, la autoridad competente no pretende prejuzgar la responsabilidad penal del presunto, sino al contrario, el objetivo es que no se afecte la función pública, por lo que será juzgado por la jurisdicción penal que normalmente deba conocer del asunto.

Por lo tanto en el presente capítulo detallaré quien es las autoridad correspondiente para llevar a cabo el Juicio de Procedencia, así como el procedimiento que se sigue al respecto, conociendo algunos aspectos fundamentales, por lo que al iniciar el citado juicio, se retrasa la aplicación de las leyes penales. Por lo tanto es importante que exista un proyecto de reforma en este sentido, ya que en México ha quedado en la historia que el fuero sí se aplica a la persona y no al cargo, y su aplicación se maneja de acuerdo a las circunstancias políticas que viva el país, aunado al hecho que existen otras figuras jurídicas como la "Licencia", que no están debidamente reglamentadas.

3.1.1. Autoridad competente (Artículo 74 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Como explica en el punto anterior, el procedimiento se denomina *Procedimiento para la Declaración de Procedencia*, mismo que es un procedimiento sumario de tipo político y materialmente jurisdiccional, que se instituye en contra de los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal para posibilitar la procedencia de la acción penal que se derive de las denuncias penales que se interpongan en su contra.

La autoridades que conocen del mismo, por una parte el artículo 74 fracción V, establece: "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: (. . .) V. Declarar si ha lugar a proceder penalmente en contra de los servidores públicos que hubieran incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución. . .", con relación al artículo 109, fracción II de la propia constitución, que dice: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores Públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones: II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.³⁰

Por lo tanto, la autoridad competente es la *Cámara de Diputados*, siendo el órgano autorizado con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para retirar el fuero a los servidores públicos que disfrutan de él, teniendo como legislación, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, (vigente en materia de juicio político y juicio de procedencia, asimismo para determinar responsabilidad administrativa a servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal).

³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Y de esta autoridad se desprende la *Sección Instructora*, la cual se define "... como una *autoridad* distinta de la Cámara de Diputados, si bien sólo encargada de la instrucción del procedimiento con base en la cual elabora un dictamen, que debe concluir con una propuesta para declara que procede o no el desaforar al funcionario"³¹; tal propuesta se vota en el pleno de la Cámara, pero si existiera un caso de notoria improcedencia en la cual hubiese una conclusión diferente, también debe ser votada por la Cámara.

3.1.2. Formalidades.

En todo procedimiento deben existir diversas formalidades para no incurrir en violación a las leyes establecidas, la declaración de procedencia no es la excepción, y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esta revestida de un conjunto de éstas el cual el autor Andrade Sánchez, divide:

1.- Formalidades Procesales, éstas se encuentran detalladamente establecidas en la ley, en cuanto al acusado, tiene derecho a:

- a).- Ser informado de la materia de la denuncia (art. 13, LFRSP).
- b).- Que se le haga saber su garantía de defensa (art. 13, LFRSP).
- c).- Designar a un defensor (Art 13 y se colige con el 15 de la LFRSP).
- d).- Elegir entre comparecer e informar por escrito respecto del contenido de la denuncia (art. 13, LFRSP).
- e).- Que se ponga el expediente a su vista y la de su defensor para tomar datos a fin de formular alegatos (art. 15, LFRSP).
- f).- Presentar personalmente asistido de su defensor ante el pleno de la Cámara cuando ésta deba de tomar la decisión definitiva a fin de alegar lo que a su derecho convenga (art. 18, LFRSP).
- g).- El cumplimiento de plazos establecidos por la ley (art. 19, LFRSP).

2.- Formalidades procesales parlamentarias:

³¹Andrade Sánchez, Eduardo, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, pp. 110.

- 1).- Formalidades para la creación de la autoridad competente (art. 11, LFRSP).
- 2).- Formalidades relativas a la discusión, se ha entendido que priva tanto para la actuación de la Sección Instructora como para el pleno de la Cámara, de manera que en la practica al interior de la Sección Instructora se sigue un mecanismo de debate dirigido por su presidente en el que concede la palabra a los miembros de la Sección siguiendo un procedimiento parlamentario (art. 20, LFRSP).
- 3).- Formalidades relativas a l votación.- La regla general esta establecida en la propia Constitución en el artículo 111, donde se determina que será la mayoría absoluta de los miembros presentes, consistentes en cincuenta más uno, de tal forma que las abstenciones son votos negativos, asimismo se encuentra regulado en el artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esta regla barca la aprobación en la sesión plenaria, pues la aprobación o reprobación de las conclusiones es un asunto que compete al pleno, pero el precepto contiene una referencia a la formulación de las conclusiones o los dictámenes, la cual se da en el seno de la Sección Instructora, por lo que opera la regla de votación nominal al interior de la misma, debiendo constar en sus actos para su valides.³²

3.1.3. Comisión Jurisdiccional.

Para integrar la Sección Instructora, debemos hacer referencia a la Comisión Jurisdiccional, teniendo su fundamento en el artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM)³³, cuya única finalidad es la de hacer surgir de su seno a la Sección Instructora, la que desarrollara las tareas que le corresponden.

El artículo 11, párrafo primero, de la Ley reglamentaria, que no es otra más que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual establece: "Al proponer la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión la constitución de comisiones para el despacho de los

³² Ibidem, pp.97-104.

³³ Artículo 40 LOCGEUM.- La Comisión Jurisdiccionales integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designe a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la Sección Instructora encargada de las funciones a que se refiere la Ley Reglamentaria del título cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

asuntos, propondrá la integración de una comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente ley y en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Aprobada la propuesta a que hace referencia el párrafo anterior, por cada Cámara se designará de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección Instructora en la Cámara de Diputados (. . .)".³⁴

A diferencia de otras Comisiones que tienen un número fijo de miembros, en ésta se determina un número variable con un mínimo de doce y un máximo de dieciséis diputados y su única participación en el procedimiento de la declaración de procedencia es como se dijo anteriormente, que de esta comisión surjan los miembros de la Sección Instructora de la Cámara de Diputados.

3.1.4. Sección Instructora.

La Sección Instructora es un órgano dotado de facultades por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), que pueden ser ejercidas respecto de particulares, y emite actos unilaterales y coercibles, mismos que revisten todas las características de un acto de autoridad, independientemente de la voluntad de la Cámara de Diputados; es decir, no se requiere que el pleno de la Cámara en la mayor parte de los casos ratifique o confirme una propuesta hecha por la Sección Instructora, dado que esta misma dispone de atribuciones que le confiere directamente la ley de la materia.

En cuanto a su naturaleza de autoridad, esta puede actuar como:

³⁴ Esta Gran Comisión era el órgano de gobierno de las Cámaras, el cual desapareció con motivo de los cambios verificados en la organización del Congreso, los cuales se efectuaron de manera transitoria por una serie de acuerdos parlamentarios en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados y finalmente se concretaron en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 por lo cual desapareció la Gran Comisión. Es importante determinar que no hay equivalencia entre la LFRSP y LOCGEUM, ya que la primera es de 1982 y la segunda de 1999, ahora bien el LOCGEUM en su artículo 34, inciso c), atribuye a la Junta de Coordinación Política la Facultad de "proponer al pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas...", por lo que actualmente en lugar de Gran Comisión se debe leer Junta de Coordinación.

- I. Juez para realizar cualquier diligencia que, eventualmente, podría encomendarle a un juez de distrito, (artículo 33, LFRSP).
- II. Tiene carácter de autoridad, ya que podrá imponer sanciones, como multa; (artículo 36, LFRSP).
- III. Tiene la facultad de solicitar copias certificadas a las autoridades correspondientes, so pena de multa en caso de no cumplir en el plazo establecido (artículo 33, LFRSP).
- IV. Podrá solicitar por sí o a instancia de los interesados, los documentos o expedientes originales ya concluidos (artículo 37, LFRSP).
- V. Esta facultada para ordenar la realización de inspecciones o cateos dentro de las diligencias que según la ley debe desahogar, pudiéndose auxiliar de un juez de distrito para que se efectúen las mismas (artículo 25, LFRSP).

3.1.4.1. Integración de la Sección Instructora.

Primeramente la Sección Instructora sólo puede conformarse con diputados que hayan sido previamente designados integrantes de la Comisión Jurisdiccional, esta designación la hace la junta de Coordinación Política al proponer la integración de las comisiones que son aprobadas por el pleno.

Pero en este sentido surge una duda, respecto a quien corresponde la designación de los miembros de dicha Sección, ya que el artículo 40, párrafo cinco es ambigua ya que establece "*entre ellos se designen*", y el artículo 11, tampoco resuelve esta incertidumbre ya que manifiesta "*por cada Cámara se designarán de cada una de las comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección Instructora*"

Una posible solución sería remitirnos a la función de la Comisión Jurisdiccional, que es la de designar a los miembros, con la necesidad de que éstos dispongan de una plena autoridad derivada de la decisión tomada por el pleno de la Cámara de Diputados, por lo tanto será ésta Comisión quien seleccione de entre sus miembros a quienes deba proponer al pleno para que sea éste el que en una votación, que por tratarse de personas debe ser por cédula,

designa a los cuatro miembros de la Sección Instructora lo anterior con fundamento en el artículo 153 del Reglamento para Gobierno Interior del Congreso.

Otro punto es el momento en que debe constituirse la multitudada Sección, el artículo 11 de la LFRSP establece que en la primera sesión que efectúen las Cámaras al inicio del periodo de una Legislatura deben quedar constituidas las comisiones, y en la misma sesión, una vez que se aprueban las comisiones, deben procederse a la designación de los miembros, el artículo 65 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, la elección de las comisiones debe hacerse "en la primera sesión que verifiquen las cámaras después de la apertura del periodo de sesiones de su primer año de ejercicio"; sin embargo en la practica ha ocurrido que se prolonga el tiempo para la integración de las comisiones, de manera que las disposiciones reglamentarias no ha sido respetadas escrupulosamente.

3.1.4.2. Elementos a comprobarse en la declaración de procedencia.

Los elementos que comprobara la Sección Instructora se determinan en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo estos:

- 1.- Establecer la existencia del delito;
- 2.- La probable responsabilidad del imputado; y
- 3.- La subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita.

Este último punto resalta prioritario, ya que es fundamental que en primer término se constate si la persona a quien se le imputa la comisión de un delito es servidor público y, si éste, está incluido dentro de aquellos a que se refiere el artículo 111 Constitucional, ya que con esto se verificaría si el cargo que

desempeña se encuentra protegido por la inmunidad relativa que el fuero representa, asimismo que no se encuentre separado del cargo, que no haya concluido el período durante el cual debe desempeñarlo y en su defecto si se encuentra con vida el presunto responsable.

Al avocarse a las diligencias para cumplir con los otros dos elementos, se puede decir que éstas son de naturaleza penal, ya que las constancias que se presenten a la Sección Instructora deben ser suficientes para demostrar que se ha incurrido en una conducta típica, antijurídica, culpable y punible; en tal razón, las pruebas deben demostrar que existe un delito de una manera jurídicamente indubitable, ya que no se debe tratar de una mera apreciación o de una convicción basada en valoraciones de carácter subjetivo o político, sino de una actuación de índole técnica que permita comprobar la existencia de una conducta delictiva; *por lo tanto aunque dicha Sección, no prejuzga, sí tiene que constatar aspectos de naturaleza penal, ya que la ley la obliga a efectuar una valoración tanto de la existencia del delito, como de los datos que hagan probable la responsabilidad del imputado.*

Sin embargo existe una diferencia con el juicio penal, ya que en éste, debe quedar *probada* la responsabilidad para poder condenar y en el juicio de procedencia basta con que la Sección estime que es *probable* dicha responsabilidad, sin prejuzgar de la culpabilidad, pero sí considerando que dicha culpabilidad puede darse en razón de la probable responsabilidad. En cuanto al procedimiento para la declaración de procedencia, el artículo 25 de LFRSP, establece que se actuará en lo pertinente y de acuerdo con el procedimiento en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados

3.1.4.3. Jurado de Procedencia

Una vez que se ha emitido el dictamen por medio del cual la Sección Instructora determinó que ha lugar a proceder penalmente, la Cámara de

Diputados anunciará que esta debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente de haber depositado el dictamen, haciéndolo del conocimiento según lo establece el artículo 18 de la ley reglamentaria (LFRSP), a:

- I. Servidor público inculcado;
- II. Al defensor;
- III. Al denunciante;
- IV. Al querellante o Ministerio Público.

Por lo que el día y hora señalados, el Presidente de la Cámara de Diputados se declarará en Jurado de Procedencia, debiendo cumplir con las siguientes formalidades:

- La secretaria dará lectura a las conclusiones del dictamen formuladas por la Sección de Procedencia;
- Se dejará constancia de que las parte que intervinieron en el procedimiento fueron debidamente citadas; asimismo, que fueron cumplidas en sus términos, sin excepción, todas y cada una de las etapas del procedimiento que contempla el Título Segundo de la ley de la materia;
- Se concederá el uso de la palabra al servidor público y a su defensor, así como al denunciante, querellante o Ministerio Público en su caso, teniendo derecho de réplica, pero los últimos en utilizar la palabra serán estos tres últimos, si así lo desean;
- Retirado el denunciante, el querellante, el servidor público y su abogado, pero permaneciendo el Ministerio Público, se procederá a discutir y a votar el dictamen y aprobar los puntos de acuerdo. El Presidente hará la declaratoria correspondiente.

3.1.4.4. Declaración de Procedencia.

Quien emitirá la declaración será la Cámara de Diputados en pleno, con la aprobación de la mayoría absoluta de los diputados, por lo que si ésta determina que ha lugar a proceder en contra del inculcado, el artículo 28 de la ley

reglamentaria, establece que quedará separado inmediatamente de su cargo ³⁵, y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes para que actúen conforme a la ley; aclarando que la separación del cargo será únicamente mientras dure el proceso siempre y cuando el periodo para ejercerlo no hayan concluido, en su defecto si no ha lugar se suspenderá cualquier procedimiento ulterior mientras subsista la inmunidad procesal del servidor público, sin que lo anterior sea óbice para que el procedimiento penal continúe cuando el servidor público haya concluido su encargo.

En este orden de ideas y entrando en materia del procedimiento penal, una vez concluido éste y después de la resolución que dicte el juez competente, se pueden desprender dos hipótesis:

A).- Si el proceso termina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir sus funciones.

B).- Si culmina con una resolución sancionadora, por lógica jurídica no regresará al cargo, y si se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su cargo, no se concederá la gracia del indulto.

3.1.4.5. Desarrollo del Juicio

Ahora describiremos brevemente, el desarrollo del juicio de procedencia, pretendiendo que con esto se entienda que la Cámara de Diputados, toma el papel de autoridad judicial, determinando verdaderamente que sí se esta juzgando al respecto, ya que como comente anteriormente, existen todos los elementos de un juicio penal, por lo tanto el proceso es típicamente jurisdiccional.

³⁵ Es importante hacer un señalamiento ya que el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, choca inevitablemente con el artículo 111, párrafo séptimo, Constitucional en la parte que manifiesta: "El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separado de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal..." y en el anterior dice que inmediatamente, por lo tanto es indispensable que se legisle al respecto, lo anterior queda plenamente establecido con el juicio de procedencia que se le inculcó a Andrés Manuel López Obrador, ya que su defensa argumentaba que seguía siendo Jefe de Gobierno. Y la interpretación de las diferentes autoridades del país y de los propios legisladores diferían en que momento quedaba separado del cargo.

3.1.4.5.1. Denuncia

Para presentar denuncia en contra de un servidor público que se encuentra protegido por el fuero, nos remitimos al artículo 109, fracción III, párrafo tercero, que a la letra dice "Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo".³⁸

Y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 9, dice: "Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7º, de esta propia ley y por las conductas que determinan el párrafo segundo del artículo 5º..."

Se interpreta el término "bajo su más estricta responsabilidad", que, quien realice acusaciones infundadas pueden ser objeto a su vez de una reclamación de responsabilidad, ya sea de carácter civil, eventualmente por daño moral, o bien por vías penal por difamación o calumnia. En el mismo orden de ideas y tratándose de juicio político como de declaración de procedencia cualquier ciudadano puede formular denuncia ya sea ante la Cámara de Diputados o ante el Ministerio Público, como lo establece el artículo 25 de la LFRSP, que manifiesta: "Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimientos del Ministerio Público cumplido 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 General de la República, se actuará en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados."

³⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, es conveniente mencionar que es más conveniente presentar la denuncia o querrela ante el Ministerio Público, ya que en la práctica es ante la Cámara de Diputados, pero el procedimiento ha sido remitirlas en algunos casos a la autoridad investigadora o bien desecharlas por notoriamente improcedentes cuando no existe la integración de la averiguación previa por parte del Ministerio Público, quedando claro que sólo se da trámite a los requerimientos formulados por el citado Ministerio, esto en cuanto a la expresión *cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal*, suponiendo entonces, que dichos requisitos sólo pueden ser cubiertos por la autoridad citada y quedando fuera la posibilidad de que la Cámara de Diputados, a través de la Sección Instructora integrará la averiguación correspondiente.

Si la Sección Instructora determina que la denuncia es notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara de Diputados para que ésta resuelva si se desecha o se continúa con el procedimiento (artículo 17, primer párrafo, LFRSP).

En caso contrario, dictaminará dentro de los sesenta días hábiles contados a partir de la fecha en que se le turnó la denuncia respectiva ³⁷, si ha lugar a proceder penalmente contra el servidor público inculpado (artículo 19, LFRSP).

3.1.4.5.2. Notificación y ratificación.

Lo encontramos regulado en el artículo 13 de la LFRSP, el cual menciona que después de ratificada la denuncia ante la Secretaría General de la Cámara, deberá notificar en tres días naturales siguientes a la misma, sin embargo el Art. 19 de la misma ley determina que será "el día siguiente en que se haya turnado la denuncia", Andrade Sánchez nos dice: "... resulta más lógico considerar que la Sección Instructora debe tener la denuncia en su poder y *radicarla* para tener un momento fijo a partir de la cual se pueda establecer el computo de los plazos.

³⁷. El plazo mencionado puede prorrogarse a criterio de la Sección Instructora en la medida que resulte necesario.

Podría plantearse la cuestión de que el auto de radicación no está previsto en la LFRSP; sin embargo, sí está previsto en el artículo 142 del Código Federal de Procedimientos Penales, que es de aplicación supletoria”³⁸

3.1.4.5.3. Periodo probatorio y Valoración de pruebas.

El artículo 14 de la LFRSP, que prevé el juicio político, que la Sección Instructora abrirá un período de prueba de treinta días naturales, para que sean ofrecidas por el denunciante, servidor público así como las que estime pertinentes la propia Sección, se hace la aclaración que no existe regla específica respecto al periodo probatorio de la declaración de procedencia, por lo que se entiende que se seguirá esta regla, así como en ampliar los plazos de recepción de pruebas.

3.1.4.5.4. Alegatos.

Al concluir la etapa de desahogo de pruebas, la LFRSP en su artículo 15, considera terminada la instrucción del procedimiento, abriendo un plazo de tres días naturales para que el denunciante (recordar que en Juicio de Procedencia es el Ministerio Público), tome de los autos los datos que requiera para formular alegatos; concluido ese término, se ponen las constancias a la vista del servidor público y sus defensores por un plazo igual, y transcurrido el mismo las partes deben presentar por escritos sus alegatos dentro de los seis días naturales siguientes, corriendo este término para ambas partes, cuando concluya, respectivamente, su plazo correspondiente a cada uno de los tres días citados.

3.1.4.3.5. Promociones.

A partir de que se desarrolla el proceso las partes pueden promover lo que a su derecho convenga, y en esas promociones encontramos como parte natural del proceso el ofrecimiento de pruebas, pero también la posibilidad de solicitar

³⁸ *Ibidem*, p.155.

algunas otras decisiones de la autoridad jurisdiccional, ejemplo la petición para ampliar plazos, a todas las promociones debe recaer un acuerdo de la Sección, relativo a la misma.

Una vez que la Sección Instructora acepte o no la petición solicitada, su decisión puede ser objeto de una impugnación a través del amparo.

3.1.4.3.6. Resolución.

Por último, El artículo 16, de la LFRSP, determina que una vez concluido el periodo de alegatos, se hayan entregado o no, la Sección Instructora debe formular sus conclusiones "en vistas de las constancias del procedimiento", basándose en lo que conste en autos, haciendo un análisis claro y metódico de las conductas que se le imputan al acusado y establecer los nexos con las normas jurídicas aplicables para determinar, en su caso, si el procedimiento continúa o no, en el caso de juicio político.

En cuanto al juicio de procedencia el artículo 25 de la ley reglamentaria, a parte de determinar si existe delito, la probable responsabilidad y la subsistencia del fuero constitucional del servidor público inculcado, emitirá un dictamen que puede ser en dos sentido : que *ha lugar a proceder* o que *no ha lugar a proceder*.

3.1.5. Posibles medio de impugnación.

Por último, las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados o Senadores son inatacables, así lo establece nuestra Ley Suprema en el artículo 111, párrafo sexto, y el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aunque ésta le agrega "*resoluciones definitivas*", concluyendo que no existe recurso alguno para combatirlas, o sea, la inatacabilidad consiste en que contra dichas resoluciones no existe posibilidad de impugnación , no puede acudirse a juicio o recurso alguno en contra de las mismas, por lo tanto éstas no

son revisadas por el Poder Judicial de la Federación, tampoco puede emplearse la acción de inconstitucionalidad, ya que en estos casos, los actos impugnables sólo pueden ser normas de carácter general, de acuerdo al artículo 105, fracción II de la Constitución.

Sin embargo, el artículo 30 de la LFRSP, abren la posibilidad que aquellas que tengan el carácter de *"resoluciones definitivas"*, son inimpugnables o inatacables, en y esta definitividad tiene que juzgarse en relación con el acto último de decisión de la Cámara, de declarar si ha o no lugar a proceder contra el inculpado; por lo tanto aquellas que no son *"resoluciones definitivas"*, el juez de amparo tiene una base legislativa para determinar que están sujetas a su revisión, en consecuencia todos los demás actos previstos, incluso la decisión relativa a la forma como se constituye la fase de instrucción, tiene que sujetarse estrictamente a los requerimientos legales y deben quedar sujetos a la revisión jurisdiccional por la vía de amparo.

Ahora bien, durante el procedimiento y hasta la emisión de la declaración, puede haber algunas inconsistencias que pueden ser subsanadas durante el transcurso del mismo siendo estas:

1.- Revisión de la declaración.- esta se da cuando se desecha la denuncia, por notoriamente improcedente, como la Declaración del Jurado de Procedencia podrán ser revisadas por el Pleno de las Comisiones Unidas de Gobierno, Puntos Constitucionales y de Justicia, a petición de cualquiera de los Presidentes de dichas Comisiones, o en su defecto, a solicitud de cuando menos el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas Comisiones.

2.- Suspensión del procedimiento Penal.- Se da cuando se sigue un procedimiento penal en contra de algún servidor público que goza de inmunidad procesal, sin que se hayan cumplido los extremos del procedimiento, la secretaría de la Cámara de Diputados, o la secretaría de la Comisión Permanente, librará

oficio al Juez o tribunal que conozca de la causa a fin de que se suspenda el procedimiento penal en tanto se desahoga, resuelve y se declara su procedencia o en todo caso la improcedencia.

3.1.6. Termina para solicitar la declaración de Procedencia

El procedimiento para solicitar la Declaración de Procedencia, se encuentra regulado en el artículo 9 de la LFRSP, en relación con el artículo 25, párrafo primero, de la misma ley, en cuanto a que se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo que habla del juicio político; por lo tanto, la declaración citada, sólo podrá instaurarse en contra de los servidores públicos que enumera el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mientras se encuentren desempeñando su empleo, cargo o comisión o dentro de un año después de la conclusión de los mismos. Sin embargo Andrade Sánchez, hace una aclaración: "No resulta pertinente la disposición que prevé que hasta un año después de concluido el mismo se pueda iniciar la declaración de procedencia a la manera que se hace con el juicio político, ya que éste puede conducir, como una de las sanciones, a la inhabilitación para ocupar otro cargo, y por ello tiene sentido que se inicie aun después de que haya concluido aquél, pero tratándose de declaraciones de procedencia, cuyo único propósito es separar del cargo al funcionario, sería absurdo que pueda darse inicio a dicha declaración con posterioridad a la conclusión del cargo público".

Por último, no se instaurará Declaración de Procedencia, cuando el funcionario público cometa delito y éste no se encuentre en funciones o se encuentre separado de su encargo, a menos de que haya vuelto a desempeñar sus funciones o haya sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero que le dé investidura constitucional.

3.2. Supuestos en que procede la destitución de funcionarios.

Ahora bien, una vez desglosado los pasos que se siguen para que la Sección Instructora determine si ha lugar o no a proceder a retirar el fuero constitucional al presunto servidor público inculpado, enumeraremos los supuestos en que procede la destitución de los mismos, lo anterior es de suma importancia porque podemos determinar que existe desigualdad al aplicar la responsabilidad penal a los servidores públicos involucrados, ya que en todo no se aplica en forma inmediata sino que además de iniciar el citado procedimiento, todavía existen otros factores para iniciar el procedimiento penal correspondiente

Como ya se dijo antes la inmunidad procesal (fuero) se refiere a la imposibilidad que tiene las autoridades jurisdiccionales competentes para ejercer acción penal, ahora bien el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona aquellos servidores públicos que no pueden ser juzgados penalmente sin que antes se suprima tal inmunidad, ya han sido mencionados con anterioridad pero nuevamente los citaremos, siendo estos:

- Diputados y senadores al Congreso de la Unión,
- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- Secretarios de despacho,
- Jefes de departamento administrativo,
- Representantes de la Asamblea del Distrito Federal,
- Titular del órgano de Gobierno del Distrito Federal,
- Procurador General de la República,
- Procurador general de justicia del Distrito Federal,
- Gobernadores de los estados,
- Diputados locales y
- Magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados.

En cuanto a los Departamentos administrativos, hace años eran dependencias directas del presidente de la República, para atender asuntos que requerían de atención particular, posteriormente evolucionaron y se crearon, las

Secretarías área cada área, hoy en día ya no existen, en ese orden de ideas el gobierno del Distrito Federal antes se depositaba en un Departamento Administrativo, ahora se deposita en un funcionario electo denominado Jefe de Gobierno; lo mismo ocurre con los jefes de departamento que actualmente no tiene nada que ver con la disposición constitucional, ahora se entienden como un orden jerárquico burocrático de la administración pública.

En cuanto a los demás funcionario citados, debe seguirse el procedimiento arriba indicado para poder procesarlos penalmente, sin embargo, dentro de estas listas están algunos servidores que especificaremos uno a uno.

3.2.1. Ejecutivo (Gobernadores)

En Cuanto a los Gobernadores de los Estados, la Constitución expresa tácitamente que para proceder penalmente por delitos oficiales se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como correspondan, o sea, la declaración de procedencia no los despoja automáticamente del cargo, sino que el asunto pasa a consideración de las legislaturas locales para que, de acuerdo con el régimen de cada estado, procedan a decretar la remoción si lo estiman procedente.

3.2.2. Legislativo

En Cuanto a los Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de de los Estados y en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, la Constitución expresa tácitamente que para proceder penalmente por delitos oficiales se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de se comunique a las legislaturas locales, para que en

ejercicio de sus atribuciones procedan como correspondan, o sea, la declaración de procedencia no los despoja automáticamente del cargo, sino que el asunto pasa a consideración de las legislaturas locales para que, de acuerdo con el régimen de cada estado, procedan a decretar la remoción si lo estiman procedente.

3.2.3. Judicial (Ministros de la Corte)

En este supuesto sólo comprende a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para efectos del desafuero, ya que los demás miembros del Poder Judicial de la Federación no gozan de inmunidad procesal, sin embargo los jueces de distrito y los magistrados de circuito disponen de una protección especial en el seno del propio Poder Judicial, puesto que dichos funcionarios no pueden ser aprehendidos y enjuiciados sin que previamente los suspenda de sus cargos el Consejo de la Judicatura Federal a solicitud de la autoridad judicial que conozca del procedimiento penal, según lo establece el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, obligando incluso a los jueces del fuero común de las entidades federativas, incluso ordena "Si llegare a ordenarse o a efectuarse alguna detención en desacato a lo previsto en este precepto se procederá en términos de la fracción XIX del artículo 225 del Código Penal", y este artículo trata de proceder penalmente en contra de un servidor público provisto de fuero sin haberle retirado éste previamente.

El Consejo de la Judicatura Federal, puede incluso suspender en sus funciones a los magistrados de circuito y jueces de distrito que aparecieran involucrados en la comisión de un delito y formular denuncia o querrela contra ellos

3.3. Responsabilidad de delitos oficiales después de la declaratoria de procedencia.

Ahora bien una vez concluido el "procedimiento de desafuero", es importante señalar que es lo que pasa con el servidor público, recordemos que el objetivo primordial del Juicio de Procedencia es quitar la inmunidad procesal al servidor público inculcado, en este supuesto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina en su artículo 109, fracción II, que "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal. . ."; esto quiere decir que se iniciara el proceso penal correspondiente para determinar responsabilidad penal y en su caso sancionar.

Sin embargo, en este punto se contravienen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como se apreció en los hechos ocurridos en el mes de abril del año en curso (2005), en el desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal (Andrés Manuel López Obrador), ya que una vez que el jurado de procedencia determino que había lugar a retirar el fuero, hubo polémica en relación a que, si éste, debería seguir ocupando su cargo, al respecto hubo diversas opiniones tanto de legisladores como de las autoridades federales del país, que se pronunciaron al respecto, sin embargo éstas fueron encontradas, observándose las lagunas que existen al interpretar un precepto constitucional, ya que al ser nuestra Carta Magna, tiene prioridad.

3.3.1. Responsabilidades después de ser retirado del cargo.

En este orden de ideas, el artículo 111, párrafo octavo, determina que:

"El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separado de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal."

Sin embargo el artículo 28 de la LFRSP, manifiesta:

"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", situación que en el caso del desafuero del Jefe de Gobierno no se dio.

En este sentido y tomando en consideración que encima de la Constitución no hay nada, tendremos por cierto, que será hasta el momento en que el presunto inculpado este sujeto a proceso penal.

El razonamiento anterior, se corrobora con la opinión emitida por el Doctor en derecho Constitucional Raúl Carrancá y Rivas, el cual expresa: "Quienes respetamos y ejercemos el derecho podemos y estamos obligados a presentar una demanda de juicio político en contra de los 360 diputados federales que el jueves violaron flagrantemente la Constitución al ordenar la destitución del jefe de Gobierno del Distrito Federal (Andrés Manuel López Obrador), sin que aún este sujeto a proceso penal, como establece el artículo 111 de la Carta Magna (...) al diputado priísta Manlio Fabio Beltrones, ya que primero dio por válido un 'dictamen brutal', en el que se ordenó separar del cargo al político tabasqueño y después rectificó ante los medios de comunicación diciendo que en realidad López Obrador continúa al frente del gobierno Capitalino (...) los diputados federales mostraron su desconocimiento de la ley o su mala fe, y por eso aprobaron que López Obrador fuera destituido su cargo con base en el artículo 28 de la Ley

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a pesar de que se trata de una ley reglamentaria que se encuentra por debajo de la Constitución, y el artículo 111 establece claramente que el efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal, y esto no ha ocurrido”.³⁹

Por lo tanto, es importante que se profundice en el presente tema, ya que ninguna ley reglamentaria puede estar encima de la Constitución, y consecuentemente ninguna persona sea gobernante o ciudadano, puede pasar por encima de esta, sino no estaríamos en un Estado de derecho.

3.3.2. El desprestigio del Fuero.

Felipe Tena Ramírez, nos manifiesta que: “Tanto en su formación como en su ejercicio, el fuero deja que desear entre nosotros (...) tocante a su ejercicio, el abuso insolente del fuero lo ha llevado al desprestigio. Detrás de ese abuso –que en nuestras peores épocas ha sido impunidad lo mismo para delitos de sangre que para infracciones de tránsito- se mueve la obscura política nacional, no liberada todavía del fraude de los comicios y de la corrupción de la funciones”.⁴⁰

Como si no bastara la violenta y permanente turbulencia por la que atraviesa la política mexicana (no sólo la nacional, sino también la local y sonados casos municipales), los últimos acontecimientos han despertado al pueblo mexicanos quienes se preguntan ¿hay justicia?, asimismo ha quedado claro que la despolitización de lo jurídico es imposible, de la misma manera que lo político no puede desprenderse de lo legal; sin embargo, se está sobrepasando la dosis de acción política en un asunto que por principio de cuentas consiste en confrontar ciertos hechos y actos contra la ley, pues si bien es cierto, la ley debe de aplicarse a quien no la cumpla, ha quedado demostrado plenamente que el “*fuero*”, si crea

³⁹ Nota periodística de fecha 9 de abril de 2005, del periódico “La Jornada”, Sección Política, p. 3.

⁴⁰ Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 2004, p. 579.

desigualdad en la aplicación de las normas, toda vez que no se aplica conforme a derecho, sino conforme a compromisos políticos y partidistas.

Desde mi punto de vista, el crear un estado de derecho, es empezar cumpliendo con la ley, y en su caso, juzgar verdaderamente a los culpables de una acción delictiva, no importando estatus social, político o económico, desgraciadamente en México ha quedado comprobado que no es así, y que el fuero, si crea una investidura de "inmunidad", por tal situación esta figura esta desprestigiada hoy por hoy en México, y a la vista de todo el mundo en México no existe legalidad.

CAPITULO 4

EL FUERO CONSTITUCIONAL Y LA LICENCIA EN EL DESEMPEÑO DEL CARGO PÚBLICO.

**Cuando un hombre ha llegado a un punto tal de corrupción que no tiene aún la conciencia de su perversidad, no se puede contar ya con él.*

MERLÍN DE DOVAL

4.1. Antecedentes Históricos de La Licencia

Una vez realizado el estudio del "fuero constitucional" o "inmunidad procesal", y verificado las circunstancias en que puede ser retirado dicha investidura, es importante referirnos a otra figura denominada "*licencia*", por que razón, porque, como se cito anteriormente el fuero, nació como protección a las funciones del cargo a desempeñar y no a la persona, tratando con esto de prevenir que no se atacará en forma dolosa o de venganza, a ciertas personas que por el cargo que ostentaban pudiese distraer el desempeño de las funciones y por lo tanto hacer un daño político. Sin embargo, si bien es cierto que el "fuero" no protegía a la persona sino al cargo, ¿por que razón un servidor público con fuero que ha sido inculcado por un delito, debe de iniciársele juicio de procedencia para poder procesarlo penalmente?, lo resolveremos al concluir el presente capítulo

Iniciaremos por remontarnos a la historia, el primer antecedente que se tiene de la "licencia" en México se encuentra en el artículo 90 del proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana de 1842 ⁴¹, que fijaba las prohibiciones a los diputados y senadores, entre ellas "empleo, comisión (...) del gobierno"; la consecuencia del otorgamiento de la licencia era diferente al actual regulación ya que el "interesado" cesaría de sus funciones; el segundo proyecto de Constitución del año antes citado, reguló la solicitud de licencia casi en el mismo sentido como se encuentra actualmente, sólo podrán ser empedados en comisión por el gobierno con el permiso del Congreso, suspendiéndose el ejercicio de su cargo mientras dure aquélla.

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857 — y su reforma de 1874 —, y más adelante la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, contempla además de los propietarios, a los diputados y

⁴¹ Cabe destacar que esta Constitución no estuvo vigente.

senadores suplentes en ejercicio, actualmente el artículo 62 es la base constitucional para solicitar la licencia.

4.1.1. Concepto de Licencia.

El vocablo licencia es un documento en el que consta un permiso o autorización; la licencia significa permiso; libertad de licencia, participio activo, estar permitido, ser lícito; en la licencia se otorga, cede o faculta a un individuo para realizar determinado acto.

La licencia son actos administrativos formales y materiales y exigen requisitos previos y concluyen cuando expira su vigencia o cuando se cancela en virtud de situaciones excepcionales, y su régimen jurídico, estará contenido por lo general en leyes y reglamentos de carácter administrativo, partirá de la base prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴²

Para la Real Academia Española, licencia significa la facultad o permiso para hacer una cosa, en el Derecho Parlamentario la solicitud de licencia no existe como figura unívoca, pues el contenido de la misma depende del régimen de gobierno.

Para los legisladores es el acto de pedir la suspensión de la relación entre el parlamentario y el Poder Legislativo, es decir, que el representante popular, por causas justas, deja de representar al pueblo por determinado tiempo, en tanto permanecen las causas.

4.1.2. Causas en la que procede la licencia.

El fundamento jurídico para solicitar la licencia es el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece: "Los

⁴² Martínez Morales, Rafael, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Administrativo, Segunda Edición, Editorial OXFORD, p.160.

diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados, por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán sus funciones representativa, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador”.

Las principales causas por la que se puede solicitar licencia, es por impedimentos materiales como en el caso de enfermedad, afrontar una diligencia judicial, en el sistema presidencial se solicita para ocupar un cargo, comisión o empleo dentro de la administración pública y en el poder legislativo esta permitido que un miembro pueda ocupar un puesto público. Así lo establece el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus:

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

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

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

De la lectura de estos artículos rescatamos dos aspectos, en primer lugar la categoría de grave, entendiendo que se refiere a la indisposición y la segunda con más certeza a la enfermedad comprobada, sin embargo estos artículos no colman la vaga, ambigua y vacilante afirmación de “*causas graves*”, ¿es grave desempeñar un empleo o comisión en la federación?, por lo tanto la solución sería

determinar y que quedará debidamente especificado, que se considera grave, estableciendo uno a uno los supuesto en que se considera una "*causa grave*", como por ejemplo:

- 1.- Enfermedad: Contagiosa por simple contacto; que requiera reposo o que inhabilite para ejercer el cargo.
- 2.- Por guardar duelo por la pérdida de un familiar o persona cercana.
- 3.- Por dar a luz a un hijo, en caso de diputadas y senadoras.
- 4.- Para enfrentar diligencia jurisdiccionales, por ejemplo penales o administrativas.

En consecuencia, las licencias deben servir para que el parlamentario se separe momentáneamente sin perder el cargo, pero sólo por un tiempo breve que no pase de dos meses, tiempo suficiente para reponerse de una enfermedad, que deje en aptitud de seguir con el cargo. De lo contrario, debiera proceder la pérdida de su condición de parlamentario y estaría en funciones el diputado o senador suplente, esta forma es una prerrogativa para unos supuestos.

Ahora la veremos como una forma obligatoria de solicitarla, en México los Diputados y Senadores tienen la obligación de solicitar la licencia previa, sin goce de sueldo, ante la Cámara respectiva, cuando durante el periodo de su encargo quieran desempeñar otra comisión o empleo en el Gobierno Federal o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo pero, entonces, cesarán en sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará para los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción a esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador. Al respecto, no se establece un límite al tiempo de duración de dicha licencia que, para varios autores, es una necesidad determinada constitucionalmente, la cual se considera que no debiera exceder del término de dos años.

Por otro lado los diputados y senadores podrán solicitar al Presidente de la Cámara respectiva licencia necesaria, siempre que dicha falta no se mayor de tres días, por medio de un escrito o de forma verbal (Art. 47, RGICGEUM), sin embargo existe un límite que tiene la Cámara para otorgar este tipo de licencias, el cual es el 25% del total de los miembros de la Cámara (Art. 48, RGICGEUM), es decir, en la Cámara de Diputados se podrán otorgar hasta ciento veinticinco licencias, que no excedan de tres días y en la Cámara de Senadores hasta treinta y dos.

Asimismo, se podrá solicitar licencia necesaria, durante más de tres días y hasta dos meses, con goce de sueldo, siempre que se justifique. También se podrá solicitará licencia de más de dos meses, pero los parlamentarios no gozarán de dieta respectiva, salvo cuando justifiquen tener o haber tenido una enfermedad (Art. 49, RGICGEUM).

Por último conforme al artículo 37, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tendrá que solicitar licencia al Congreso de la Unión y, en sus recesos, a la Comisión Permanente para admitir de un gobierno de otro país títulos y funciones.

4.2. Opinión de Diversos Juristas en la Materia.

Es importante señalar las opiniones que tienen al respecto diversos juristas, y así tratar de generar una opinión personal para poder determinar la importancia de que se regule específicamente en cuanto a la licencia, y eliminar la incertidumbre que existe actualmente con respecto a que postura se debe tomar, si algún servidor público solicita licencia para separarse de su encargo.

4.2.1. Corriente Jurídica que sustenta que la licencia de un servidor público no anula el fuero.

Esta posición se sustenta principalmente en los argumentos y criterios jurisprudenciales, una vez revisados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta ha concluido que la licencia no priva a los legisladores de sus derechos, dentro de los cuales se encuentra el fuero, pues esta institución tiene la finalidad de garantizar la independencia del Poder Legislativo en su conjunto, tal como se observa en las tesis de jurisprudencia, cuya parte medular se transcribe a continuación:

FUERO CONSTITUCIONAL. El artículo 109 de la Constitución Federal, determina en lo conducente: "Si el delito (materia de la incriminación) fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la forman, si ha, o no, lugar a proceder contra el acusado ... 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, etcétera.". Como se advierte, el Constituyente rodeó a los miembros del Poder Legislativo de una inmunidad que conocida entre nosotros como fuero constitucional, sólo es en esencia, la prerrogativa indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, otorgando a quienes la disfrutan, la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña, sin previa declaración del propio cuerpo, de que ha lugar a proceder contra el acusado, emitida por mayoría absoluta de votos de número total de sus miembros. ... Es decir, el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un Poder frente a los otros Poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien lo disfruta, condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar a un miembro funcionario de la Cámara, sin el consentimiento de la asamblea. Siendo el fuero, como anteriormente se dijo, una prerrogativa esencial para la subsistencia misma del cuerpo, en cuya garantía ha sido establecida, los sujetos particulares que lo integran, resultan beneficiados, pero no porque se conceda a cada uno de ellos particularmente ninguna tutela, se benefician pro parte y como consecuencia del beneficio común. Es decir, de la protección directa del interés público de que el órgano colegiado sea inviolable, se benefician sus componentes durante el término de su función, disfrutando de un derecho reflejo, o sea, de un específico y particular beneficio que con toda propiedad puede ser considerado como un interés jurídicamente protegido. No siendo el fuero, por lo tanto, un propio y verdadero derecho subjetivo, del que puede disponer libremente quien lo disfruta, resulta claro que los miembros del Congreso no pueden renunciarlo, si no es rehusando formar parte del parlamento, porque no se trata de un privilegio otorgado a su persona, sino de una prerrogativa parlamentaria, de orden público, y tal particularidad priva de efectos jurídicos a cualquiera renuncia que alguno de los legisladores hiciera de su fuero, para someterse a una jurisdicción extraña porque establecido para proteger la independencia y autonomía del Poder Legislativo en sus funciones, se proyecta tan sólo en sus componentes, invistiéndolos de la facultad de no comparecer ante otra jurisdicción, entre tanto el organismo de que forman parte, no declare, en los términos y con las formalidades que establece el artículo 109 de la Constitución Federal, que existiendo los actos delictuosos que se imputan al acusado, ha lugar a proceder en su contra,

satisfaciéndose, de este modo, la ineludible condición previa de punibilidad y procedibilidad. No siendo, en consecuencia, renunciable el fuero o prerrogativa menos aún puede aceptarse que se suspenda o concluya por licencia. De acuerdo con la doctrina y normas positivas, la licencia es una simple autorización que cada Cámara otorga a sus miembros, para que puedan estar ausentes de las sesiones sin incurrir en la sanción establecida por el artículo 63 de la Constitución, y aún cuando significa una suspensión en el ejercicio del cargo, no implica por su naturaleza temporal, la pérdida de los derechos, directos o indirectos, inherentes al mismo, razón por la que sería absurdo pretender que tal permiso deroga o suple una prevención constitucional expresa, satisfaciéndose en su virtud, las exigencias de forma requeridas como indispensables para que la jurisdicción represiva pueda actuar. No obsta en contrario, la consideración de que, entre nosotros, sustituyendo al titular contra el suplente al desempeño de la función, porque en esto se complementa la representación otorgada a aquél y su función supletoria no es sino el ejercicio del propio mandato, prolongado en su persona, para ejercerlo en defecto del titular y como expresión soberana de sus electores. Tampoco tiene relevancia el hecho de que el suplente en ejercicio y el propietario con licencia, disfruten simultáneamente de la prerrogativa, porque la Constitución la otorga no en razón del número de los componentes del Congreso, sino para garantizar la independencia del Poder Legislativo frente a los otros Poderes de la Unión, asegurando así la integridad del régimen federal de gobierno que la propia Constitución adopta. No privando la licencia al legislador, del fuero que lo protege, como integrante del Poder a que pertenece, se llega a la forzosa conclusión de que tal prerrogativa sólo concluye por muerte, por renuncia del cargo, por el transcurso del término durante el cual debe ejercerse la función o porque el interesado no se presente a rendir la protesta durante el término de treinta días que señala el artículo 63 de la Constitución Federal. En la especie, no habiéndose extinguido la relación funcional que liga al reo con el órgano constitucional a que pertenece por concurrir alguna de las acusas señaladas, ni habiendo declarado la Cámara de Diputados, en los términos del artículo 109 de la propia Constitución que ha lugar de proceder en su contra, resulta evidente que sigue siendo diputado, no obstante la licencia que le fue otorgada, y en estas condiciones no puede ser válidamente enjuiciado por la jurisdicción federal, protegido como está por la prerrogativa implícita en su investidura y que por constituir un atributo del Poder Legislativo, no puede ser desconocida, sin agravio del propio cuerpo, en su integridad.

Amparo penal en revisión 3447/45. Madrazo Carlos A. 28 de febrero de 1946. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Rebolledo. La publicación no menciona el nombre del ponente. Quinta Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: LXXXVII. Página: 1881

FUERO CONSTITUCIONAL. Los miembros del Poder Legislativo gozan de una inmunidad que se conoce entre nosotros como fuero constitucional, prerrogativa indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, y quienes las disfrutan, tienen la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña sin previa declaración del propio cuerpo o cámara a la que pertenece el quejoso, declaración que debe ser emitida por mayoría de votos del número total de sus miembros. La norma constitucional que esto establece, se informa en una necesidad política que descansa en impedir que la asamblea sea privada de uno o parte de sus miembros por intervención de una jurisdicción extraña y sólo puede suceder esto, con la autorización que la propia asamblea dé en la forma constitucional antes expresada; y si es verdad que el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros, esto no implica revestir a sus miembros de impunidad, sino que condiciona la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción de determinados presupuestos que sólo pueden ser calificados por la cámara relativa, y mientras no exista el consentimiento de la asamblea, ninguno de sus miembros puede ser enjuiciado por otra autoridad. Este principio o corolario que se establece de una manera indubitable en el artículo 109 de la Constitución, implica que la licencia concedida a un diputado, no tiene más valor que el de un permiso para separarse del cargo, pero no de un desafuero, para el cual es necesario el consentimiento y la decisión de la cámara, dado

por mayoría absoluta de votos de los miembros que la integran; y mientras no exista esa declaración, es indudable que el diputado no ha sido desaforado legalmente, y por ende, ninguna autoridad judicial puede enjuiciarlo, al grado de ser privado de su libertad, por la comisión de los hechos delictuosos que se le imputen. Es necesario insistir, que la licencia concedida al diputado para separarse de su puesto, no implica privación de su fuero, o sea de la prerrogativa que nuestra ley Constitucional le otorga en forma refleja del derecho objetivo que la Carta Fundamental fija para proteger la soberanía de los órganos legislativos; que siendo el fuero una prerrogativa esencial para la existencia misma del cuerpo en cuya garantía ha sido establecida, los sujetos particulares que lo integran resultan beneficiados, no porque se le conceda a cada uno de ellos particularmente alguna tutela, sino que se benefician pro-parte y como consecuencia del beneficio común, y tal beneficio, que descansa en el interés público, tiende a proteger al órgano colegiado para que sea inviolable, pero esto sólo puede lograrse protegiendo a cada uno de sus componentes, de donde resulta que ese beneficio no viene a ser sino un interés jurídicamente protegido, o sea, un derecho reflejo y específico que corresponde a cada uno de los miembros de las cámaras legislativas fijado en el artículo 109 Constitucional. Sin embargo, no puede renunciar a ese derecho, porque el beneficio de la ley no está establecido únicamente en favor del particular, sino como miembro de una cámara, que es en realidad la que tiende a ser protegida constitucionalmente con objeto de que su función de soberanía no se menoscabe. Por eso es que nuestra Constitución únicamente faculta a ese órgano para que decida por mayoría absoluta de votos, si uno de sus miembros puede ser enjuiciado por delitos del orden común y por la autoridad judicial competente. No obstante esto, es indispensable convenir en que esa prerrogativa establecida en favor de la cámara, finca un interés en cada uno de sus miembros, que debe ser jurídicamente protegido, pero esto no implica en forma alguna, que pueda renunciarse ese beneficio, porque los beneficios que establecen las leyes de orden público, son irrenunciables, puesto que se establecen para satisfacer intereses sociales, ya que sólo pueden renunciarse los beneficios que la ley concede exclusivamente a los particulares, si no se afectan los derechos de terceros. Por estos conceptos, el fuero no puede renunciarse, ya que únicamente puede privarse de él a virtud de una función de soberanía que realice la cámara a la que pertenezca el miembro o individuo que es objeto de una decisión sobre este particular, pero éste, como tal, y mientras no haya sido privado de ese beneficio, no puede ser sujeto a proceso, y en consecuencia, no puede ordenarse su aprehensión, pues al hacerlo, se viola el artículo 16 constitucional, toda vez que la jurisdicción represiva, bien sea del orden común o federal, no es competente para realizarlo, puesto que no se han satisfecho las condiciones de procedibilidad y punibilidad, a virtud del obstáculo que de una manera expresa señala el artículo 109 de nuestra Constitución Federal. Por otra parte y para que se perciba la profunda diferencia entre una licencia concedida, aún cuando haya sido solicitada con el propósito de someterse a los órganos del Poder Judicial, y el desafuero constitucional, es pertinente advertir que por medio de la primera, no se pierde el carácter de representante popular y el interesado puede volver a sus funciones al terminar esa licencia, o cuando lo estime conveniente, dándola por concluida, en tanto que tratándose de desafuero, el representante popular queda desde luego separado del cuerpo a que pertenece, sin que pueda volver a recuperar su cargo, aun cuando sea absuelto en el proceso judicial correspondiente. Además, si en el caso de licencia, aparte del derecho de percibir sus dietas respectivas, conserva su carácter de representante popular, con todas sus inmunidades, de tal manera que si cometiere un delito de orden común o de naturaleza oficial, dentro del plazo de la licencia, no podrá ser enjuiciado, sino con las formalidades previas que señala la Constitución; en cambio, con el desafuero, queda en calidad de simple ciudadano, y no sólo por el delito que originó el desafuero, sino por cualquier otro delito posterior, puede ser enjuiciado por las autoridades judiciales correspondientes sin requisito previo alguno. Por último, en su parte formal se diferencian la licencia y el desafuero, en que para conceder la primera, basta un quórum ordinario, y para decretar el segundo, es necesario el quórum que la Constitución General señala.

Amparo penal en revisión 4287/45. Joffre Sacramento. 8 de abril de 1946. Unanimidad de cuatro votos, por lo que se refiere a la concesión del amparo y por mayoría de tres votos, en cuanto a los fundamentos. Ausente: José Rebolledo. Disidente: José M. Ortiz Tirado. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Amparo penal en revisión 3904/45. Téllez Vargas Pedro. 13 de abril de 1946. Unanimidad de cuatro votos, por lo que se refiere a la concesión del amparo, y por mayoría de tres votos. Ausente: José Rebolledo. Disidente: José M. Ortiz Tirado. La publicación no menciona el nombre del ponente. Quinta Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: LXXXVIII. Página: 325 y 763.

Estos criterios citados por el Máximo Tribunal, han sido recientemente revalorados y retomados por dos Tribunales Colegiados de Circuito, como enseguida se aprecia:

FUERO CONSTITUCIONAL, LICENCIAS TEMPORALES OTORGADAS A LOS PRESIDENTES MUNICIPALES, CONSERVACIÓN DEL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ). La Constitución Política de San Luis Potosí, en su artículo 127, dispone que, para proceder penalmente contra presidentes municipales, por la presunta comisión de delitos durante el tiempo y sólo en el ejercicio de su encargo, el Congreso del Estado declarará, por el voto de cuando menos las dos terceras partes de sus miembros, si ha o no lugar a proceder contra el presunto responsable; si la resolución del Congreso fuese negativa, se suspenderá todo trámite ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación; pero si el Congreso declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. Ahora bien, las declaraciones y resoluciones del Congreso no son recurribles y el efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado, será separarlo de su encargo y si la sentencia fuese absolutoria, será rehabilitado en los términos que disponga la ley. Al respecto son aplicables las tesis aisladas de la Primera Sala de la Suprema Corte consultables en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXXXVII, página 1881 y Tomo LXXXVIII, página 327, ambas de rubro: "FUERO CONSTITUCIONAL."; así como las jurisprudencias del Pleno de nuestro Máximo Tribunal, números P./J. 38/96 y P./J. 37/96 que aparecen publicadas, respectivamente, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio de 1996, páginas 387 y 388, de rubros: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, DESAFUERO, PROCEDIMIENTO DE. SUS NOTAS DISTINTIVAS." y "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE.", aun y cuando los precedentes y criterios jurisprudenciales citados se refieren en forma preponderante a los miembros de los Congresos Federal y Locales, lo cierto es que el fuero constitucional de que disfrutan es similar al que por extensión se concede al presidente municipal, razón por la que puede afirmarse que el tratamiento que debe darse a ambos, es similar, porque conforme al principio de hermenéutica jurídica que dice que en aquellos casos en que existe una misma razón jurídica, la disposición legal debe ser la misma ubi eadem ratio, eadem dispositio, si el fuero constitucional tiende a resguardar la forma de gobierno democrática, representativa y federal que adoptó la Constitución de la República, mediante la independencia y autonomía de los Poderes de la Unión y de los Estados, también interesa defender entre sí la de los diferentes estratos de gobierno (federal, estatal y municipal). Por ende, si un individuo es electo presidente municipal, y posteriormente solicita y obtiene licencia temporal para separarse de su cargo, y durante el periodo que dura esa separación, es aprehendido con motivo de la supuesta comisión de hechos delictivos

acaecidos con anterioridad a la solicitud de dicha licencia, es lógico que se violó la prerrogativa de inmunidad constitucional conocida como el fuero, porque con ese acto, uno de los estratos de gobierno, en este caso el municipal, es privado del más prominente de sus miembros, como lo es su presidente, por intervención de una jurisdicción extraña, sin participación, consentimiento, autorización o control, al menos del órgano competente para declarar la procedencia de dicha responsabilidad penal, que lo es el cuerpo legislativo de la entidad.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.

Amparo en revisión 273/2000. 7 de septiembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Pedro Elías Soto Lara. Secretario: Guillermo Baltazar y Jiménez. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIII, Febrero de 2001. Tesis: IX.2o.19 P. Página: 1761.

FUNCIONARIOS PÚBLICOS, SEPARACIÓN DEL CARGO COMO REQUISITO PREVIO PARA APREHENDER O ENJUICIAR A. (CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE CHIAPAS). El artículo 72 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, establece la separación del cargo como requisito previo para aprehender o enjuiciar a los funcionarios públicos que se encuentren comprometidos en esa hipótesis. Pero tal circunstancia no puede hacerse valer, si el funcionario se separó de su cargo por licencia indefinida.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 166/89. Jorge Luis Morales Gutiérrez. 5 de septiembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Homero Ruiz Velázquez. Secretario: Stalin Rodríguez López. Octava Época. Instancia: TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: V, Segunda Parte-2, Enero a Junio.

Por las razones anteriores, esta corriente de opinión sostiene que una licencia otorgada a un servidor público investido de fuero, no anula, revoca, ni suspende en modo alguno, el carácter de servidor público, ni la protección constitucional denominada fuero.

4.2.2 Corriente jurídica que sustenta que la licencia de un servidor público anula el fuero.

En relación con el tema que se analiza en este trabajo, el Diputado Federal Álvaro Elías Loredó, integrante de la Sección Instructora que determinó iniciar juicio de procedencia al diputado René Juvenal Bejarano Martínez, sostiene la tesis y considera que, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los servidores públicos que por licencia se encuentran separados de sus funciones carecen de fuero constitucional, dicho artículo establece:

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

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

Alberto del Castillo del Valle, se pronuncia de la siguiente manera:

"Si bien es cierto que el artículo 13 constitucional proscribire los fueros, esta idea impera solamente entre los gobernados, ya que la Constitución los otorga para determinados servidores públicos, como es el caso del Presidente de la República o de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a quienes se contrae el artículo 111 constitucional, sin que otros, como el agente del Ministerio Público de la Federación gocen de fuero, hablando de fuero como la protección que se da a algunas personas, para que no sean procesadas penalmente durante el tiempo en que presten su voluntad psíquica a un órgano de gobierno (es decir, el fuero solamente se da a favor de servidores públicos en funciones). (...) en México no existe el fuero impunidad, sino el llamado fuero de no procesabilidad o inmunidad que, insisto, deja de tener vigencia una vez que el servidor público por cualquier causa (renuncia, licencia, remoción, que haya transcurrido el tiempo por el que fue electo para el mismo, etcétera) deje el cargo que le prodiga ese beneficio o, en su caso, que la Cámara de Diputados le retire ese beneficio, lo que se consigue mediante la substanciación del juicio de desafuero o procedimiento para declarar la procedencia (del proceso penal).

Ahora bien, la protección constitucional que se confiere al servidor público, opera solamente para el caso de que éste se encuentre en ejercicio del cargo encomendado y que concede la inmunidad, pues si se ha separado del encargo de referencia, ya sea por haber pedido licencia, por haber sido destituido del empleo conferido o por cualquier otra causa, no goza del beneficio de mérito; a mayor abundamiento, el artículo 111 constitucional sostiene que el efecto del procedimiento de declaratoria de procedencia, será el de separar de su encargo al servidor público contra quien se haya enderezado esa instancia procesal, para que sea sometido a proceso penal, por lo que si el efecto o finalidad de este procedimiento consiste en separar de su encargo a un servidor público, obvio es que cuando no esté en ejercicio del mismo, no goza de esa inmunidad (ya que no podría ser separado del cargo que ya no ocupa).

Al respecto, debe señalarse que el fuero o la inmunidad que se confiere a los servidores públicos a que alude el artículo 111 constitucional, rige para salvaguardar al servidor público en ejercicio de la función pública (protege, por tanto, al cargo), pero nunca se otorga a ese sujeto como persona humana, pues entonces se rompería con la igualdad jurídica que pregona el artículo 13 de la Carta Magna Federal.⁴³

Por su parte, J. Jesús Orozco Henríquez, al comentar el artículo 112 de la Constitución en Derechos del Pueblo Mexicano señaló lo siguiente:

⁴³ Del Castillo del Valle, Alberto; Bosquejo sobre Responsabilidad Oficial; Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V. México 2004, pp. 43 a 47.

"El artículo 112 constitucional en vigor establece que no se requerirá de previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados para perseguir y enjuiciar penalmente a aquellos servidores públicos que, aun cuando se encuentren previstos en el primer párrafo del artículo 111 constitucional, se encuentren separados de su encargo.

[...] Conforme a lo establecido expresamente en el presente artículo, cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 111 cometa un delito durante el tiempo que se encuentre separado de su encargo, se le puede perseguir penalmente, sin necesidad de previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados.

Consecuentemente, en estos casos no opera la inmunidad procesal que se otorga a los servidores públicos previstos en el artículo 111 en beneficio de la función constitucional que los mismos desempeñan, por estimar que, si se encuentran separados del encargo, ésta no se afecta si se procede penalmente en contra de tales servidores públicos.

A diferencia de lo sostenido anteriormente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (pero respecto de un texto constitucional ya derogado), el artículo 112 en vigor establece que no se requiere declaración de procedencia cuando los servidores públicos correspondientes se encuentren separados de su encargo (ya sea por licencia, renuncia, suspensión, destitución o expiración de dicho encargo, en virtud de que lo que se protege es a la función, no al funcionario; pero sí sería necesaria en caso de que los mismos vuelvan a ocupar alguno de los puestos protegidos con tal inmunidad.

Cabe destacar que la finalidad de la inmunidad procesal —antiguamente llamada, en forma equívoca, "fuero constitucional"— es proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de posibles obstrucciones o represalias políticas, o bien acusaciones temerarias que les impidan seguir desempeñando el cargo respectivo. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la inmunidad procesal en materia penal deriva de la necesidad política de impedir que cierta función pública de especial importancia (como la legislativa, ejecutiva o jurisdiccional) deje de prestarse o realizarse debido a la intervención de una jurisdicción extraña que priva a dicha función de algún servidor público que debe desempeñarla, sin participación, consentimiento, autorización o control, al menos, de la Cámara de Diputados; es decir, la inmunidad procesal "tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a otros poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien lo disfruta, condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar" a determinado servidor público, sin el consentimiento de la Cámara de Diputados (Semanario Judicial de la Federación, quinta época, t. LXXXVII, núm 5, pp. 1881-1884; idem t. LXXXVIII, pp. 327-329); pero si el servidor público correspondiente deja de desempeñar tal función es evidente que no hay justificación alguna para requerir la previa declaración de procedencia en tanto que no hay riesgo de que cierta función pública deje de seguirse desempeñando, ya que la misma la está prestando un servidor público distinto al presunto responsable de un delito.

Es conveniente advertir que el caso contemplado en el artículo 112 se refiere a aquél en que el servidor público, cuyo puesto se encuentra protegido por la inmunidad procesal, por alguna razón, se separa de su encargo y deja de desempeñar dicho puesto, pudiéndose proceder penalmente en su contra durante este periodo en que no ejerce el cargo, sin que se requiera la previa anuencia de la Cámara de Diputados.

[...] Conforme al texto actual, resulta claro que la inmunidad procesal no constituye un derecho ni un privilegio inseparable de cierto servidor público sino meramente una prerrogativa inherente a determinado cargo o función pública, por lo que en caso de que se renuncie al cargo, se encuentre el sujeto bajo licencia o, en general, siempre que se

suspenda o concluya el ejercicio de la función pública protegida, entonces, se suspende o expira el disfrute por ese sujeto de dicha inmunidad procesal".⁴⁴

El mismo J. Jesús Orozco Henríquez, dice lo siguiente:

"[...] Ahora bien, a diferencia de lo sostenido anteriormente por la Suprema Corte de Justicia, el artículo 112 en vigor establece que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando los servidores públicos correspondientes cometan algún delito durante el tiempo que se encuentren separados de su encargo (ya que lo que se protege es la función no al funcionario); pero sí será necesaria en caso de que los mismos vuelvan a ocupar alguno de los puestos protegidos con tal inmunidad. [...]"⁴⁵

Además, Elisur Arteaga Nava, señala lo siguiente:

"Para los efectos de determinar el momento en que un servidor comienza a gozar de la inmunidad, pudiera enunciarse un principio general, que es aplicable a todos los casos con excepción de aquéllos en que de la ley o de la naturaleza de las cosas se desprenda algo diferente. Como el privilegio acompaña a la función el servidor público gozará de aquél a partir del momento en que legalmente asuma el puesto, cargo o comisión. En todos los casos éste se asume no a partir del nombramiento, sino a partir del momento en que se rinde la protesta prevista en el artículo 128 que dispone 'Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen'. Legalmente mientras no haya protesta no hay función.

[...] Asimismo existen algunos principios que hay que tomar en cuenta para los efectos de determinar cuándo cesa el privilegio. La regla general sigue siendo válida: habrá privilegio si hay función, cuando ésta cesa por haberse vencido el periodo legal, por destitución, renuncia o licencia, no hay privilegio; a pesar del principio anterior, procede hacer algunos distingos y precisiones.

[...] Un servidor público destituido, que ha renunciado o pedido licencia, deja de gozar del privilegio desde el momento en que se le notifique legalmente su destitución, ha sido aceptada su renuncia o le ha sido concedida la licencia solicitada, el fundamento pudiera encontrarse en el artículo 214, fracción II del código penal".⁴⁶

También, Ignacio Burgoa Orihuela, ha expresado su opinión en el sentido que se transcribe a continuación:

"El funcionario investido con fuero de no procesabilidad sólo goza de él cuando desempeña el cargo respectivo y no durante el lapso que dure la licencia que hubiese

⁴⁴ México a través de sus Constituciones; Orozco Henríquez, J. Jesús; Tomo XI. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa. México 2003, pp. 55 a 58.

⁴⁵ Orozco Henríquez, J. José; Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en las Responsabilidades de los Servidores Públicos; Manuel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México 1984, p. 123.

⁴⁶ Arteaga Nava, Elisur; Derecho Constitucional. Instituciones Federales, Estatales y Municipales, Tomo III; Universidad Nacional Autónoma de México. México 2004, pp. 422 a 424.

obtenido para separarse de él temporalmente; y el suplente, que no ejerza las funciones del titular no es sujeto de dicho fuero, sino en la hipótesis contraria".⁴⁷

El mismo autor en su edición 14ª, de su obra ha expresado su opinión en el sentido que se transcribe a continuación:

*"[...] Ahora bien, el artículo 111 constitucional, sin mencionarlo, mantiene el fuero de no procesabilidad para 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 de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General del Instituto Federal Electoral'. Dicho fuero estriba en que ninguno de estos funcionarios públicos puede ser procesado por cualquier delito tipificado en la legislación penal, mientras la Cámara de Diputados no declare 'por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculpado' (pfo. Primero de dicho precepto). Es evidente que dicho fuero gozan los aludidos funcionarios cuando cometan los expresados delitos 'durante el tiempo de su encargo' (idem) pero no en el caso de que no lo estén desempeñando (art. 112). Sin embargo, si algún funcionario de los ya señalados perpetró un delito sin haber estado investido de fuero durante su comisión y después goza de esta prerrogativa inherente al cargo que posteriormente desempeñe, deberá ser desaforado en los términos ya indicados por la Cámara de Diputados, según se infiere claramente de lo dispuesto en el segundo párrafo del invocado artículo 112."*⁴⁸

Por otra parte, Felipe Tena Ramírez, señaló lo siguiente:

"En tesis general, la Constitución considera responsable de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndolos así en el principio de la igualdad ante la ley. No obstante, la Constitución ha querido que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones, algunos de esos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión. De este modo el sistema que nos proponemos estudiar no erige la impunidad de los funcionarios, sino sólo su inmunidad durante el tiempo del encargo [...]. Refirámonos ahora a los efectos que produce en el fuero la licencia otorgada a los altos funcionarios.

Preside toda la materia de inmunidades el ya conocido principio de que el fuero se instituye para proteger a la función. Retirado de ésta por virtud de la licencia, el funcionario abandona concomitante y simultáneamente el fuero hasta el momento en que por haber cesado la licencia regresa a la función. Trátese de un efecto en todo semejante al producido por el desafuero en caso de delitos comunes; aquí como allá el apartamiento de la función entraña la suspensión de la inmunidad, aunque en un caso la fuente del retiro está en la voluntad de quien solicita la licencia y en el otro en la decisión impuesta por la Cámara. [...]

En nuestro derecho constitucional, según lo hemos visto, la prerrogativa de que tratamos se concede a la persona en cuanto está en ejercicio de la función; en otros términos, el

⁴⁷Burgoa Orihuela, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano; 8ª Edición, Porrúa, México 1991, p. 563.

⁴⁸Idem. ; 14ª Edición; p. 571

fuero salvaguarda directamente a la función y sólo indirectamente al funcionario, en cuanto titular activo de la misma. Si la función se suspende por licencia o por desafuero, o si se pierde por destitución, cesa temporal o definitivamente la inmunidad que la acompaña. [...]

Para terminar esta materia, tengamos en cuenta que la licencia capaz de producir los efectos señalados, es la que lleva consigo el retiro de la función, la imposibilidad legal de ejercerla. Poco importa que la licencia se conceda con goce de sueldo, como ocurre general y justificadamente en caso de enfermedad, ni interesa que el funcionario con licencia sea reemplazado. Lo decisivo es que por virtud de la licencia el funcionario quede impedido de realizar válidamente los actos de su competencia.⁴⁸

Por último, resulta atendible la opinión de Eduardo Andrade Sánchez que señala lo siguiente:

"La solicitud de licencia puede ser una forma de despojarse voluntariamente del derecho a la inmunidad relativa para ponerse a disposición de las autoridades comunes, aunque debe reconocerse que este acto no alcanza el efecto deseado por el solicitante hasta que se obtiene la anuencia de la Cámara respectiva o de la Comisión Permanente para separarse del cargo. Este es uno de los rasgos donde efectivamente se nota también la vinculación del fuero con la función y cómo la voluntad de la asamblea legislativa puede prevalecer sobre la del legislador en lo particular, pero ya hemos explicado que el hecho de que no sea propiamente renunciable el derecho a esta inmunidad relativa no le quita su condición al fin y al cabo de derecho."⁴⁹

Con las opiniones de los diferentes juristas resulta inconcuso concluir que si el servidor público en relación con el que se solicitó la declaración de procedencia se encuentra separado de su encargo por habersele concedido la licencia que solicitó, carece de fuero constitucional y por lo tanto resulta innecesaria la declaración correspondiente por parte de la Cámara de Diputados a efecto de que se pueda proceder en su contra.

4.2.3. Opinión del Diputado Miguel Ángel Yunes Linares (PRI).

Ahora bien, consideró de suma importancia para establecer criterios de comparación, citar el Juicio de Procedencia seguido al Diputado René Juvenal Bejarano Martínez, Diputado con licencia a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura, en la parte en que hace su intervención el diputado Miguel

⁴⁸Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano; 29ª Edición, Porrúa, México 2004, pp. 559 a 570

⁴⁹Andrade Sánchez Eduardo, El Desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano, Eduardo; Universidad Nacional Autónoma de México 2004; p.94.

Ángel Yunes Linares (integrante del Partido Revolucionario Institucional), manifestando lo siguiente,:

"Estoy a favor de que el diputado con licencia René Bejarano sea sometido a proceso penal, pero en contra de que se le reconozca fuero. No es un asunto menor; si se aprueba en sus términos el dictamen de la Sección Instructora, ampliaremos la protección del fuero constitucional a servidores públicos que se encuentran separados de sus cargos.

Hoy, cuando la sociedad exige eliminar privilegios y prerrogativas, cuando demanda igualdad de los servidores públicos ante la ley, cuando el fuero es considerado por muchos como sinónimo de impunidad, responderemos a ese reclamo social resolviendo que también tienen fuero quienes gozan de licencia, en lugar de limitar al mínimo dicha figura. Vamos nuevamente a contrapelo de la sociedad.

Si aprobamos el dictamen estaremos también quebrantando el principio de igualdad ante la ley, extenderemos el fuero y la inviolabilidad a personas que no desempeñan ninguna función pública y las colocaremos en una situación distinta a la de los demás ciudadanos.

En el México del siglo XXI, en el de la transición democrática, en el de la modernidad, a la Sección Instructora le pareció adecuado apoyar su dictamen sólo en una tesis del siglo pasado, una tesis de hace casi sesenta años relativa a un artículo de la Constitución que se abrogó desde 1982; tesis que considera al fuero como un beneficio y que sostiene, entre otras aseveraciones debatibles, que un diputado con licencia conserva todos sus derechos y prerrogativas, que sigue protegido por el fuero y la inmunidad parlamentaria y por si fuera poco, que debe percibir sus dietas.

Se soslayaron con el dictamen tesis posteriores como la de 1996 que determina que el llamado "fuero" no es un derecho sustantivo e inherente de las personas que transitoriamente tengan el rango de servidores públicos, sino un atributo en razón de la función que desempeña.

Todo el título cuarto de la Constitución relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, vincula a éstas y por tanto, la protección a los servidores públicos con el -cito- desempeño de un empleo, el ejercicio de sus funciones o el ejercicio de un cargo o comisión.

Las sanciones previstas por ese mismo capítulo son la separación del cargo -en el caso del desafuero- y la destitución del servidor público y su inhabilitación en el caso del juicio político. Es decir, para que el sistema constitucional de responsabilidades de los servidores públicos opere, es indispensable que éstos se encuentren en el ejercicio o desempeño de un cargo, empleo o comisión de los protegidos constitucionalmente. Quien tiene licencia no desempeña ningún cargo ni empleo ni comisión, se encuentra separado de la función pública y por tanto no debe tener ninguna protección constitucional.

La propia Ley Orgánica de la Asamblea del Distrito Federal señala los límites de esta protección; el fuero constitucional, dice, es inherente al cargo de diputado, protege el ejercicio de sus atribuciones. René Bejarano se separó de su cargo desde hace más de ocho meses.

El propio dictamen señala que el diputado Bejarano -cito- goza actualmente de licencia para no ejercer el cargo de diputado, pero al mismo tiempo la Sección Instructora nos propone que aprobemos un resolutivo en el que se declara, cito textual: "...el C. René Juvenal Bejarano Martínez, queda inmediatamente separado de su cargo como diputado a la Asamblea del Distrito Federal".

¿Cómo se puede separar de un cargo a quien el propio dictamen reconoce que no ejerce este cargo?

Esta soberanía al aprobar el dictamen estará también renunciando a una potestad soberana: la de definir en qué casos prevalece el fuero. Esta no es facultad del Poder Judicial, es facultad nuestra. Ignacio Vallarta, presidente de la Corte decía: "Nuestra Constitución no emana, sino que por el contrario, reprueba en muchos textos la subordinación de todos los poderes a la voluntad de la Corte". No subordinemos a esta Cámara. No estamos obligados a acatar una tesis anquilosada, superada por la realidad, sin consistencia alguna.

Debemos por el contrario un paso adelante en la interpretación constitucional determinando que el servidor público que solicita licencia y ésta le es autorizada, no goza de ninguna protección constitucional. En ese sentido es la propuesta de modificación al dictamen que entrego a esta secretaría y que en dos puntos señala:

"Primero. El diputado con licencia René Bejarano, no goza de fuero constitucional en virtud de no estar en el desempeño de su cargo

"Segundo. Quedan intocadas las facultades legales del Ministerio Público y de las autoridades jurisdiccionales para que en el ejercicio de sus funciones realicen las actuaciones que consideren pertinentes."

Muchas gracias. ⁵¹

4.3. Opinión de la Suprema Corte de Justicia.

La opinión de la Suprema Corte de Justicia, respecto a la licencia, quedó citada en el punto concerniente a la "Corriente jurídica" que sustenta que la licencia de un servidor público no anula el fuero", sin embargo es importante señalar que desde su punto de vista no resultan aplicables algunas tesis dictadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año de 1946 relacionadas con el caso de Carlos A. Madrazo y otros, que se han venido invocando en virtud de que, dichas tesis interpretaban el artículo 109 Constitucional, que actualmente no esta vigente, a partir de las reformas de 1982, que modifico substancialmente el Título Cuarto referente a las responsabilidades de los servidores públicos, por lo que en ese entonces no existía el artículo 112 de la propia Constitución.

En este aspecto, J. Jesús Orozco Henríquez, al hacer referencia al texto del artículo 112 constitucional vigente a partir de 1982, manifiesta:

⁵¹ Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LIX Legislatura, Sesión de la Cámara de Diputados erigida en Jurado de Procedencia, llevada a cabo el jueves 4 de noviembre de 2004.

"De este modo, ha quedado superado el criterio sustentado en alguna ocasión por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que el "fuero" no era renunciable por tratarse de "una prerrogativa parlamentaria de orden público", conforme al cual se llegó a considerar que el disfrute de una licencia no suspendía la vigencia de la prerrogativa al "fuero" (véanse, por ejemplo, las ejecutorias relativas a Carlos A. Madrazo, y Joffre Sacramento, Semanario Judicial de la Federación, quinta época, respectivamente, t. LXXXVII, pp. 1877-1884, y t. LXXXVIII pp. 325-329). En relación con este último criterio judicial, se estima que no puede ser alegado en la actualidad, ya que el texto constitucional en que la ejecutoria respectiva se basó se encuentra derogado, en tanto que existe disposición constitucional expresa que prescribe lo contrario".⁵²

Por su parte, Manuel González Oropeza, precisa lo que se transcribe a continuación:

"¿Es el fuero un derecho? Mencionamos anteriormente que el fuero no es un privilegio; sin embargo, en el mismo caso de Madrazo et al., la Suprema Corte (SJF, 5ª época, t. LXXXVII, pp. 1877 y ss.) determinó que el fuero no es 'un propio y verdadero derecho subjetivo, del que puede disponer libremente quien lo disfruta', por lo que el fuero no es renunciable ya que es 'una prerrogativa parlamentaria de orden público'. Este punto fue decidido ya que los diputados inculcados habían solicitado licencia para separarse del cargo, para someterse voluntariamente a la jurisdicción del juez con fecha 1º de febrero de 1945. Dichas solicitudes fueron aprobadas por la Cámara de Diputados y el procedimiento de desafuero quedó incompleto sin haberse votado el dictamen que consultaba la procedibilidad de las órdenes de aprehensión.

Este elemento fue el que finalmente decidió a favor de los diputados, ya que en el recurso de revisión planteado ante la Suprema Corte ésta decidió que se había violado el artículo 109 constitucional en contra de los diputados, pues no habían sido debidamente desafuorados. Su propia licencia, que se entendía como una renuncia a su fuero, era de considerarse nula absolutamente.

Al respecto coincidimos con la decisión de la Suprema Corte de que el fuero no es un derecho. Sin embargo, como el fuero es una emanación o consecuencia de un alto cargo de la federación, éste al ser renunciable puede, de igual manera, la consecuencia ser renunciable. La propia decisión de la Corte reconoce que la 'prerrogativa' del fuero concluye por renunciar al cargo, entre otras causas. De esta manera es legítimo deducir que si el cargo es renunciable o puede ser objeto de suspensiones o licencias (artículo 62 constitucional), con mayor razón el fuero que es su consecuencia. La renuncia definitiva del cargo o la renuncia provisional del fuero son posibles precisamente en función de que la persona no tiene un ius ad officium. La institución del allanamiento en derecho procesal es válida y la contestación o reconvencción no es forzosa para todos los demandados, a pesar de que sean de orden público las disposiciones de derecho procesal. Las actitudes que puedan asumir los funcionarios acusados por la comisión de delitos, no se restringe a defender automáticamente la existencia de un fuero, ya que la función política del fuero es la protección del funcionario contra represalias o acusaciones temerarias.

Si un funcionario inculcado decide pedir licencia para someterse a la acción de los tribunales comunes, no está reconociendo su responsabilidad penal, puesto que el desafuero no prejuzga sobre la misma, sino que está renunciando a un procedimiento que

⁵²Orozco Henríquez, J. Jesús; México a través de sus constituciones; Tomo XI; Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México 2003, pp. 55 a 58

constituye un requisito de procedibilidad, atendiendo al principio de economía procesal. Pero lo más importante es considerar al fuero como una consecuencia del cargo y al ser éste renunciable, deber serlo, en consecuencia, aquél. [...].

Verdaderamente, el problema de la licencia resultó un falso planteamiento de litigantes habilidosos en el caso de Madrazo et al., según se comprobó por el éxito del recurso planteado ante la Corte.

De esta manera, aunque el fuero no es un derecho, tampoco es una prerrogativa inseparable del funcionario; en mi concepto, el fuero es un atributo del cargo, es una consecuencia del mismo por disposición constitucional, si el cargo es renunciable o susceptible de suspensión o licencias, forzosamente lo es el fuero.

En el caso Madrazo et al., se adujo que el fuero es irrenunciable por ser de interés público su conservación. Este argumento está incompleto, ya que el fuero al ser un requisito de procedibilidad, tal como se le ha determinado a través de la ley de 1982, lo es para proteger al servidor público de represalias políticas o acusaciones temerarias, pero, en virtud de que la responsabilidad de funcionarios es una institución fundamental en un sistema democrático y republicano, su alta finalidad de protección debe ceder ante una más noble finalidad: la de perseguir y sancionar la responsabilidad penal y así, permitir que los funcionarios sean juzgados conforme al principio de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 13 constitucional. Tal como lo ha expuesto Manuel Herrera y Lasso: 'De prerrogativa de la persona, se ha convertido en privilegio de la función'.⁶³

A su vez, **Eduardo Andrade Sánchez**, también haciendo referencia a las tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a la duda de si la licencia priva del fuero o no, señala lo siguiente:

"Este asunto quedó definitivamente resuelto por la reforma de 1982. Ya hemos aludido al artículo 112 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 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. Para interpretar esta disposición debemos percatarnos de que no alude a la cesación en el empleo público cuando éste se deja de desempeñar completamente, como cuando concluye el plazo de la función correspondiente por terminar los períodos para los que son electos los legisladores o el tiempo para el que es designado un ministro de la Suprema Corte de Justicia o con motivo de la remoción o la renuncia a un cargo. 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."⁶⁴

Por lo tanto las tesis de la Primera Sala a que hicimos referencia no resultan aplicables para sustentar actualmente si subsiste o no el fuero constitucional una vez que se concede la licencia. Por otra parte las diversas tesis

⁶³ Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en Las Responsabilidades de los Servidores Públicos; González Oropeza, Manuel; Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1984, pp. 99 a 101.

⁶⁴ *Ibidem*; p.92.

dictadas por los Tribunales Colegiados para interpretar el tema de las licencias y el fuero en los Estados (como San Luis Potosí y Chiapas), se refieren a la interpretación de constituciones estatales y de ninguna manera sirven para interpretar lo dispuesto la Constitución Federal, máxime que en los ordenamientos que se están interpretando no se contiene una disposición en el mismo sentido del artículo 112 de la Carta Magna, en la que expresamente se señala que no se requiere declaración de procedencia durante el tiempo en que el servidor público se encuentre separado de su encargo.

4.4. Efectos que Produce el Fuero y la Licencia en los Servidores Públicos.

En este punto y tomando en consideración el propio juicio de procedencia realizado en contra de René Juvenal Bejarano Martínez y las jurisprudencias en comento, podemos determinar que los efectos que producen la "licencia" cuando un servidor público tiene fuero, se considera como sinónimo de ausencia, ésta, no priva a su titular de su condición de servidor público, de la cual goza por mandato popular, la única finalidad es exclusivamente permitirle no ejercer temporalmente ese mandato, más no revocarlo o modificarlo, ni tampoco le condiciona el reasumir el cargo, a la realización de un acto u otro, sino que únicamente le releva del cumplimiento de sus obligaciones como tal, como servidor público, sin condición ni implicación mayor alguna.

El fundamento jurídico lo encontramos en nuestra Carta Magna el artículo 62, el cual habla de los Diputados y Senadores, dicho artículo establece los supuestos en que procede la licencia, y el objetivo es que el funcionario pueda dedicarse a otro empleo o comisión que son incompatibles con las funciones protegidas por el fuero, así como la sanción en que incurriría si no la solicitará (perder el carácter de diputado o senador).

Para los Ministros de la Suprema Corte, dicha figura se establece en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de igual

forma establecen el supuesto para solicitar licencia y las sanciones en caso de no hacerlo, que de igual manera es la pérdida de del cargo dentro del Poder Judicial.

Es importante tener en cuenta que la naturaleza de una *"licencia"*, tiene como presupuesto, la petición de aquél que pretende gozar de ella, la cual será resuelta por el Órgano al que pertenece, que se refiere única y exclusivamente a que se le permita no ejercer el cargo, por tiempo determinado o indeterminado, órgano que en su determinación da respuesta a la petición, atiende a la congruencia que debe imperar en las resoluciones, en cuanto a que no pueden resolver algo que vaya más allá de lo solicitado, es decir se constriñe a permitir o no dejar de ejercer temporalmente el cargo, no revocarlo, suspenderlo, o anularlo, pero el servidor público que goza de *"licencia"*, en caso de que se le otorgue, puede al término de la vigencia de la misma, volver al Órgano que se la otorgó y reasumir sin ningún impedimento, las obligaciones del cargo que ostentaba cuando la solicitó, es decir, la voluntad del servidor público que goza de *"licencia"*, es determinante para que éste, reasuma su función una vez concluida la vigencia, ya que fue su propia voluntad la que le originó.

Ahora bien, si los servidores públicos que cuentan con fuero solicitan *"licencia"* y cometen algún delito durante el tiempo que dure; no será necesario la solicitud de declaración de procedencia para proceder penalmente contra él, el ilícito considerado al catálogo que Código Penal establezca para tal, esto, siempre y cuando sigan con licencia.

En caso contrario, si ha regresado al cargo a desempeñan un cargo nuevo, que de igual forma tenga fuero, y no ha sido suspendido sus derechos como ciudadano, se deberá requerir juicio para solicitar la declaración de procedencia para seguir el procedimiento penal correspondiente; de tal forma que los delitos que hayan cometido en el cargo investido de fuero, podrán ser perseguido por las autoridades correspondientes, ya sea por declaración de la Cámara correspondiente, previo juicio, o al momento de concluir el cargo.

En este orden de ideas, y como se expresa anteriormente, se entiende que la licencia es un acto voluntario de quien la solicita, a diferencia del desafuero, que es la decisión impuesta por la Cámara —previo juicio de procedencia—, en este supuesto si el fuero se instituyó para proteger la función ejercida y no a la persona que la ejerce, entonces al abandonarla, aunque sea en forma voluntaria, cesa la inmunidad procesal (o fuero) con la que cuenta. Ahora bien, ¿en que momento se perdería el fuero?, en el momento en que el suplente tome posesión del puesto, ya que no es posible que dos personas tengan inmunidad procesal por un mismo cargo; es decir, solo será válido cuando este desempeñándolo y no durante el lapso que dure la licencia, que hubiere obtenido para separarse de él temporalmente.

4.5. Propuesta.

Iniciaremos este punto con las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de 1982, en donde se reforma entre otros el capítulo referente a las Responsabilidades, de los que en ese momento, se llamaron servidores públicos, el Constituyente Permanente consideró que uno de los fines pretendidos con la enmienda constitucional era precisamente el de:

"(...)eliminar las prerrogativas de los servidores públicos frente al resto de la población para ser procesados penalmente por los delitos en que incurran manteniendo solamente el procedimiento previo de procedencia ante la Cámara de Diputados para aquellos casos en los que el mismo debe prevenir que la acción penal no se deforme utilizándose con fines políticos (...)".⁶⁵

Con esto se pretendió que todos se sometieran de igual forma ante la ley penal, sin que importe el empleo, cargo o comisión que ocupe el presunto infractor en el servicio público, además se instituyó la Declaratoria de Procedencia con el único fin de: *"ofrecer una protección constitucional para que la acción penal no se*

⁶⁵ Referencias tomadas del documento justificatorio que acompañó a la iniciativa de reformas.

confunda con la acción política, y la sujeción a responsabilidades civiles de todo servidor público durante el ejercicio de su empleo, cargo o comisión."

Entendiendo entonces que si el objetivo principal es velar por la protección Constitucional de los servidores públicos enumerados en el artículo 111 constitucional, también es imperativo vigilar que tal protección constitucional no se convierta en un instrumento de impunidad o un subterfugio para eludir el principio de igual responsabilidad penal, y así se cumpliría con el fin supremo salvaguardar el principio de igualdad ante la ley a que se refiere el artículo 13 y la fracción II del artículo 109 de la Carta Magna, garantizando que nadie quede impune por las conductas ilícitas desplegadas, y que los servidores públicos respondan a los hechos ilícitos que se les imputen en iguales condiciones, tal y como ocurre con cualquier ciudadano.

Sin embargo con tristeza, diremos que, al parecer con los últimos acontecimientos del país, la percepción de la sociedad es que hay un vacío jurídico y que en las esferas de poder la ley se aplica de acuerdo a los intereses del gobernante y no conforme a derecho, violentando el Estado de derecho. Con esto reafirmó que la figura del fuero crea desigualdad en la aplicación de responsabilidades penales quedando sin castigo aquellos servidores públicos que han incurrido en conductas delictivas y que por tener inmunidad procesal no son sancionados, ni antes ni después, y que sólo se castigan a los opositores políticos, por lo que se ha perdido la esencia para la cual fue creada el fuero.

4.5.1. Comentarios respecto al fuero.

Actualmente existen dos ejemplos claros, entre muchos, de la impunidad en que vive la sociedad mexicana y que la figura del fuero, si ha propiciado desigualdad en la aplicación de las leyes, creando desconfianza en la sociedad y asegurando que las leyes no se aplican a los poderosos, sino a los que menos tienen, siendo estos:

- 1.- El *Pemexgate*, en el que se encuentran inculpados el senador priista Ricardo Aldana y Carlos Romero Deschamps, como diputado.
- 2.- Sergio Estrada Cajigal, Gobernador del Estado de Morelos, por estar presuntamente involucrado en delitos relacionados con el narcotráfico.

En el primer punto, el grupo parlamentario del Partido Revolucionado Institucional (PRI), Partido Verde Ecologista (PVE) y el Partido Acción Nacional (PAN), que se abstuvo, votaron en contra de la propuesta del Partido de la Revolución Democrática (PRD) para que el dictamen de la sección instructora referente al caso *Pemexgate*⁶⁶, en el que se encuentra inculcado el senador priista Ricardo Aldana, fuera turnado al presidente de la mesa directiva, Manlio Fabio Beltrones, con objeto de que al día siguiente de recibido citara al pleno camaral para instalarse como jurado de procedencia y desaforar al probable responsable del desvío de más de mil millones de pesos a la campaña presidencial de Francisco Labastida.

La votación quedó de la siguiente manera:

- I. PRD, votó con 96 votos, manifestándose por regresar el dictamen al presidente de la mesa directiva y sacarlo de esa forma de la congeladora en que se encuentra en la Comisión Jurisdiccional;
- II. PRI, votó en contra con sus 240 diputados;
- III. Partido Verde Ecologista, votó en contra con sus 18 legisladores;
- IV. PAN, se abstuvo con sus 147 votos;
- V. Partido del Trabajo, se abstuviron con sus 6 representantes, y

⁶⁶ De las investigaciones trascendió que se había autorizado la entrega de mil 500 millones de pesos al STPRM, de los cuales 500 millones fueron transferidos a Estados Unidos, a cuentas del senador y tesoro del sindicato, Ricardo Aldana, y del dirigente Carlos Romero Deschamps. Otros 500 millones de pesos habrían sido transferidos a la campaña de Labastida. Pese a las declaraciones, el tricolor siempre negó que esos recursos hubieran entrado a las arcas del partido. En el curso de las investigaciones se supo que esas cantidades de dinero no se registraron en la contabilidad priista; por medio de las declaraciones de los detenidos se dio a conocer que antes de llegar al PRI las camionetas habían hecho escalas en oficinas particulares de los integrantes del primer círculo de la campaña presidencial del sinaloense. Durante la investigación se trató de cargar la responsabilidad del desvío al que fue vocero del ex presidente Ernesto Zedillo, Carlos Almada. Más tarde, el IFE obtuvo las fichas de depósito de las transferencias que comprobaron el traslado de recursos de Pemex al sindicato y de éste al tricolor; la Comisión de Fiscalización del instituto propuso, y el Consejo General lo aprobó, establecer una multa de mil millones de pesos que el PRI todavía está pagando, a cuenta de las prerrogativas que se le entregan mensualmente. La deuda será saldada en el transcurso de este año, aunque el tricolor enfrenta deudas por créditos con Bsncomer y otras instituciones. A lo largo de los últimos tres años a los líderes del sindicato petrolero se les intentó someter a juicio de procedencia: Carlos Romero Deschamps, como diputado, y Ricardo Aldana, como senador, pero siempre contaron con la protección de la mayoría priista y el respaldo del PAN. También están involucrados Dulce María Sauro, quien se desempeñaba como presidenta del PRI, y sus compañeros, Humberto Roque y Emilio Gamboa Patrón.

VI. Convergencia, en el mismo sentido con cinco votos.

En cuanto al segundo caso, la diputada federal del PRI, Rebeca Godínez y Bravo, destacó que no existen pruebas contundentes que permitan radicar la solicitud de desafuero en contra del ejecutivo estatal ⁹⁷.

La legisladora del PRI, quien presentó un análisis de la solicitud de desafuero, destacó que el juicio político que se sigue en el Congreso de Morelos contra Estrada Cajigal, nada tiene que ver con la solicitud del particular, por lo que dicho reclamó no fue radicado en la Sección Instructora.

4.5.2. Propuesta con respecto a la licencia

La exposición de motivos, referente al artículo 112 de la Carta Fundamental, establece que las propuestas de reforma se hacen para dar cabida a previsiones relacionadas con la procedibilidad de la Declaratoria de Procedencia y las circunstancias temporales de la permanencia, separación o terminación del encargo por parte del servidor público; transcribiendo una de las partes fundamentales, que expone:

"(...) propone aclarar que la protección constitucional necesaria para prevenir de represalias políticas por el despacho de los intereses públicos fundamentales, no se utilice como medio de impunidad frente a delitos que cometan servidores públicos que han dejado de despachar asuntos públicos de dicha naturaleza. Establece con claridad que los servidores públicos con esa protección constitucional debida para el adecuado desempeño de su encargo, no disfrutarán de ello cuando estén separados de su empleo cargo o comisión."

Y si el artículo 111 constitucional sostiene que la finalidad del procedimiento de declaratoria de procedencia, es el de separar de su encargo al servidor público contra quien se haya iniciado un proceso penal, obvio es que cuando no esté en

⁹⁷Agustín Montiel López, Acusaron al mandatario de haber mantenido en el cargo al ex coordinador de la Policía Ministerial, quien es acusado de dar protección al narcotráfico (actualmente preso en el penal La Palma).

ejercicio del mismo, entonces no gozará de esa inmunidad, ya que no podría ser separado del cargo que ya no ocupa.

En estas circunstancias, es necesario que se modifique el artículo 112 Constitucional, ya que en la práctica jurídica, no se ha aplicado en este sentido, fundamento este razonamiento con el Juicio de Procedencia en contra de René Juvenal Bejarano Martínez, que no obstante que solicitó licencia, se inició Juicio de Procedencia en su contra, quedando desaforado.

Actualmente el artículo 112, dice:

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

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

Por lo tanto, para cumplir con el deseo que propició la reforma a este artículo, la cual está expuesta en la exposición de motivos el artículo 112, deberá decir:

"Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo o solicite licencia, y ésta, le sea autorizada, para ausentarse de sus funciones, no importando el tiempo que se otorgue, empezando a correr en el momento mismo de la aceptación.

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

Considero que con esta reforma se evitaría la evasión de algunas personas que quisieran sustraerse de la justicia, como el caso del Diputado Manuel Muñoz Rocha, que en el año de 1994, solicitó licencia y hasta la fecha se encuentra desaparecido.

Con esta propuesta se pretende dar por terminada la discusión entre los juristas. Asimismo, que quede plenamente establecido en la Norma que aborda el tema y resuelva el problema planteado sin mayor necesidad de recurrir a complejas interpretaciones del texto constitucional. Se pretende que, sin menospreciar la doctrina, se de fin al choque entre posturas a la luz del sentido común, plasmando en el precepto constitucional la claridad que brinda la expresión literal del objetivo perseguido, cerrando así el espacio para las interpretaciones que sobre la misma norma conducen por caminos con sentidos opuestos.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Una vez concluida la investigación en el presente trabajo de tesis, y ofreciendo una propuesta de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enumerare mis conclusiones:

PRIMERA.- Queda establecido que la figura del fuero o la inmunidad procesal, crea desigualdad, toda vez que los procedimientos penales correspondientes, no se aplican ni antes ni después, a aquellas personas que cuentan con dicho beneficio.

SEGUNDA.- La principal característica del "fuero", es proteger las funciones del cargo y no la de la persona que lo ostenta, sin embargo en muchos casos es a la persona a la que se protege, como ejemplo podemos mencionar algunos personales que su conducta ha ocasionado violación a la ley, como el diputado Carlos Romero Deschamps, el senador Ricardo Aldana o Estrada Cajigal.

TERCERA.- se corrobora que la aplicación de justicia en México es un asunto político y no jurídico, toda vez que depende del partido que este en el poder quien la aplicará, protegiendo en la mayoría de los casos a miembros de su partido.

CUARTA.- En la época actual la figura del fuero constitucional ha dejado de tener credibilidad. La óptica desde la que se observa esta figura se visualiza como un escondrijo para que políticos corruptos eludan sus responsabilidades frente a la ley, llegando al grado de que algunas voces que propongan, de plano, la desaparición de tal figura jurídica.

QUINTA.- Es necesario dar respuesta a la ciudadanía con una muestra clara de que la intención de las Leyes Mexicanas está muy distante de propiciar la extralimitación del fuero constitucional. Valorando entonces que la repulsa de la ciudadanía respecto de la inmunidad procesal es atendible y tomando en cuenta que se trata de una figura jurídica que conviene preservar en aras de proteger la viabilidad de las instituciones públicas, el reto estriba en moldear el texto de la Ley

Fundamental para impedir que la extralimitación en el uso del fuero constitucional permita al mal servidor público encontrar un escudo detrás del cual ocultarse de la acción de la justicia; pero que también sea la barrera en donde choque la acción política encausada a pervertir la justicia.

SEXTA.- En cuanto a la "Licencia", la teoría afirma que no existe razón alguna para que el individuo se vea beneficiado con el fuero en la medida que no continúe desempeñando la función propia del cargo. Esta circunstancia presenta, indiscutiblemente, en el preciso momento de surtir efectos la licencia para separarse del cargo y queda la persona imposibilitada para ejercer las funciones inherentes al mismo.

SEPTIMA.- Inicialmente, debe hacerse notar que la solicitud de licencia por parte del servidor público requiere de la libre voluntad del individuo que la solicite, toda vez, que no existe medio alguno para forzar al servidor público a que solicite la separación de su encargo para someterse a la acción de la autoridad jurisdiccional. En contrapartida, debe destacarse que, cuando el servidor público investido del fuero tenga la intención de afrontar una acusación injusta, con la certeza de salir adelante, tendrá a su alcance acudir ante los tribunales sin necesidad alguna de verse sometido al doble desgaste, implícito en la prosecución del juicio de declaración de procedencia.

OCTAVA.- No existe congruencia con el texto del primer párrafo del artículo 112 constitucional, en dicho precepto se establece en forma expresa que no será necesaria la declaración de procedencia cuando un servidor público de los señalados en el artículo 111 de la misma Ley Fundamental cometa un ilícito estando separado de su encargo, entonces reconociendo la inconsistencia derivada de una indebida interpretación de la Norma Fundamental, al servidor público que goza de licencia y esta separado del cargo, no es necesario instaurarle la declaración de procedencia.

NOVENA.- Otra Conclusión es que al encontrarse separado del cargo, la persona quien solicita la licencia y le es concedida, está impedida para realizar las funciones de servidor público inherentes al cargo, por lo tanto es importante

señalar que si se tomara la libertad de ejercer funciones públicas relativas al cargo, la persona en cuestión puede resultar penalmente responsable. De no admitir esta circunstancia cabría la posibilidad de que el individuo, no obstante estar separado del cargo por virtud de una licencia ex profeso, pretenda exigir que ningún otro ejerza las funciones que a él correspondan, alegando la existencia de un vínculo indisoluble entre el cargo y aquel a quien se le autorizara separarse del mismo por la licencia concedida.

DECIMA.- En el desafuero del Licenciado René Juvenal Bejarano Martínez, los argumentos que utilizó la Sección Instructora para determinar la declaración de procedencia, fue una tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia del año de 1945, insuficiente material para aplicar su criterio.

DECIMA PRIMERA.- En cuanto a la citada jurisprudencia, resulta ser precedentes aislados que no llegaron a integrar jurisprudencia.

DECIMA SEGUNDA.- Esas tesis interpretaron el artículo 109 constitucional que ya no se encuentra vigente.

DECIMA TERCERA.- En 1982 se realizó una reforma integral del Título Cuarto de la Constitución que modificó radicalmente las reglas en esta materia.

DECIMA CUARTA.- Al momento de dictarse las sentencias en comento no existía el actual artículo 112 de nuestra Carta Magna, mismo que expresamente establece que no se requiere declaración de procedencia cuando los servidores públicos se encuentren separados de su encargo.

DECIMA QUINTA.- Por todo lo antes expuesto, considero fundamental que no debe existir lagunas, ni interpretaciones personales de los juristas a la Constitución, por lo tanto sus preceptos deben ser claros y precisos, siendo indispensable que se modifique el artículo 112, para que quede plenamente regulado que en cuanto se solicite y se autorice la licencia, quede sin efectos la figura denominada "fuero".

BIBLIOGRAFÍA

*El poder soberano con todo y ser absoluto, sagrado e inviolable no
traspasa ni traspasar puede los límites de las convenciones generales...*

Rousseau

BIBLIOGRAFÍA

Burgoa, Orihuela Ignacio (1991 y 2003), Derecho Constitucional Mexicano, México, D. F., Editorial Porrúa, 8ª y 14ª Edición.

Tena, Ramírez Felipe (2004), Derecho Constitucional Mexicano, México, D. F., Editorial Porrúa, 29ª Edición.

Pérez de León, E. Enrique (1993), Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, México, D. F., Editorial Porrúa.

Del Castillo, del Valle Alberto (2004), Defensa Jurídica de la Constitución en México (Derecho Procesal Constitucional Mexicano), México, Editorial Educación Cumorah, A.C, 3ª Edición.

Cárdenas, F. Raúl (1982). Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Antecedentes y Leyes Vigentes de México, Editorial Porrúa.

Ortiz, Soltero Sergio Monserrit (2004), Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, México, D. F., Editorial Porrúa.

Andrade, Sánchez Eduardo (2004), El Desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano, México, D. F., Editorial Porrúa.

Delgadillo, Gutiérrez Luis Humberto (2001), El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, D. F., Editorial Porrúa.

Juárez, Mejía Godolfino Humberto (2002), La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, D. F., Editorial Porrúa.

Herrera, Pérez Agustín (1998), Legislación Federal Sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México, D. F., Editorial IAPEM.

Muñoz, Ledo Porfirio, Comisión de Estudios para la Reforma del Estado Conclusiones y Respuestas, México, D. F., Coordinador Universidad Nacional Autónoma de México.

Valdés, S Clemente (1989), El Juicio Político: La impunidad, Los Encubrimientos y Otras Formas de Opresión, México, D. F., Edición Coyoacán,

Serra, Rojas Andrés (1998), Derecho Administrativo, México, D. F., Editorial Porrúa.

Del Castillo del Valle (1994), La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación, México, D. F., Editorial Fondo de Cultura Económica.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2004), Bosquejos sobre Responsabilidad Oficial, México, D. F., Ediciones Jurídicas Alma S.A de C.V.

Orozco, Enriquez J de Jesús (2003), México a través de sus Constituciones, Tomo XI, Cámara de Diputados, México, D. F., Editorial Porrúa.

Orozco, Enriquez J de Jesús (1984), Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos en las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, D. F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Arteaga Nava, Elisur (2004), Derecho Constitucional, Instituciones Federales, Estatales y Municipales, Tomo III, México, D. F., Universidad Nacional Autónoma de México.

Martínez, Morales Rafael, Diccionarios Jurídicos Temáticos (Derecho Administrativo), Segunda Edición Editorial Oxford.

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.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Código Penal.