

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

PROPUESTA DE TEMA DE TESIS DE GERARDO VAZQUEZ CASTRO

ASESOR MAESTRO FELIPE ROSAS MARTINEZ

**ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA PROCEDENCIA DE LA
ACCION PENAL POR DELITOS EN CONTRA DE FUNCIONARIOS
PUBLICOS**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

Gracias a la Universidad Nacional .
Autónoma de México, por la oportunidad
de ser un miembro orgulloso de su
comunidad.

A la Facultad de Derecho, por la
oportunidad de pertenecer a la mejor
escuela de Derecho en el País.

A todos mis profesores, por los
conocimientos y experiencias
transmitidos, y en especial a mi asesor
de tesis, el maestro Felipe Rosas
Martínez.

A mi papa Arturo, quien se ha
convertido ya en una estrella que guía
mi camino.

A mi mama Cristina por su invaluable
apoyo y motivación en todo momento.

A mis hermanos Erika y Arturo por su
compañía desde la niñez.

A toda mi familia, a mis tíos, primos y sobrinos, por estar conmigo todo el tiempo.

A todos mis amigos, por su apreciable amistad y compañía

A mis compañeros de trabajo, por su ejemplo y motivación diaria

A Araceli, por sus consejos y apoyo

**ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA PROCEDENCIA DE LA ACCION PENAL
POR DELITOS EN CONTRA DE FUNCIONARIOS PUBLICOS.**

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

MARCO JURÍDICO DE LA FIGURA DEL FUERO CONSTITUCIONAL

	Pag.
I.1 Concepto y finalidad del fuero constitucional.....	3
I.2 Alcances del fuero constitucional.....	11
I.3 Ámbito de validez personal de la Ley penal.....	18
I.4 Las Garantías Constitucionales de Igualdad.....	22

CAPITULO II

**ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA FIGURA DEL
FUERO CONSTITUCIONAL**

II.1 Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.....	28
II.2 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814.....	33
II.3 Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823.....	37
II.4 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....	39
II.5 Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.....	45
II.6 Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.....	48
II.7 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.....	52
II.8 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	58

CAPITULO III
LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN EL
DERECHO COMPARADO

III.1 Estados Unidos de Norteamérica.....	68
III.2 Canadá.....	75
III.3 España.....	79
III.4 Argentina.....	83

CAPITULO IV
RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

IV.1 Evolución del artículo 111 Constitucional.....	97
IV.2 Declaración de procedencia en contra de funcionarios públicos en materia penal.....	100
IV.2.1 Efectos de la declaración de procedencia.....	102
IV.2.2 Funcionarios Públicos protegidos por el fuero constitucional.....	105
IV 3 Casos en que no opera la inmunidad procesal.....	112
IV.4 La responsabilidad penal en los casos de PEMEXGATE y AMIGOS DE FOX.....	116
IV.5 Propuesta de reformas a los artículos 111 y 112 constitucional.....	121

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

Hablar sobre un estudio constitucional que verse sobre la procedencia de la acción penal por delitos en contra de funcionarios públicos protegidos por la figura del fuero constitucional, es hablar de situaciones políticas, bastante delicadas y algunas veces coloquiales, es por esa razón, que en este trabajo, se proponen algunas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a la vez se opta por el título de Licenciado en Derecho.

En las subsecuentes hojas, se trató evitar las posibles desviaciones políticas que un estudio de este tema puede implicar, que distraigan la doctrina y el dogma de lo que el fuero es.

Razón por la cual, hemos considerado, iniciar este estudio haciendo un análisis en el capítulo primero, del marco jurídico constitucional de la figura y los conceptos de el fuero; en éste, hemos podido denotar que al concepto de fuero, se le puede denominar de varias maneras, y es el caso de que el mismo, va a basarse desde lo que es la jurisdicción, hasta la situación privilegiada que entienden los artículos 110 y 111 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, en el capítulo segundo, generamos una cierta historia del devenir jurídico social de el concepto de fuero, desde lo que fue la monarquía española, hasta la Constitución Política y Social de 1917, esto con el fin de observar, como se va desglosando el concepto de fuero frente a los otros conceptos como serían el de el juicio político, y frente a esto, la declaración de procedencia y por supuesto la intervención de la Contraloría Interna en su caso.

Por otro lado, desde el punto de vista constitucional y de su desarrollo histórico hemos observado que lo que verdaderamente protege el llamado fuero constitucional es el cargo, en virtud de la teoría de la representatividad y del

servicio público, que esto engendra, y que es preciso de que exista una persona que tome las decisiones necesarias, para que, pueda darse suficientemente el ejercicio de un gobierno representativo de la nación.

Así mismo, en el capítulo tercero, se hace un breve análisis de derecho comparado con algunos otros países, a través de los cuales, la institución del fuero tiene cierto auge y que de alguna manera, puede estar comparándose con el fuero nacional.

Por último, en el capítulo cuarto, se habla de la responsabilidad penal de los funcionarios públicos, y es en este último, en donde generamos un gran desglose respecto de las ideas que se van estableciendo en relación directa con el fuero.

Así, podemos encontrar que los funcionarios públicos pueden estar sujetos a la Contraloría Interna; pero los servidores de alta jerarquía, estarán sujetos a lo que sería el Juicio Político, por situaciones o problemas de tipo administrativo graves, y a una Declaración de Procedencia cuando exista algún delito que de alguna manera se les trate de imputar en el desempeño de su cargo.

Lo anterior, independientemente de que subrayemos la circunstancia, en el sentido de que debemos de proponer una desaparición del fuero, para el momento en que un funcionario público que comete un delito estando fuera de su cargo por cualquier motivo, aún y cuando después retomara sus funciones, no se tenga la necesidad en ningún momento de declaración de procedencia para poder ejercer la acción penal en contra de dicha persona, de hecho, que se fije correctamente en la legislación, que no se pueda proponer a ningún candidato para alguno de los puestos que protege el artículo 110 y 111 Constitucional, si cometieron cualquier delito, y automáticamente se les ponga a disposición de la autoridad competente; o que habiendo sido ya nombrados candidatos hayan cometido alguna conducta delictiva, hasta antes de que su nombramiento como servidores públicos, se

proceda en su contra sin necesidad de solicitar la procedencia de la acusación ante el Poder Legislativo.

En el último capítulo, también se sugiere despolitizar la solicitud de procedencia de la acción penal, de forma que no sea el Agente del Ministerio Público quien lo solicite, sino el Poder Judicial Federal, a través de el Juez de Distrito competente.

CAPITULO I
MARCO JURÍDICO DE LA FIGURA DEL FUERO
CONSTITUCIONAL

- I.1. Concepto y finalidad del fuero constitucional.**
- I.2. Alcances del fuero constitucional.**
- I.3. Ámbitos de Validez Personal de la Ley Penal**
- I.4. Las Garantías Constitucionales de Igualdad.**

CAPITULO I

MARCO JURÍDICO DE LA FIGURA DEL FUERO CONSTITUCIONAL

El objetivo principal para este primer capítulo, es considerar cuales son los alcances y límites de la figura jurídica llamada fuero constitucional que protege a los servidores públicos de alta jerarquía.

Lo anterior, es en virtud de que si queremos hacer un estudio constitucional de la procedencia de la acción penal por delitos del fuero común en contra de funcionarios públicos, en primer lugar necesitamos observar la naturaleza de un impedimento a través del cual, esa acción penal en contra de dichos funcionarios públicos, no tiene una inmediata eficacia, sino que, se tiene que someter a un procedimiento o juicio político, por medio del cual el propio Congreso declare que es procedente llevar a cabo el ejercicio de la acción penal, nulificando con esto algunas actitudes delincuenciales de los funcionarios públicos, y sometiendo una acción penal que es de interés social, hacia las conveniencias de un grupo político mayoritario.

De ahí, que el fuero constitucional establecido para proteger el cargo, más que para eso, ahora es una cierta protección para las mafias políticas que se desarrollan y el interés de este trabajo, es analizar esa circunstancia.

Por tal razón, el objetivo principal de este primer capítulo, es establecer el marco jurídico, de la figura del fuero constitucional, para conocer su aplicación y restricciones.

I.1. Concepto y finalidad del Fuero Constitucional.

La voz fuero, realmente tiene diversos significados, de esto, nos habla el autor Mateo Goldstein, quien publica el concepto del fuero en la Enciclopedia Jurídica Omeba, en la voz F, estableciendo lo siguiente: “El vocablo tiene las siguientes acepciones.

1.- Uso y costumbre seguida y continuada por largo tiempo, sin embargo, sin oposición ni contradicción de parte del príncipe o del magistrado; constituye derecho no escrito al lado de la ley que es derecho escrito, por lo que cláusulas tan comunes como los documentos públicos, León y Castilla, desde el siglo X en adelante, “ir contra fuero”; “quebrantar el fuero”; “a dar fueros”; expresan lo mismo que introducir y autorizar derechos y costumbres o ir contra ellas o desatarlas;

2.- Carta de privilegio o instrumento de exención de gabelas, concesión de gracias, franqueos y libertades; por donde quebrantar el fuero o ir contra fuero, conceder o confirmar fueros, no es más que otorgar solemnemente por escrito semejantes excepciones y gracias, o pasar contra ellas;

3.- Carta-Pueblo, escritura de poblados y pactos ajenos a ella: Contrato entre el nuevo dueño territorial, que concedía el suelo, posesiones y términos y los nuevos colonos, que se obligaban a contribuir y reconocían el vasallaje;

4.- Escritura de donación otorgada por algún señor o propietario a favor de particulares, iglesias o monasterios, cediéndoles tierras, posesiones y cotos, en todo o en parte o simplemente declaraciones hechas por el juez competente.”¹

Evidentemente, que el concepto de fuero que me interesa manejar para este trabajo de tesis, está en lo que sería la concesión, el privilegio, o de alguna

¹ GOLDSTEIN, Mateo; artículo visible en: Enciclopedia Jurídica Omeba; voz F, Buenos Aires, Argentina, Editorial Bibliográfica Argentina, sin fecha de edición, Tomo XII, p.p. 766 y 767.

manera la libertad o protección de un cierto fuero que le permite llevar a cabo un cierto imperio sobre algunas circunstancias.

De tal manera, que a través de la formación del fuero, se van generando diversas circunstancias, por medio de las cuales, se otorgaban privilegios o exenciones de impuestos, o bien se concedían diversas gracias, en virtud de las cuales, se beneficiaba a alguna persona.

Ahora bien, una de las definiciones más precisas que se pueden citar, es la que establece la tesis de jurisprudencia al decir:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE”

El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos.

Precedentes.-Controversia constitucional 11/95. Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador General de la República. 26 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Presidente José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Jesús Casarrubias Ortega. En los términos de los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta tesis es obligatoria para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales. De conformidad con el artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ejecutoria se publicó íntegramente en el volumen correspondiente a mayo del año en curso del Semanario Judicial de la Federación. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de junio en curso, aprobó, con el número 37/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a once de junio de mil novecientos noventa y seis. Véase la ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, mayo de 1996, página 362.

“(Jurisprudencia visible en : Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Parte III, Junio de 1996 Tesis: P./J. 37/96 Página: 388)”.

La salvaguarda de una eventual acusación sin fundamento, resulta ser en si uno de los primeros elementos, a través de los cuales, el fuero trata de proteger a los servidores públicos o altos funcionarios del gobierno.

De hecho, podemos agregar que existen servicios públicos de suma importancia, que requieren continuamente de la toma de decisiones diaria, y es el caso de que en un momento determinado, a la persona que se eligió, para poder tomar ese tipo de determinaciones, se le puede seguir una causa en su contra, que haga que la función, pueda venirse abajo o tener en un momento determinado una disfunción.

Razón por la cual, el fuero básicamente protege la continuación del servicio público y por supuesto, protege también al funcionario de algunas acusaciones que de cierta forma, pueden ser infundadas.

Evidentemente, que también desde el punto de vista jurisdiccional, existe el fuero, esa posibilidad jurídica de imperio que le permite a los jueces dictaminar sentencias.

Desde lo que es la idea respecto de la jurisdiccionalidad, el fuero permite a los magistrados y jueces estar investidos de un cierto imperio para decir y decidir el derecho controvertido entre las partes.

Pero, desde el punto de vista político, pues básicamente esta basado en un privilegio otorgado a una cierta persona para que pueda tener fuero.

Sobre este particular, los autores Elisur Arteaga Nava y Laura Trigueros Geisman consideran: “Los fueros eran cartas de privilegios o instrumentos de exención de gabelas o concesiones de gracias, franquezas y libertades; no contenían generalmente otras disposiciones que las concernientes a la condición de las personas de la Villa Floral, a las exenciones de tributos y servicios, al régimen de gobierno y a ciertos particulares de policía. En las demás cuestiones que el fuero no regulaba, se seguía, bien el fuero juzgo, bien las tradiciones y costumbres de la localidad.”²

Desde el punto de vista conceptual, el fuero parece estar basado en un cierto privilegio.

Claro está, que no debemos de olvidar, la amplitud de la concepción que explica la Enciclopedia Jurídica Omeba, de tal manera, que para efectos de el presente trabajo, básicamente el fuero, va a tener una directriz en relación ya sea a la jurisdicción especial que se otorga a la función de la administración de la justicia, o bien a la exención o privilegio otorgado a una persona y en este caso, otorgado principalmente a un puesto dentro de la administración pública.

² ARTEAGA NAVA, Elisur, TRIGUEROS GEISMAN, Laura: “Derecho Constitucional”; México, Editorial Oxford, 1° ed. 2000, p. 46.

Así, la función del servidor público, se vería de alguna manera protegida, para que dicha función por ser de interés público, pudiera seguirse otorgando independientemente de los privilegios que hayan sido otorgados.

Por otro lado, el Diccionario Mexicano publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el estudio firmado por el autor José Luis Soberanes Fernández, situado en la voz F, hace alusión a un concepto de fuero al decir: “En el derecho procesal mexicano se utiliza la voz fuero como sinónimo de competencia, cuando se habla de fuero común, fuero federal y fuero del domicilio, como sinónimo de jurisdicción, que sería el caso del fuero de guerra; también se habla de fuero constitucional, en donde tiene otro significado, ya que trata de un requisito de procedibilidad.

En efecto, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación utiliza la voz fuero común como sinónimo de competencia local, el Código Penal. habla de fuero común y fuero federal en vez de delitos locales y delitos federales; la ley de la Defensoría de Oficio Federal menciona fuero federal en lugar de competencia federal, y así sucesivamente se pueden multiplicar los ejemplos...

La voz foro se deriva de fuero y es usada para designar a los tribunales en general y particularmente el lugar en donde se localizan;... Fuero constitucional era el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la federación, para que antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal. En las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, se le cambio el nombre por declaración de procedencia, aunque la institución persiste.”³

³ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis: “Fuero y Fuero Constitucional”; dentro de : “Diccionario Jurídico Mexicano”; México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, voz D-H, ed. 13°, 1999, p.p. 1484 1485.

Inicialmente, se debe decir que la palabra fuero, significa diversas acepciones, que básicamente se identifican con un cierto poder jurisdiccional a través del cual, una cierta entidad, goza de ciertos privilegios.

El fuero jurisdiccional por ejemplo, es la posibilidad de decir y decidir el derecho controvertido por las partes, por parte de los jueces o magistrados.

El fuero militar, es una cierta jurisdicción o competencia dentro de lo que son los soldados y marinos para que de esta manera, solamente puedan ser enjuiciados por sus propios tribunales, y sus respectivas legislaciones.

El fuero constitucional, que otorga el privilegio de que previamente al inicio de un procedimiento por causa penal, debe de existir una declaración de procedencia, antes de quitarle el cargo a una persona que lo protege de alguna acusación determinada.

Evidentemente, que el concepto básico a destacar para el presente trabajo, es el del fuero constitucional.

Otro autor que ofrece una definición del concepto, es Joaquín Escriche, quien nos habla de la palabra fuero al mencionar lo siguiente: “Esta palabra ha tenido y tiene todavía acepciones muy diversas, significa varias cosas, como son:

- 1.- Las Compilaciones o Códigos Generales;
- 2.- Los usos y costumbres que consagrados por una observancia general y constante llegaron a adquirir con el transcurso del tiempo fuerza de ley no escrita;
- 3.- Las cartas de privilegio, o instrumentos de exenciones de gabelas, concesiones de gracias, mercedes, franquezas y libertades;

4.- Las cartas de los pueblos;

5.- Los instrumentos o escrituras de donación otorgadas por algún señor o propietario a favor de particulares o iglesias o monasterios;

6.- Las declaraciones hechas por los magistrados;

7.- Las cartas expedidas por los Reyes.

El fuero considerado como jurisdicción o lugar del juicio, se divide en ordinario y especial o privilegiado, el fuero ordinario es el poder de conocer o el lugar donde se conoce de todas las causas civiles y criminales, exceptuándose las que correspondan a juzgados o tribunales especiales o privativos; el fuero especial o privilegiado es el poder de conocer o el lugar donde se conoce de las causas civiles o criminales de cierta clase o de ciertas personas que las leyes han sustraído del conocimiento de los tribunales generales u ordinarios.

El fuero privilegiado se subdivide en varios fueros, o lo que es lo mismo, hay varias clases de fueros privilegiados o especiales; como por ejemplo, el fuero eclesiástico, el militar, el de la marina, el de hacienda, el académico, el de la casa real, el de correos, el de comercio, etc.; el fuero ordinario forma la regla general, y abraza por consiguiente todas las causas y todas las clases de personas que no hayan logrado exención expresa de él; más los fueros especiales o privilegiados no son sino meras excepciones, y no se extienden por lo tanto a otras personas ni a otras causas que a las que la ley les ha sometido.”⁴

Por su parte, en otro artículo publicado en la Enciclopedia Jurídica Mexicana, y firmado por el Doctor Héctor Fix Zamudio, se puede leer sobre el fuero lo siguiente: “El juicio de responsabilidad política, cuyos antecedentes son

⁴ ESCRICHE, Joaquín: “Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia”; México, Cárdenas Editor, 3° ed. , 1999, Tomo I, p.714.

el impeachment anglosajón y el juicio de residencia de la época de la dominación española. Esta garantía procesal persigue fortalecer la vigencia de la Constitución y que los principales funcionarios públicos actúen con responsabilidad, patriotismo, legalidad, honestidad y eficiencia. Desde luego que todos los servidores públicos deben actuar de acuerdo con esos principios, pero especialmente quienes tienen la más alta responsabilidad política y administrativa.

El régimen de responsabilidad de los servidores públicos está contemplado en el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 28 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto mediante el cual se reformó de manera global el referido título IV. Mediante tal modificación se definieron cuatro tipos de responsabilidades, en los que pueden incurrir los servidores públicos: penal, civil, política y administrativa.”⁵

Realmente es importante subrayar, que lo que la Constitución establece como fuero constitucional, solamente va hacia la libre expresión que debe de tener el poder de gobierno, tanto ejecutivo como legislativo.

Pero, en lo que se refiere a gobernadores, y los diversos altos funcionarios como procuradores o directores de las diversas oficinas gubernamentales, pues evidentemente que van a encontrar otro tipo de circunstancia que debe de determinarse como fuero, sino como un procedimiento de responsabilidad de tipo político administrativo, que incluso, puede ser una consecuencia de la comisión de un delito o bien de la responsabilidad civil por daños y perjuicios en virtud de su negligencia gubernamental.

Como consecuencia de lo anterior, pues es importante que tengamos bien la división clara de la gran extensión que el concepto de fuero tiene y que en un

⁵ FIX ZAMUDIO, Héctor: “El juicio de responsabilidad política”; dentro de: “Enciclopedia Jurídica Mexicana”; México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 52.

momento determinado, lo que pasa en los artículos 110 y 111 constitucionales, no es en si que se les quite el fuero, sino que se les somete a un juicio político, como un privilegio de un procedimiento de responsabilidad.

En este procedimiento de responsabilidad, inicialmente debe de haber una declaración de procedencia, y luego la destitución del cargo que ocupaba dentro de la administración pública, para que, cargo sea ocupado por otra persona, y las decisiones que requiere dicho cargo, sean tomada oportunamente.

En si, lo que se esta protegiendo, es la funcionalidad del servicio público de gobierno, no así al funcionario, sino básicamente es a la institución servidora del pueblo; razón por la cual, la prensa, principalmente ha deformado el concepto y a la responsabilidad política y administrativa, se le ha denominado como el fuero constitucional, situación que técnicamente no es así.

Básicamente la idea de la carta de privilegio, de la exención, de la concesión de una gracia o de una franquicia, es el tono conceptual en el que debemos de observar lo que el fuero es en México.

Ya en capítulo II, cuando busquemos su trascendencia histórica, veremos como se ha venido desarrollando este concepto, hasta encontrar dentro de el ordenamiento constitucional una cierta finalidad.

Evidentemente que derivado del concepto, podemos considerar que los privilegios se otorgan en virtud de el puesto, no de la persona, sino básicamente de el servicio público que el cargo debe de llevar a cabo, y por lo mismo, el fuero protege al cargo no a las personas.

I.2. Alcances del fuero constitucional.

Inmediatamente, es indispensable, fijar desde el punto de vista constitucional, cual sería el alcance de la figura del fuero constitucional.

Ahora bien, independientemente de que podamos observar las prohibiciones establecidas en el artículo 13 constitucional, en el que se asegura que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, y que ninguna persona o corporación puede tener fuero, es importante fijar como es que se va a considerar un cierto privilegio a los cargos de los altos funcionarios, al sujetarlos a una diligencia previa de tipo administrativo, llamada juicio político.

De tal manera, que es preciso anotar lo que en la actualidad se considera fuero, y el marco jurídico de éste.

El artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice:

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

El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.”⁶

Es preciso en este momento denotar cual sería el alcance y límites de lo que es el fuero constitucional.

De alguna manera, se nota la finalidad del fuero, pero sus alcances, realmente pueden ser mayores a los que, se interpretan en la actualidad.

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial SISTA, 2004, p.49.

En esta parte del presente estudio, es pertinente presentar las palabras del autor Ignacio Burgoa, quien al establecer el alcance jurisdiccional del fuero constitucional, hace alusión a lo siguiente: “El fuero se traduce en la no procedibilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, no equivale a la inmunidad de los funcionarios que con él están investidos y que señala el artículo 108 de la constitución. En otras palabras, el fuero, bajo el aspecto que estamos tratando, no implica la irresponsabilidad jurídica absoluta, como en el caso a que se refiere el artículo 61 de nuestra ley fundamental, ni la irresponsabilidad jurídica relativa a que alude en su artículo 108 in fine y por lo que concierne al presidente de la República. La no procedibilidad realmente se traduce en la circunstancia de que mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trata el llamado juicio político, los diputados, senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República, y en los casos a que se refiere el primer párrafo del artículo 108 constitucional, no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria. En otras palabras, estos altos funcionarios federales, si son responsables por los delitos comunes y oficiales que cometan durante el desempeño de su encargo, solo que no se puede proceder en contra de ellos en tanto no se les despoje del fuero de que gozan y que según acabamos de afirmar, es el impedimento para que puedan quedar sujetos a los tribunales que deban juzgarlos por el primer tipo delictivo.”⁷

Realmente se esta de acuerdo con el autor citado, pero en un momento determinado, cuando establece que los altos funcionarios están protegidos por un fuero, pues en si, no debe de ser tratado de esa manera, porque no es el funcionario quien esta investido del fuero sino el cargo que ocupa y que representa a la ciudadanía, para que, dicha ciudadanía siga gozando de los servicios y obras públicas a los cuales el gobierno esta obligado a brindar a la

⁷ BURGOA, Ignacio: “Derecho Constitucional Mexicano”; México, Editorial Porrúa, S.A de C.V., 15° ed., 2003 p.559

población como una de sus prioridades principales y la única función para la cual están contratados, para establecer que los servicios públicos no paren, y ofrecer la infraestructura fundamental, sobre la cual la población va a poder desarrollar sus actividades en forma normal.

De ahí, que realmente hay una gran confusión en el hecho de que exista o no un cierto privilegio.

Si comete un delito, el cargo que ocupaba dicha persona no puede quedar acéfalo, se requiere que el Congreso proceda, pero sin quitarle el que llaman el fuero, sino más que nada quitarle el cargo, esto es suspender su actividad como representante de la ciudadanía en el cargo que ocupa, para que, el sujeto, quede habilitado hacia la jurisdicción correspondiente.

De tal manera, que para poder llevar a cabo una cierta explicación sobre de el particular, quisiera citar las palabras del autor Manuel González Oropeza, quien en el momento en que comenta el artículo 61 constitucional dice: “La inviolabilidad política de la expresión de ideas se ha extendido a todos los servidores públicos mediante la disposición del párrafo segundo de la fracción primera del artículo 109 constitucional que determina categóricamente: “No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.”

Por lo que respecta a los actos de los parlamentarios, el artículo 110 constitucional determina la procedencia del juicio político contra ellos, sin embargo, la experiencia ha constatado que el Congreso prefiere expulsar sumariamente a sus integrantes, de acuerdo al artículo 62 que, utilizar el procedimiento formal de juicio político.

Los delitos están fuera de protección del privilegio legislativo, aun aquellos cometidos dentro del recinto del propio congreso, el artículo 61 se refiere a la inviolabilidad del recinto en el mismo sentido en que debe entenderse la

autonomía universitaria; es decir, que el presidente de la sesión correspondiente solicitará el auxilio de la fuerza pública para la aprehensión del inculpado en el delito y para el esclarecimiento de los hechos.”⁸

El autor citado, ya nos aclara el alcance del fuero constitucional, y a los sujetos del fuero.

En primer lugar la protección o privilegio que se otorga, esta únicamente en relación a las opiniones vertidas en el desempeño de sus cargos, no a las acciones, no al peculado, al enriquecimiento ilícito, sino al fuero que única y sencillamente protege las opiniones.

De tal manera, que esto sería para los integrantes del congreso; de esta forma, como lo dice el autor citado, se va a reglar todo un capítulo de responsabilidades de funcionarios públicos, los cuales no tienen fuero, sino básicamente hay un sistema de aplicación para la responsabilidad.

El artículo 108 constitucional, establece cuales son los cargos a proteger, de los miembros del Poder Judicial de la Federación, del Distrito Federal, de los funcionarios y empleados, y todo aquel que desempeñe un cargo o comisión de naturaleza administrativa que este encuadrado en los postulados de el artículo 108.

En principio el Presidente de la República durante su encargo solamente puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, esto es, que haya llevado a cabo una violación, homicidio, robo calificado; evidentemente los Gobernadores de los Estados, los Diputados locales, Magistrados, los Consejeros de las Judicaturas locales, así como también los miembros del Congreso, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los

⁸ GONZALEZ OROPEZA, Manuel: “Constitución Política Mexicana Comentada”; México, Universidad Nacional Autónoma de México, 5° ed., 2003, p. 150.

Consejeros de la Judicatura Federal, Diputados de la Asamblea, Procuradores, Jueces, Consejeros Presidenciales, Secretarios Ejecutivos del Instituto Federal Electoral, Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Directores Generales y sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, como empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Todas estas personas, no están protegidas por el fuero, lo que establece el Título Cuarto de la Responsabilidad de los Servidores Públicos y patrimonial del Estado, es el hecho de generar un procedimiento especial, para este tipo de personas, que llega a confundirse puesto que se consideran con fuero.

Realmente no es así, el fuero lo tienen los legisladores, y exclusivamente por las opiniones que emitan; no por sus actos que puedan realizar; sino por las opiniones que establezcan.

Como consecuencia de lo anterior, debemos de hacer notar que el llamado fuero constitucional, debido a las necesidades de protección por parte de los funcionarios públicos, pues día a día se van aumentando, se van protegiendo más, pero carecen de la fundamentación necesaria para acreditarlo y establecer la legalidad.

De tal manera, que por lo que son los delitos oficiales, pues evidentemente que el llamado fuero, también los va a proteger, y por tal motivo el alcance que tiene esta institución, pues refleja evidentemente su objetivo, que más que nada es proteger el cargo y el servicio público que se presta a través de ese cargo.

Sobre este particular, el autor Felipe Tena Ramírez comenta lo siguiente: “Es en los delitos oficiales donde el fuero cumple su objetivo tradicional, como es el de ser juzgado por un tribunal especial el titular de la prerrogativa. El mismo fuero opera de modo diverso en presencia de delitos comunes, pues ahí no

presenta el aspecto activo del juicio, sino puramente pasivo de impedir el ejercicio de la jurisdicción ordinaria. De todas maneras en ambos casos el retiro temporal o definitivo del fuero se traduce gramatical e ideológicamente en el desafuero, palabra esta última habitualmente usada entre nosotros para significar el común resultado del retiro de la inmunidad, que es lo más tangible y trascendental así para el vulgo como para el jurista. Con las patentes diferencias que hemos venido señalando, consideramos aconsejarle no innovar en el uso del vocablo desafuero, aplicado con motivo de las dos clases de delitos, pues aparte de que es exacto que el desafuero se produce en uno y en otro caso, la experiencia nos enseña que las locuciones demasiado técnicas embarazan a menudo el recto y natural sentido de los textos.”⁹

La consecuencia es bastante evidente, el propio autor citado, aconseja ya no desarrollar el concepto de fuero, en lo que es el juicio político.

Volvemos a insistir, el privilegio de el llamado fuero, esta más que nada en el cargo; de tal manera que como hemos visto, el único fuero que la constitución establece, es a la libre expresión del poder legislativo únicamente.

En ninguna otra parte de la Constitución se establece que existe un fuero ni mucho menos lo reglamenta.

Por lo que en estricto sentido jurídico, el fuero nada mas existe en relación al artículo 61 de la Constitución pero no más.

Esto quiere decir, que lo que se presupone en la responsabilidad oficial que establece el Capítulo IV de nuestra Constitución, a partir del artículo 108 hasta el 114, es lo que el mismo Título dice, la responsabilidad de los servidores públicos del estado.

⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe: “Derecho Constitucional Mexicano”; México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., ed. 31°, 2001, p. 565.

Así, una autoridad incurre en responsabilidad política, administrativa, civil o penal, y la ley le señala un procedimiento especial, a éste, se le nombra fuero.

Por lo que, tal vez habría que afinarlo en el artículo 108 constitucional, pero, siguiendo la idea del autor Felipe Tena Ramírez, pues ya no es necesario extender más su concepto de fuero, a otras situaciones que realmente no lo son.

Pero que de esa manera se estilan, porque realmente la prensa ya legisla en el momento en que interpreta mal las situaciones, y se comunica a las masas informándolas en una forma errónea y pro supuesto manipulada.

I.3. Ámbitos de Validez Personal de la Ley Penal.

Vamos a darle un giro al estudio del fuero constitucional, para empezar a tocar algunos temas de derecho penal, que se refieren básicamente al ámbito de aplicación personal de la ley penal.

Sabemos que en términos generales, vamos a tener ámbitos de validez de aplicación de la norma penal, de tipo territorial y de tipo espacial, lo que interesa para esta parte del estudio, es la aplicación de la legislación en relación directa con las personas a las cuales se les va a aplicar.

Así, tenemos que el autor Celestino Porte Petit Candaudap cuando habla de esto, menciona lo siguiente: “El artículo primero del Código Penal, estatuye la obligatoriedad del ordenamiento penal para mexicanos y extranjeros, al determinarse que: “Este Código se aplicará en el Distrito Federal, por los delitos de la competencia de los Tribunales comunes (anterior a la nueva reforma) ahora bien, aun cuando la ley penal es aplicable para todos los individuos, hay casos en que los tipos únicamente los pueden realizar aquellas personas que llenen las exigencias del mismo tipo respecto a los sujetos, es decir, se trata de delitos

especiales, propios exclusivos, hipótesis que no tiene nada que ver con la observancia de la ley, que es indudablemente de carácter general.”¹⁰

La igualdad de los sujetos en relación directa con la aplicación no solamente de la ley penal sino de todo tipo de ley, es un hecho.

Claro esta, que la aplicación de cualquier delito hacia lo que son los servidores públicos de alto rango, o bien los protegidos con el juicio político derivado del artículo 108 constitucional, realmente merecen un trato igualitario, pero la soberanía que es el pueblo, no lo ha dispuesto así, ha querido, que el encargo que se les da para que administren públicamente a los pueblos, a la infraestructura que necesita, el agua, drenaje, alcantarillado, basura, seguridad pública, etc., esos servicios no se interrumpan, deban de estar continuos para que la sociedad no incurra en alguna desorganización.

Por eso, los hace privilegiados con una declaración de procedencia como requisito de procedibilidad para destituirlos del cargo y con esto, dejarlos a la jurisdicción que de alguna manera los esta llamando a juicio.

El Doctor Jorge Carpizo, en el momento en que alude a esta situación, dice: “Ahora bien los senadores y diputados gozan de fuero, es decir, uqe mientras desempeñen su cargos no pueden ser perseguidos penalmente, o sea, son inmunes, no se puede ejercitar acción penal contra ellos, si antes no han sido desaforados por su propia Cámara.

Pero si se considera que un senador o diputado ha cometido algún delito y la Cámara reflectivamente decide no desaforarlo, la actitud de la Cámara no prejuzga la inocencia o culpabilidad del representante, por lo que al terminarse el periodo del cargo, puede ser perseguido penalmente.

¹⁰ PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino, “Apuntamientos de la Parte General del Derecho Penal”, México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 19º ed., 2001, p. 167.

Los principios de inviolabilidad e inmunidad de que gozan los legisladores se deben a su labor: En múltiples ocasiones deben ser los críticos del gobierno y deben estar seguros de que pueden expresar sus opiniones y actuar con independencia, ya que la Ley Fundamental los protege a través de su inviolabilidad e inmunidad.”¹¹

El autor citado ya agrega elementos distintivos a lo que el artículo 61 constitucional fija, esto es, dicho artículo 61 establece la inviolabilidad en la libre expresión de los diputados y senadores manifestándola como un fuero constitucional.

Este fuero constitucional respecto de sus opiniones, les da inmunidad total para tener libertad y criticar al gobierno.

Pero, por lo que respecta los funcionarios públicos, en el servicio que llevan a cabo, necesariamente están sujetos a otra clase de situaciones de responsabilidad a través del juicio político y por supuesto la suspensión de su cargo que venían ocupando para enfrentar un procedimiento legal en su contra.

De tal manera, que desde el punto de vista penal, pues no debemos de olvidar que estas situaciones de inviolabilidad generan ciertas situaciones.

Como consecuencia de éstas, se genera un estado de privilegio que de alguna manera afecta el ámbito de validez personal de la ley penal, en virtud de que no debemos de olvidar, que esta aplicación personal del derecho penal, tiene ciertas limitaciones en cuanto a la inviolabilidad de los jefes de los Jefes de Estado, a los Parlamentarios, a los Jefes de Estado Extranjeros, y Diplomáticos, otorgando inclusive cierta inmunidad a Diputados y Senadores, y prerrogativas

¹¹ CARPIZO, Jorge: “Estudios Constitucionales”; México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., Universidad Nacional Autónoma de México, ed. 6°, 2000, p. 166.

procesales al Presidente de la República, a los altos funcionarios, y por supuesto a los Magistrados, a los que como hemos visto, se trata de proteger a través de el juicio político.

Respecto de el particular, quisiera considerar las palabras de el autor Luis Jiménez de Asúa, quien en el momento en que habla de la inviolabilidad parlamentaria, alude a las siguientes circunstancias: “Antaño los hombres se dividían en libres y esclavos, no siendo éstos personas, y en nobles y plebeyos, correspondiendo a los primeros la plenitud de los derechos; pero la Revolución Francesa proclamó la igualdad. Lo hizo de un modo tan terminante, que en materia punitiva no reconoció circunstancia que atenuara las penas, llevando el sentido igualitario hasta la ejecución de las mismas, ...

A pesar de la oportunidad de la igualdad, en todos los países se reconocen excepciones a este principio, y en materia penal están constituidas por la inviolabilidad y la inmunidad, verdaderos privilegios, por razón del cargo, que disfrutaban ciertas personas, y prerrogativas procedimentales de la misma naturaleza, derivadas unas y otras del derecho público constitucional o del derecho internacional público. Así las expone Florian y también se hace cargo de ellas Ernesto Von Iering, quien escribió una interesante monografía sobre el privilegio personal, demostrando como a través de los tiempos va disminuyendo. Nosotros no expondremos la materia, que muchos consideran referente a la validez de la ley penal en cuanto a las personas, amparándola en el derecho interno o externo de que emanan, sino dividiendo la índole de tales excepciones en inviolabilidad, inmunidad y prerrogativas.

La inviolabilidad supone que aquel que goza de ella no puede ser castigado; la inmunidad le resguarda contra toda persecución penal mientras el

cargo transitorio dura, y la prerrogativa alude tan solo a las garantías de antejucio o de procedimiento especial a favor de ciertas funciones.”¹²

Las excepciones en el ámbito de aplicación personal de la legislación penal, son evidentes, y el cargo, la situación de la necesidad del servicio público que brinda, refleja necesariamente la posibilidad de la protección a través de lo que sería la inviolabilidad, la nulidad o la prerrogativa.

Evidentemente, que esto genera un llamado fuero, o una carta de inviolabilidad principalmente, que lo protege contra lo que dice y todas las demandas y persecuciones que se armen por ese motivo.

I.4. Las Garantías Constitucionales de Igualdad.

Sin duda, la idea de la garantía constitucional sobre la igualdad, se refleja mas que nada en el primer párrafo del artículo primero constitucional, dicho artículo dice lo siguiente:

“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”

Es claro que, la igualdad en las diversas condiciones va tomando sus raíces, en toda la lucha y en el devenir histórico, a través de la cual, los individuos debemos de ser tratados en una forma igualitaria, incluso frente a los extranjeros.

El autor Raúl Eduardo Avendaño López cuando habla de esto menciona: “El primer artículo constitucional, contiene una garantía llamada de igualdad jurídica de los individuos frente a la ley, así, todas y cada una de las personas que se encuentran en territorio nacional, y en consecuencia los extranjeros

¹² JIMÉNEZ DE ASUA, Luis: “La Ley y el Delito”; Buenos Aires, Argentina, Editorial Sudamericana, 18° ed. p.p. 193 y 194.s

cualquiera que sea su país de origen, cruzando la frontera y entrando a nuestro país, también serán sujetos a la garantía de ser tratados al igual que los nacionales y gozar de las garantías que esta Constitución establece. Ahora bien, los menores de 18 años, también forman parte de esa idea jurídica de igualdad, de tal forma que todos y cada uno de los lineamientos establecidos en la Constitución, podrán ser aplicables en cada caso a los menores de edad, y éstos a su vez, podrán utilizar este derecho, ejercitando su acción frente al Tribunal, siempre y cuando lo hagan a través de un representante mayor de edad, que en la mayoría de los casos, podrían ser los padres que ejercen la patria potestad o en su defecto un tutor o hasta el Agente del Ministerio Público.”¹³

A la luz de lo que se fija por parte del autor citado, hemos de observar que este principio de igualdad ante la ley, va a estar inhibido por las necesidades de la Administración Pública, y por supuesto, de Gobierno.

Otro autor que podemos citar, y que nos habla también de la garantía constitucional de igualdad, es al decir del autor Polo Bernal quien al expresar algunas situaciones, sobre del particular dice: “La igualdad de derechos se refiere a que las leyes deben ser generales, sin hacer excepción de persona alguna. La doctrina es unánime en considerar la igualdad ante la Ley como principio constitucional y como condición básica o presupuesto necesario de la democracia participativa.

Volvemos al oscurecido concepto de la democracia, que es esencia misma de la idea y de los derechos de igualdad. Al decir, con rigor etimológico, que la democracia, es un régimen de igualdad en el que el pueblo se gobierna a si mismo, con decirlo todo, aún no hemos comprendido nada. El proceso de

¹³ AVENDAÑO LOPEZ, Raúl Eduardo: “Comentarios a las Garantías Individuales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, Editorial Sista, 1° ed. 2004, p.p. 14 y 15.

humanización es la afirmación, del hombre por igual, en todas aquellas manifestaciones de su libertad.”¹⁴

La organización de la sociedad, no debe de hacer distinciones, mas que el hecho de que a cada cual, le corresponda una proporcionalidad en las relaciones intersociales; una cierta equidad justa en dichas relaciones, y a través de esto, se logra el principio de igualdad.

Esto es, la necesidad de entidades gubernamentales a través de las cuales, el país pueda seguir quedando debidamente organizado.

Como consecuencia de lo anterior, al observar los elementos esenciales de la configuración de cualquier estado, basado en una población que se asienta en un territorio, y esta a su vez, elige a un gobierno para que se pueda organizar debidamente, es en este momento cuando surge la concepción de lo que es el estado moderno.

De esto, nos habla el autor Ignacio Burgoa diciendo:

“El estado es un ente político real y constantemente se habla de él en una infinita gama de situaciones... En el estado convergen elementos formativos, o sea, anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentra la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y en el gobierno.”¹⁵

La necesidad de gobierno, es uno de los elementos esenciales de la configuración del estado, y por tal motivo, es un requisito que dicho gobierno

¹⁴ POLO BERNAL Efrain: “Breviario de Garantías Constitucionales”; México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1993, p. 28

¹⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio: Op. cit. p. 97.

deba de funcionar a través de lo que es la división de poder, en un legislativo, ejecutivo y judicial, que deba necesariamente de establecer las reglas por las que, existirá una seguridad jurídica para toda la población, y por supuesto para el gobierno, para que se lleve a cabo la administración pública de el territorio y no exista el desorden dentro de la sociedad.

Razón por la cual, desde el ámbito del derecho administrativo, se establece la idea de que la autoridad no puede hacer otra cosa más que lo que la ley le autoriza.

En relación a esto, la crítica en el sentido, de que no hay fundamentación legal ninguna, para llamar fuero a lo que tienen los gobernadores por ejemplo, o el procurador, y para llamarlo desafuero, cuando se someten a un juicio político erigido el Congreso de la Unión como Gran Jurado.

Realmente los vocablos deben de afinarse, esto en virtud de que todo lo que es el gobierno, se trabaja en base a el derecho, en base a la ley.

Esto nos lo asegura el autor Gabino Fraga al decir: “La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realizan en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.”¹⁶

Cuando veamos el principio de legalidad más adelante, y por supuesto la seguridad jurídica en el siguiente capítulo, veremos que la autoridad no puede hacer otra cosa mas que lo que la ley le ordena.

¹⁶ FRAGA, Gabino: “Derecho Administrativo”; México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., ed. 33°, 2001, p. 13.

De ahí que, el bienestar del pueblo y su organización estatal, se basa en elegir a diputados y senadores que hagan la ley, para que el ejecutivo haga precisamente eso, la ejecute y el judicial administre la justicia en base a esa ley.

Es la expresión soberana del pueblo, de lo que se esta tratando y el servicio público que quiere el pueblo no se interrumpa con los delitos que en un momento determinado cometen sus funcionarios elegidos.

Pero esto no quiere decir que sean, inviolables, inmunes a cualquier cosa, sino simple y sencillamente que hay un procedimiento especial para ello en virtud del cargo.

De ahí, la razón filosófica-jurídica por la cual, se debe de proteger el puesto político, para que, esa razón de gobierno, procure el bienestar del pueblo y de esa manera se pueda llevar a cabo, la organización estatal.

CAPITULO II

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA FIGURA DEL FUERO CONSTITUCIONAL

II.1 Constitución Política de la Monarquía Española de 1812

II.2 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814.

II.3 Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823.

II.4 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

II.5 Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.

II.6 Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

II.7 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

II.8 Constitución Política de las Estados Unidos Mexicanos de 1917.

CAPITULO II

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA FIGURA DEL FUERO CONSTITUCIONAL

Vamos a pasar ahora a hacer historia respecto de lo que es la manera a través de la cual, se trata de proteger el cargo o la función pública, y paralelamente, cual ha sido la fórmula que la legislación establece, para efectos de fijar un procedimiento especial para imponer las responsabilidades en que incurren los funcionarios públicos en un momento determinado.

Así, vamos a empezar la historia a partir de la primera constitución como fue la de 1812 denominada de Cádiz.

II.1 Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

Para muchos autores, esta Constitución al parecer no tuvo la vigencia necesaria, pero en realidad, debemos de recordar, que la Constitución mexicana no se declara formalmente sino hasta 1821, y a pesar de que ya había movimientos de insurrección para 1812, ya que el movimiento de independencia comienza en 1810, de todas maneras, era el Virreinato de la Corona Española, y es la Corona Española la que ordena y establece la Constitución Política de la Corona Española y por tal motivo, era vigente en el Virreinato de la Nueva España, esto es, en México.

Paralelamente a ésto, hay que recordar, que España en esos momentos se encontraba sometida al Imperio de Napoleón Bonaparte y por esa razón, las sesiones del Congreso que vota la Constitución, lo hace en el puerto de Cádiz; de ahí, que el nombre del lugar que vió nacer a esta legislación.

Por lo anterior, es importante subrayar, que la Constitución de Cádiz de 1812, realmente tuvo vigencia en México a pesar de que se aplica en tiempos de

beligerancia; la cuestión es que aún no estaba declarada la independencia nacional, y por lo tanto era el Virreinato de la Nueva España, y por consiguiente era la Constitución Política de la Monarquía Española, la que se iba a aplicar en el territorio del Virreinato.

Sobre de este particular, el Doctor José Barragán Barragán, nos ofrece la siguiente explicación: “Por introducir novedades peligrosas, Fernando VII abolió la obra de las Cortes. Esas mismas novedades, la doctrina general ha calificado de impracticable, de inaplicable dicha obra. Y esto tampoco es exacto.

Evidentemente no resultaban viables dentro de un sistema absolutista, como el que siguió en la vuelta de Fernando VII en 1814, y después del trienio liberal. Si el ala liberal de 1820 y de la década de 1830 insisten en proclamar la Constitución de 1812, es ante todo por exigencias del gesto político: Esta Constitución, la primera liberal del mundo, se había convertido, en efecto, en bandera, en gesto de revolución liberal, no solo de España, sino de toda Europa y en las propias Américas. Pero, el que dicha Constitución pudiera presentarse inaplicable en 1820, o después de la muerte de Fernando VII, en algunos de sus principios, , no debe de extrañar a nadie, pues cae dentro de las previsiones de las propias Cortes, o de los plazos, excesivamente conservadores, para introducir reformas.”¹

Esta que fuera una de las primeras constituciones liberales como lo dice el autor citado, va a significar en América, una posibilidad directa de apaciguar los movimientos de insurgencia que se habían iniciado desde 1810.

De tal manera, que esta Constitución básicamente va a atender lo que serían los derechos mínimos fundamentales de los ciudadanos, que el gobierno tendría que respetar.

¹ BARRAGÁN BARRAGÁN, José: “El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824”; México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, p. 60.

Así, en esta Ley Suprema, empieza a surgir el concepto de la inviolabilidad en la protección de lo que los diputados manifestaban en el Congreso.

De esta forma, observamos como en ésta legislación, el artículo 128 decía a la letra:

...

Artículo 128: “Los Diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad, podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales que en contra de ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el Tribunal de Cortes, en el modo y forma que se prescriba en el reglamento interior de las mismas. Durante las Sesiones de las Cortes, y un mes después, los Diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.”²

...

En principio, la posibilidad de generar una regla de tipo político-constitucional, pues estaba entredicho por la situación beligerante que se vivía no solamente en el Virreinato de la Nueva España, sino también en la misma España con la intervención de Napoleón Bonaparte en la Península Ibérica.

Pero, se revela ésta legislación, estableciendo ya uno de los primeros antecedentes sobre los cuales, se va a instituir lo que sería el principio de inviolabilidad.

² Constitución citada por: HERNANDEZ, Alejandro: “Las Cortes de Cádiz”; México, El Gobierno de Aguascalientes, Coatención 2002, p- 38.

No debemos de olvidar, que el fuero por concepto según se estableció en el capítulo anterior, se basa en el privilegio-concesión, de tal manera, que ese privilegio o concesión, genera una facilidad de desarrollo en el cargo administrativo o gubernamental.

Así, en lo que es esta Constitución de Cádiz, se establece esa inviolabilidad de opiniones, que de alguna manera, iba a generar esa concesión.

Dicha concesión que va a generar paralelamente, una responsabilidad, y la formación de todo un juicio respecto de la residencia.

Como podemos observar en la historia, por un lado, lo va a constituir el fuero que básicamente es una inviolabilidad para ejercer el cargo de representación del pueblo a través de la diputación, pero, en los demás casos de la administración pública, se requiere también de una cierta protección, a la cual en la actualidad se le nombra fuero, pero no lo es; por lo menos en forma gramatical, no se puede definir como fuero.

Pero, desde el punto de vista práctico, es un sistema de protección para gozar de un cierto fuero que le permita llevar a cabo la función pública; por lo que, lo que realmente protege al funcionario público es el juicio de responsabilidad.

Así, en esta Constitución de 1812, vamos a encontrar sus principales antecedentes en voz del Doctor José Barragán, quien nos explica: “A veces se piensa que el juicio de responsabilidad debe, entre nosotros, identificarse con el juicio político anglosajón, cosa distinta de la residencia. Pero no es así, en nuestra opinión, el examen de un orden constitucional, debe iniciarse desde el poder constituyente, no solo para saber donde radica esta definitiva instancia, sino para tener conocimiento cumplido de la finalidad y límites de la operación constitucional. El propósito que llevo a los titulares o titular del poder constituyente a manifestar su voluntad, escogiendo un sentido determinado, es pieza clave para

ulteriores interpretaciones. Para nuestro supuesto, por tanto, es decisivo el discurso de Argüelle, así como cualquier otra intervención al respecto, habida en aquellas Cortes de Cádiz.”³

El Consejo de Regencia por ejemplo, iba a ser responsable de los abusos que se hicieran en contra de las leyes, de tal manera que vamos observar la transfiguración de dos figuras, que en la actualidad se utilizan indistintamente en virtud de que ya en la práctica, parecen ser similares.

Por un lado el fuero, y por el otro el juicio político; la situaciones de responsabilidad y por supuesto la idea de la residencia, y las obligaciones de ese tipo de juicio de responsabilidad.

Como consecuencia de lo anterior, las Cortes de Cádiz, aclaran perfectamente en la Constitución de 1812, que serán responsables a la nación todos y cada uno de las personas que desempeñan un cargo público y que abusan del desempeño de dicho cargo.

Como consecuencia inmediata, hemos de considere, junto con lo establecido en el contexto de lo establecido en la Constitución de Cádiz de 1812, que ya hemos citado, se denota inmediatamente, que la gran mayoría de funcionarios que tenían un cargo público en la administración del virreinato, tendrían que ser responsables de dichos cargos, para que no incurrieran en abusos y paralelamente a esto, existía el fuero de inviolabilidad por parte de los representantes del pueblo que asistían al Congreso para establecerla legislación necesaria que permitiera la supervivencia ordenada de la Península Ibérica y sus colonias americanas.

Al igual, la persona del Rey, no solamente era inviolable, sino también sagrada, y no estaba sujeta a ninguna responsabilidad, según lo disponía el

³ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, Op. cit. p.p. 64 y 65.

artículo 168 de la Constitución de Cádiz de 1812, como consecuencia de lo anterior, se van creando diversas concesiones y privilegios a las personas, en virtud de los cargos que ocupaban, y la necesidad de una mayor libertad para llevarlos a cabo.

II.2 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814.

En la llamada Constitución de Apatzingan de 1814, que surge por la exposición de los 23 puntos de los Sentimientos de la Nación dados por José María Morelos, se van a fijar lineamientos a través de los cuales se intenta pregonar una cierta independencia nacional, estableciendo un estatuto constitucional que así lo permitiera.

Ahora bien, para poder apreciar el sentimiento que el cura Morelos profesó que sirviera para llevar a cabo el reglamento estatutario constitucional, quisiera citar el discurso pronunciado por el propio Jefe de la Insurgencia en la apertura del Congreso de Chilpancingo del 14 de septiembre de 1813, que viene citado por el autor Ernesto Lemoine Villicaña en los siguientes términos: “Nuestros enemigos se han empeñado en manifestarnos hasta el grado de evidencia, ciertas verdades importantes que nosotros no ignorábamos, pero que procuro ocultarnos cuidadosamente el despotismo del gobierno bajo cuyo yugo hemos vivido oprimidos. Tales son, que la soberanía reside esencialmente en los pueblos; que transmitida a los monarcas por ausencia, muerte, cautividad de estos, refluye hacia aquellos; pero que son libres para reformar sus instituciones políticas; y que ningún pueblo tiene el derecho para sojuzgar a otro, si no procede una agresión injusta...”⁴

⁴Citado por: LEMOINE VILLICAÑA, Ernesto; “Morelos, su vida revolucionaria a través de sus escritos y otros testimonios de la época”; México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, p.p. 365y 366.

Una de las proclamaciones más evidentes que forman el sentimiento de la nación, es la que manifiesta el Héroe de la Independencia nacional en su discurso, el hecho de que la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo.

De tal manera, el poder absoluto de gobierno lo va a tener el pueblo, y este último, otorga un poder público basado en el derecho a los gobernantes, para que éstos últimos, lleven a cabo la administración de un territorio cierto, a fin de organizarlo y protegerlo junto con sus habitantes.

Sin duda alguna, la Constitución de Apatzingan, constituyó una respuesta directa a la necesidad de imperio y soberanía que establecía la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

Así, este decreto constitucional de 1814, establecía en su artículo 59 lo siguiente:

...

Artículo 59: “Los Diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento, por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los del estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.”⁵

...

⁵ Constitución visible en: TENA RAMIREZ, Felipe: “Leyes Fundamentales de México”; México, Ed. Porrúa, S.A. de C.V. 18 ed. 2001, p. 38

De nueva cuenta, la inviolabilidad surge a raíz exclusivamente de la expresión o de las opiniones que vaya a tener el representante de la población en el Congreso.

Pero, como dice la misma legislación, se van a sujetar al juicio político, anteriormente denominado juicio de residencia, en lo que toca a su administración.

De hecho, el mismo cura Morelos en la expresión del documento histórico llamado los Sentimientos de la Nación, generaba ya esa necesaria obligación de responsabilidad, en la residencia de los cargos públicos.

Así, tenemos como en el punto número 13 de dicho documento decía lo siguiente:

...

13.- “Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados; y que éstos solo lo sean en cuanto al uso de su ministerio.”⁶

...

Nótese como los cuerpos privilegiados que se iban a contemplar en los Sentimientos de la Nación, estarían inmediatamente relacionados al uso de un ministerio o cargo público.

Lo que se generaba en el sentimiento 13, era un bien común respecto de la norma legislativa, pero llegado el momento, se tendría que fijar un uso de alguna manera privilegiado, para lo que es el encargo de los ministerios públicos y de esa forma, pudieran llevar a cabo la función administrativa encomendada.

⁶ Sentimientos de la Nación citados por: LEMOINE VILLICAÑA, Ernesto: Op. cit. p. 371.

Sin lugar a dudas, aquí podemos encontrar alguna situación totalmente paralela a lo que sería la inviolabilidad y el fuero que se forma derivado de la misma, como es el juicio político, el cual anteriormente se le conocía como el juicio de residencia.

De éste, el autor Daniel Moreno nos explica lo siguiente:

“Entre nosotros desde el Congreso de Chilpancingo, de 1813, que redactó la Constitución de Apatzingan, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos, así como, la forma de hacerla efectiva, siguiendo una saludable medida heredada del gobierno colonial, el juicio de residencia, con lo que se intentó darle una mayor marcha a la administración. Así, nos encontramos que entre las facultades del Congreso, se encontraba hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones, bajo la forma que explica la propia constitución; más adelante se transforma en el Tribunal de la Residencia, y tenía facultades para conocer las causas de los miembros del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia.”⁷

La incoación de responsabilidades, se llevaba a través del llamado juicio de residencia, en el que se sujetaba al funcionario público, a un cierto procedimiento de tipo administrativo, por medio de que, de nueva cuenta el cargo y el servicio público no se interrumpía y simple y sencillamente se le establecía un procedimiento por el cual, el funcionario público podría llevar a cabo su defensa.

Hasta aquí hay que hacer una aclaración, antes de seguir adelante, ya que el objetivo del presente trabajo puede desviarse completamente.

⁷ MORENO, Daniel: “Derecho Constitucional Mexicano”; México, Ed. PAX, 18 ed., 2000, p.p. 549 y 550.

Esto, en virtud de que el juicio político que actualmente conocemos tiene sus antecedentes evidentes en el juicio de residencia; y el objeto de esta investigación, es el fuero constitucional.

Dicho de otra manera, que realmente los Gobernadores no tienen fuero, ni el Procurador, ni ninguna de las autoridades que cita el artículo 110 constitucional, de nuestro máximo ordenamiento vigente, sino que, fija un procedimiento especial debido al cargo que ocupan, llamado juicio político.

II.3 Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823.

Una vez que termina el movimiento de independencia en nuestro país, con la entrada del ejército trigarante a la Ciudad de México en 1821, se va a encontrar un nuevo problema para la recién nacida nación mexicana, como el que sería del hecho de que la península ibérica, España, aún seguía sometida a el Imperio de Napoleón Bonaparte.

Sin lugar a dudas, surgen entonces para el gobierno mexicano, las llamadas Bases Constitucionales del 24 de febrero de 1822, pero debido a las reclamaciones por parte del emperador Napoleón, se requirió que la naturaleza del nuevo país independiente debiera ser de igual magnitud que la del imperio de Napoleón Bonaparte, es así como surge necesariamente, el Imperio Mexicano para 1823.

Sobre de este, habla el autor José Bravo Ugarte al decir lo siguiente: “La comisión especial encargada de la formación del Reglamento Provisional del Gobierno del Imperio a que se contraían los oficios del Ministerio en las diversas relaciones y comunicaciones se iba a estructurar a través de una deliberación de la llamada Junta Nacional; la cual, sacó la siguiente motivación: Porque la Constitución española es un Código peculiar de la Nación de que nos hemos emancipado: porque aún respecto de ella ha sido el origen y fomento de las

horribles turbulencias y agitaciones políticas en que de presente se haya envuelta: porque la experiencia ha demostrado que sus disposiciones en general son inaceptables a nuestros intereses y costumbres, y especialmente, a nuestras circunstancias; y porque con tan sólidos fundamentos, el emperador ha manifestado la urgentísima necesidad que tenemos de un reglamento propio para la administración, buen orden y seguridad interna y externa del Estado, mientras que se forma y sanciona la Constitución Política que ha de ser la base fundamental de nuestra felicidad, y la suma de nuestros derechos sociales.”⁸

Evidentemente, que al parecer este reglamento provisional, era como su propio título lo especifica provisional.

De tal manera, que a pesar de ser transitorio, se intentaba empezar a regular una nación mexicana libre que estaría denominada como el Imperio Mexicano.

El artículo 4° de este Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823, establecía lo siguiente:

...

Artículo 4° :“El Clero Secular y regular, será conservado en todos sus fueros y preeminencias, conforme al artículo 14 del Plan de Iguala. Por tanto, para que las órdenes de jesuitas y hospitalarios puedan llenar en procomunal, los importantes fines de su institución, el gobierno las reestablecerá en aquellos lugares del Imperio en que estaban puestas, y en los demás que sean convenientes, y los pueblos no lo repugnen, con fundamento.”⁹

⁸ BRAVO UGARTE, José: “Compendio de Historia de México”; México, Ed. JUS, 20 ed. 2000, p. 271.

⁹ Ídem, p. 164

...

El patrocinador de la independencia mexicana, evidentemente fue el clero, de tal manera, sería una de las primeras instituciones que gozaría de un cierto fuero a través de el cual, se les va a permitir el seguir teniendo su propia jurisdicción, y una forma especial de organización interna, que tendría que ser respetada por la jurisdicción del estado.

Sin duda, esta es una situación trascendental, en virtud de que se empieza a dar la conclave de un estado dentro de otro, en virtud de los fueros eclesiásticos, que permitían que esta organización religiosa, no solamente fuera inmune a la reglamentación civil, sino que tuviese su propia reglamentación interna, organización , y por supuesto los servicios públicos que ofrecía a través de lo que eran el registro de bautizos, confirmaciones, comuniones, panteones, en donde registraban continuamente, los estados civiles de las personas y se fueron convirtiendo en organizaciones públicas que tenían una cierta validez en virtud del fuero eclesiástico.

II.4 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Derivado de lo que fue el desarrollo establecido en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823 y por supuesto, las constituciones de Cádiz de 1812 y la de Apatzingan de 1814, encontraremos que la primera constitución que va a entrar plenamente en vigor es la de 1824.

Ahora bien, antes de entrar a su estudio quisiera subrayar la importancia de las anteriores constituciones principalmente la de Apatzingan.

Lo anterior, es en virtud de que la importancia política que estos documentos constitucionales han tenido, van a lograr su consolidación, en ésta última constitución de 1824.

Para esto, quisiera citar las palabras del autor Ernesto de la Torre Villar, quien cuando explica la importancia de la Constitución de Apatzingan dice: “Esta obra elaborada como las grandes y auténticas epopeyas, entre el fragor de las batallas, cerca del vivac de los soldados entre altas montañas y caudalosos ríos de las cálidas tierras michoacanas es el fruto mejor de un pequeño grupo de licenciados y canonistas henchidos de fé en el futuro de México, quienes sacrificaron su vida y su bienestar, quisieron dejar la base primera de nuestra felicidad y grandeza. Con esa obra se representa cuanto de mejor existía en esos momentos en el desarrollo político, y la cual como toda acción humana es imperfecta y perfectible, se revela el noble anhelo de un pueblo que buscaba dar a sus días de libertad, un cauce civilizador, una forma y un contenido superiores.”¹⁰

Las primeras bases sólidas a través de las cuales, se genera la posibilidad de convicción normativa, las hemos de encontrar a la luz de lo que el autor citado nos ha comentado, entre montañas y ríos caudalosos de Apatzingan, que inspiran a los personajes de aquella época, en valiente desafío de organizar a la sociedad con la que conviven, por medio de la deliberación congresista, y la estructuración necesaria de normas y leyes que rigieran su relación y lograr de esta manera su bienestar.

En éste ámbito de situaciones, y una vez lograda para 1821 nuestra independencia, las situaciones no fueron fáciles; en Europa, la Península Ibérica aún seguía teniendo la invasión de Napoleón Bonaparte, y formaba parte del Imperio Francés, de hecho, nuestra propia legislación a futuro, va a basarse en los Códigos Civiles napoleónicos de 1803.

¹⁰ TORRE VILLAR, Ernesto de la: “La Constitución de Apatzingan y los creadores del Estado Mexicano”; México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 1964, p.9

De tal manera, que se requiere de una estrategia política a través de la cual, nuestro país pudiera tener completamente una independencia técnica que le permitiera lograr su autonomía.

Como consecuencia de lo anterior, pues vamos a encontrar que independientemente de que se declara un Imperio en nuestro país, llamado el Imperio Mexicano, para poderlo equilibrar con el Imperio de Napoleón y poder lograr su autonomía e independencia, se va a estructurar ahora para 1824, una constitución política que lo iba a cambiar de un imperio hacia una República

Sesionada por el Congreso Nacional Constituyente el 4 de octubre de 1824, surge la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; esta constitución, va a constituir la manera formal a través de la cual se consolida la independencia nacional.

El autor Carlos Sierra Brabata, cuando nos habla de esta constitución nos dice: “A partir del 4 de octubre de 1824, se produjeron numerosas opiniones en torno a la Constitución, unas favorables y otras contradictorias, algunas más de reconocimiento y crítica; las primeras opiniones en la escalada política, fueron las expresadas por el presidente Guadalupe Victoria; la ley de su gobierno hincada en el campo constitucional fueron motivo de mayor respeto y así lo comprueban sus palabras vertidas en el curso de los años de su administración, si cuando le fue presentada la constitución, fue ocasión a su juicio, con mayor razón lo fue cuando fue titular del ejecutivo, primer presidente de la nación ignauró las sesiones del Congreso, primero también en la vida política después de los dos constituyentes.”¹¹

Sin duda, en la floreciente nueva nación, se van a generar diversas situaciones jurídico-políticas, a través de las cuales, la organización de la

¹¹ SIERRA BRABATA, Carlos: “La Constitución Federal de 1824”; México, Colección conciencia cívica Nacional, Gobierno del Distrito Federal, 3° ed., 1998, p. 69.

población va a poder tener una cierta regla por medio de la cual, asegurarán su organización.

Así vemos, como en esta Constitución, se empieza a generar el principio de inviolabilidad de expresión, que es básicamente el fuero constitucional, que se observó en el primer capítulo.

Así, el artículo 42 de esta constitución, decía a la letra:

...

Artículo 42: “Los Diputados y Senadores serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.”¹²

...

De hecho, la misma constitución, en sus artículos 39 y 40, fijaba la situación de erigirse como en Sala de Gran Jurado, cuando algunos de sus representantes fueran acusados por algún delito cometido durante el tiempo de su gestión.

Pero, en relación a sus opiniones y manifestaciones tenían una inviolabilidad que en la actualidad, se ha desglosado como el fuero legislativo o bien fuero constitucional.

Así, se aprecia como es que para esta constitución de 1824, ya se habla del fuero de inviolabilidad, tal y como podemos considerarlo en el artículo 61 que se citó en el capítulo primero, y una circunstancia que definitivamente se debe subrayar, es el hecho de que hay una separación tajante, entre los que es la responsabilidad de los propios legisladores, frente a lo que dicen.

¹² Ídem, p. 113.

Como consecuencia de lo anterior, se va estructurando paralelamente, la residencia como juicio. De tal manera que como hemos observado en análisis Históricos, el fuero constitucional en México, dos son las circunstancias que van a generar la protección hacia toda persona que lleva a cabo un cargo público, para el fin y efecto de que el mismo cargo no quede acéfalo y la población pueda seguir contando con el servicio y la obra pública que necesita para su desarrollo.

En virtud de esto, la residencia va a tener una cierta materia a través de la cual llegará a aplicarse.

El autor José Barragán Barragán, al hablarnos de estas situaciones, nos ofrece las explicaciones siguientes: “Determinar el objeto material del juicio de responsabilidad, es un punto de gran trascendencia. La doctrina moderna suele distinguir tres tipos de responsabilidad funcional. La civil, administrativa y la penal. Como hemos expuesto, la responsabilidad de los residiados, según las leyes castellanas e indias, era universal e ilimitada, sobre todo.”¹³

Nótese como a partir de la configuración de nuestra primera constitución de 1824, la cual es netamente mexicana, se van a establecer los parámetros definitivos por medio de los cuales, la residencia por un lado y el fuero por el otro, estarán perfectamente delimitados, y por su puesto, contendrán entre cada uno de sus propias instituciones y las reglas necesarias para su aplicación.

Así, tenemos que citar necesariamente el artículo 39 de esta constitución que dice a la letra:

...

Artículo 39: “La Cámara de Representantes hará exclusivamente de Gran Jurado cuando el Presidente o sus miembros sean acusado por actos en que hayan intervenido

¹³ BARRAGAN BARRAGÁN, José: Op. cit. p. 66.

el Senado o el Consejo de Gobierno en razón a sus atribuciones. Esta misma Cámara servirá del mismo modo de Gran Jurado en los

casos de acusación contra el Vicepresidente, por cualquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de su destino.”

...

Por su parte, el artículo 40 decía:

...

Artículo 40: “La Cámara ante la que se hubiese hecho la acusación de los individuos de que hablan los artículos anteriores, se erigirá en Gran Jurado, y si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de la causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del Tribunal competente.”¹⁴

...

No se puede perder de vista el hecho de que había una separación tajante entre lo que era la responsabilidad por delitos y la inviolabilidad por la expresión de sus opiniones.

Nótese como estas circunstancias en la actualidad se mezclan, y el diputado y senador siente que ya puede hacer lo que le venga en gana, sin tener ninguna responsabilidad, siendo inmune a nuestra legislación.

El fuero esta limitado única y exclusivamente a sus opiniones para que pueda expresarlas libremente sin problemas.

¹⁴ Idem, p. 114

No así, en lo que es la comisión de delitos o en cualquier otra circunstancia como es incluso una infracción del reglamento de tránsito, no es que sean inmunes a la legislación, actualmente el fuero, se ha exagerado su alcance jurídico, y realmente no debe ni tiene porque serlo así.

II.5 Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.

En el momento en que el Partido Conservador logra llegar al poder, va a consolidarse a través de la emisión de la llamada Constitución de las Siete Leyes.

Esto en virtud de que realmente son siete leyes, y dentro de cada una de ellas, existe diversa normatividad a través de la cual, se van fijando algunas reglas por medio de las que, se organiza a la sociedad.

De hecho, para tener una visión panorámica de lo que era esta constitución conservadora, quisiera citar las palabras de la autora Cecilia Noriega Elío, quien sobre de este particular nos comenta lo siguiente: “A principios de 1840 la situación que vive el país bajo el régimen centralista de las Siete Leyes, defendido por Anastasio Bustamante y los miembros de su gobierno, era ya insostenible. Las causas más evidentes de la debilidad del régimen eran la miseria del estado y la inseguridad de bienes y personas en un país infestado de bandidos, entre quienes el grupo gobernante incluía predominantemente a la mayoría de los federalistas pronunciados por toda la República.”¹⁵

Parecer ser, una nota de actualidad el hecho de que el sistema gubernamental, estuviese corrupto y la necesidad de una reforma severa a la estructura normativa para ofrecer la seguridad jurídica a todo habitante del territorio mexicano.

¹⁵ NORIEGA ELIO, Cecilia: “El Constituyente de 1842”; México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, p. 17.

Observamos como en virtud de la llamada Constitución de las Siete Leyes, se va a generar o a tratar de establecer, la regla y la norma por medio de la cual, se protegía al ciudadano, no solamente de los diversos bandidos que aquejaban su propiedad, sino de la administración pública, para que no se abusara de su poder.

Pues bien, en la Ley Tercera, artículo 55, vamos a encontrar el texto de una norma por la que se va a generar la inviolabilidad de opinión por parte de los diputados en ejercicio de sus funciones.

Dicho artículo 55 de la Ley Tercera, de la Constitución de la República Mexicana de 1836 decía a la letra:

...

Artículo 55: “Los diputados y senadores serán inviolables por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus encargos, y en ningún tiempo y por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos ni molestados por ellas.”¹⁶

...

De nueva cuenta, hace alusión a las posibilidades de inviolabilidad exclusivamente por lo que es la opinión de los Legisladores. Más no por lo delitos que cometieren

Y esto se puede denotar con mayor precisión, en la misma Ley tercera, en su artículo 47 que decía:

...

¹⁶ Constitución visible en: TENA RAMIREZ, Felipe. “Leyes Fundamentales de México”; México, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 18° ed., 2001, p. 221.

Artículo 47: “Por los delitos comunes, no se podrá intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los Senadores desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminado su encargo, ni contra los Ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios del Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado fuera diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviese en receso, se hará la acusación ante el Senado.”¹⁷

...

Desde el primer capítulo, se ha dicho que el presente trabajo de tesis, estaría enfocado necesariamente al contexto del fuero.

De tal manera, que lo que interesa es observar dicho fuero, que alcance y límite jurídico tiene, y como es que sobreviene la procedencia de la acción penal en los delitos del fuero común.

De ahí, que es importante subrayar la gran distinción que existe, entre lo que es la responsabilidad oficial, la responsabilidad civil, administrativa o penal, frente al fuero.

Son cosas totalmente distintas, desde que se vió la Constitución de 1824, se han incluso legislado en forma diferente.

No se puede perder de vista esta situación, en virtud de que en la actualidad, gracias a la mala información, a la manipulación que se hace de la

¹⁷ Ídem, p. 220.

información por parte de la prensa, el fuero se ha extendido, de tal manera, que al parecer ya todos los funcionarios públicos aunque sean menores, dicen que gozan de fuero.; pero esto no es así, los que gozan de fuero básicamente son los legisladores, y eso nada mas por lo que es la emisión de sus opiniones, exclusivamente, porque de lo contrario en lo que es la comisión de delitos, pues ahí ya no, estaríamos hablando de otra citación que no es fuero, sino de responsabilidades oficiales, y respecto de éstas, se arma paralelamente un procedimiento especial que empieza dentro de la Cámara de Diputados, erigiéndose como Corte de Gran Jurado, para establecer una declaración de procedencia en contra de aquel Diputado, Senador o funcionario público al que se le está acusando de la comisión de un delito.

Pero esto, para fin y efecto de que si se va a declarar la procedencia, se elija a otra persona que pueda seguir llevando el cargo público y el pueblo al que sirve no se quede sin dicho servicio.

Así, es importante delimitar correctamente que el fuero constitucional, esta totalmente limitado como es que se ha observado a lo largo de su devenir histórico.

II.6 Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

Antes de llegar a un punto crítico de la historia nacional, como son las Leyes de Reforma, la obtención del poder por parte del Partido Liberal, vamos a encontrar que esta Constitución de 1836, fue relativamente reformada por proyecto de reforma en 1840 y otro mas de 1842 y fue sustituida por las Bases Orgánicas de 1846.

Estas Bases, significaban mas que nada, la posibilidad a través de la cual, el Gobierno se iba adecuando desde el punto de vista orgánico.

Esto es, que debido a las presiones sociales de ese momento, pues necesariamente tendrían que otorgarle al pueblo y a las fuerzas políticas, diversas concesiones y privilegios a través de los cuales el equilibrio de el poder, pudiera mantenerse suficientemente.

Tenemos como en estas Bases Orgánicas, toca a el artículo 73 establecer la inviolabilidad.

Dicho artículo 73 decía:

...

Artículo 73: “ Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que viertan y votos que emitan en el desempeño de sus funciones, sin que en ningún tiempo, ni por autoridad alguna puedan ser molestados por esta causa.”¹⁸

...

Sin lugar a dudas, en esta época, la lucha por el poder iba a significar el simpatizar con uno u otro partido; esto es, lo que se dió a principios del siglo XIX entre el Partido Liberal y el Partido Conservador.

Las diversas situaciones que se van forjando van dándole a nuestro país, la ruta de libertad que fue dándose en virtud de la lucha de los grupos de poder en aquellos días.

Evidentemente, que la necesidad de una mayor libertad, y un cierto progreso o avance social, van a ser los principales motores que generan la dialéctica con la que se van transformando los órganos de gobierno y la forma en que sirven a la sociedad.

¹⁸ Ídem, p. 416

Encontramos como en estas Bases Orgánicas, dicho artículo 73 genera la misma situación que en las anteriores constituciones, y agrega todavía una más en el artículo 74 al decir.

...

Artículo 74: “los diputados y senadores no podrán ser juzgados en sus causas criminales y civiles durante su encargo y dos meses después sino en la forma prevenida por la constitución y las leyes.”¹⁹

...

Para poder entender correctamente lo que sucedía en este momento, en las Bases Orgánicas, es necesario citar las palabras de la historiadora Concepción Barrón De Moran, quien nos explica la situación de las Bases Orgánicas desde el punto de vista político.

Dicha autora dice. “Nicolás Bravo como Presidente interino, reunió al nuevo Congreso, al que se le dió el nombre de Junta Nacional Legislativa, que formuló una Constitución llamada “Bases Orgánicas”; y así nació la segunda república centralista en 1844 que duró hasta 1846. Tres presidentes gobernaron en el período en que los pronunciamientos continuaron: Santana, que gobernó como dictador restringiendo libertades e imponiendo contribuciones excesivas, por lo que, obligado por los pronunciamientos, puso fin a su gobierno, y salió del país desterrado, rumbo a la Habana, en 1845.

¹⁹ Ídem, p- 416

Y José Joaquín Herrera, llegó al gobierno por elección. Surgió el Problema de los límites con Texas, dividiéndose el país en dos grupos; los que deseaban la guerra con Estados Unidos y los que deseaban la paz.”²⁰

La corriente de la masonería en México, que también fue otro de los motores que impulsó la independencia nacional, genera el liberalismo en nuestro país, y como consecuencia de esto, se va a ir logrando quitarle cierta fuerza hacia el clero principalmente, y a los grupos dominantes de aquellos días, como eran los industriales y comerciantes en potencia.

Pero definitivamente, en esas fechas, el fuero eclesiástico, seguía siendo un privilegio de esta organización religiosa, perseguida desde Europa por la masonería.

Evidentemente, el hecho de proclamar una cierta religión y tratar de dominar a la población con ese pretexto, realmente no es una manera viable de llevar a cabo la administración pública, por lo que, los civiles agrupados en la masonería, intentaban luchar en contra de esta estrategia a través de la cual se dominan las conciencias de las personas y se obtiene su voluntad y lo que es mejor su energía y su limosna.

Como quiera que sea, lo cierto es que la idea para estas Bases Orgánicas, pues ya estaba más inclinada a un liberalismo que a un conservadurismo.

Como consecuencia de lo anterior, se denota una innovación trascendental, que definitivamente vuelve a darnos la idea que se ha estado manejando.

²⁰ BARRON D MORAN, Concepción: “Historia de México”; México, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 22° ed., 2000, p. 283.

El hecho de estar separados tajantemente, la inviolabilidad en funciones por la opinión, y las causas civiles y criminales que pueden ser incurridas por diputados y senadores.

Evidentemente, que ha quedado suficientemente claro, el hecho de que por un lado es la responsabilidad oficial, y por el otro el llamado fuero constitucional, el cual únicamente se basa en la opinión y su inviolabilidad, con el fin de que el diputado o senador pueda manifestarse libremente sin ningún problema.

II.7 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

1857, es una fecha en la que algunos autores consideran la verdadera independencia nacional.

El hecho es, que desde que bajan los primeros franciscanos a nuestro país, establecen sus diversos colegios en los que empiezan a dominar las mentes y las conciencias de los mexicanos, desde ese momento, se sujeta la verdadera conquista.

Al indígena se le somete a otra idea, otro dios, a otra religión, a otras costumbres, o situaciones totalmente diferentes.

Se les somete a base de las armas y base de la conciencia.

De tal manera que es una religión que gusto al pueblo mexicano, pero que debido al monopolio con que ha sido llevada desde la conquista hasta 1857, pues esta organización religiosa pudo obtener casi las tres cuartas partes del país en su propiedad.

Bancos, iglesias, hospitales, tierras, latifundios, minas, la mayor parte de la economía de la nación antes de 1857, estaba en manos del poder eclesiástico.

Las nuevas constituciones a partir de la de Cádiz hasta las Bases Orgánicas de 1843, establecían y protegían la religión católica, apostólica y romana, como la única que podía profesarse y todavía a más, se le sostenía el fuero eclesiástico, situación que los colocaba en un privilegio especial, por la inmunidad que tenían de las diversas leyes y reglamentos que eran emitidos por los civiles.

Sin lugar a dudas, especificamos estas circunstancias, en virtud de la gran importancia que resulta la Constitución de 1857, y la manera a través de las cual se van a ver las cosas a partir de este momento.

Como consecuencia, las situaciones se van gestando a favor de una mayor protección del derecho mínimo fundamental de los ciudadanos, alejados ya del compromiso católico o bien del monopolio de la religión.

Como resultado de lo anterior observamos que el grupo liberal en México, logrará fijar reglas de conducta de tipo civil, que garanticen su libertad de creencia religiosa.

Al respecto, el autor Daniel Cosío Villegas, al hablarnos de estas situaciones de la constitución de 1857 expresa: “En ese empecinamiento de la constitución del 57 era irreal y que debía ajustársela a la realidad, Sierra y Rabasa perdieron de vista un elemento esencial que, me parece, debe tener toda ley constitucional, y que, en todo caso han tenido las nuestras. No han dicho ellas simplemente como son las cosas, sino como deben ser, convirtiéndose así en meta ideal hasta la cual ha de levantarse el país si es capaz y digno de mejorar.

Rabasa fue más afortunado que Sierra en un respeto, pues vió en vida incorporarse en la Constitución de 1917 varias de las reformas a la de 57 que expuso en su estudio “La Constitución y la Dictadura”; mientras que de aquellas

que aconsejó Sierra y fueron las que recogió Rabasa y algunas más, solo una se aprobó, y dio resultados tan inmediatos, palpables y funestos que Rabasa debió arrepentirse de haber dado ese consejo y quizás todos los que propuso para reformar la Constitución de 1857.

Ya se ha dicho, repasando la latitud, al parecer infinita de las garantías individuales, Sierra quería limitarlas para transformarlas de derechos absolutos en derechos relativos, de derechos puramente individuales en derechos de individuos circunscritos socialmente.”²¹

Como resultado de lo anterior, el grupo liberal favorecía más los derechos mínimos del hombre, y por supuesto, la protección de éstos derechos mínimos es en contra de todo tipo de abuso, no solamente del gobierno, sino también de un poder como es el religioso, que podía acaparar las mentes y transformárlas subyugándolas a su propia filosofía.

Así, el grupo liberal llega a el poder, y con ésto, se van a empezar a fijar las diversas leyes de reforma, que van a quitarle los bienes a el clero y la mentalidad va ser diferente, evidentemente que el fuero eclesiástico desaparece, y es entonces cuando los curas se convierten en seres humanos.

Tenemos como desde los que es la desamortización de los bienes de manos muertas en propiedad del clero, se empiezan a repartir.

Se decía que eran de manos muertas porque no los trabajaban siquiera, los daban en alquiler y únicamente a los españoles o criollos de alta alcurnia.

Así, sobreviene la nacionalización de los bienes eclesiásticos, se establece una ley que regula el matrimonio civil, se fija un registro civil, se establece la

²¹ COSSIO VILLEGAS, Daniel: “La Constitución de 1857 y sus críticos”; México, Sepsetentas, 3°ed. 1998, p.p. 53 y 54.

intervención de el gobierno en cementerios y camposantos, y se empieza la libertad de cultos que beneficia a un gran número de personas que profesaban una religión distinta a la católica.

Sobre este particular, se pueden citar las palabras del autor Mario de la Cueva, quien expresa: “Las medidas adoptadas por el presidente Comonfort en relación con los bienes eclesiásticos, ratificadas por el Congreso, tenían que provocar, y así ocurrió de hecho, una gran desconfianza de los conservadores hacia el Presidente y sirvieron de pretexto para una intensa campaña de agitación política en contra de los propósitos reformistas del partido liberal. Pero tampoco los liberales confiaban en Comonfort y en la actitud de los moderados, pues temían que no aceptara los modificaciones constitucionales que exigían el Congreso de México y la Libertad humana. Esta desconfianza se mostró en forma especial después del mes de mayo de 1857, con motivo de la promulgación por el Presidente del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana; al triunfo de la revolución de Ayutla, la nación mexicana igual que ocurrió al derrumbarse el Imperio de Iturbide, carecía de una organización definida.”²²

A la luz de lo establecido por el autor citado, vamos a demostrar lo que ya hemos dicho, el hecho de que el grupo liberal se sacudiera del yugo de la opresión en la que estaba sumido el pueblo mexicano en base al catolicismo y sus exigencias.

Casi las tres cuartas parte del país, eran propiedad e esta organización, sumándole los bancos, hospitales, escuelas, minas, y la gran mayoría de los negocios poderosos estarían en manos de esta organización, situación que marca la verdadera transformación de nuestro país, en virtud de las diversas leyes de reforma que surgen de la Constitución de 1857.

²² CUEVA, Mario, de la: “El Constitucionalismo a Medios del Siglo XIX”; México, publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Centenario de la Constitución del 5 de febrero de 1857, 1957, p.1278.

Sin duda, este momento es la verdadera independencia del país, puesto que se sacude el yugo de una organización religiosa, tan poderosa que en la actualidad sigue estando como uno de los grupos de poder político en México.

En este ámbito de situaciones, vamos a encontrar que la Constitución de 1857, genera en su artículo 159, el siguiente contenido:

...

Artículo 159: “Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás

podrán ser reconvenidos por ellas.”

...

La situación no cambia, queda lo que es el contexto de la inviolabilidad de opinión; y de la misma manera, se generan paralelamente, situaciones de responsabilidad que esta misma Constitución de 1857 va a atender.

Así tenemos como el artículo 103 de esta Constitución decía a la letra:

...

Artículo 103: “Los diputados al congreso de la Unión, los individuos de la Suprema corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, 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 su mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y las leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá

ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la constitución, ataque a la libertad electoral, y delitos graves del orden común.”²³

...

La Constitución no dice que exista un fuero, y por lo que se refiere a la inviolabilidad de opinión tampoco considera que deba tratarse como un fuero constitucional. Evidentemente existe el fuero constitucional como se ha dicho y quedó establecido en el capítulo primero, por la necesidad de el cargo y sus funciones; de ahí, que de nueva cuenta se separa totalmente lo que es la responsabilidad y su procedimiento especial frente a lo que sería la inviolabilidad de opiniones .

Así, tenemos que si recordamos los conceptos que se establecieron en el capítulo anterior, el concepto de fuero, no se maneja ni en el artículo 61 ni tampoco en el procedimiento especial de responsabilidad, tenemos como básicamente el concepto de fuero se maneja en el artículo 13 constitucional como se verá en el siguiente inciso.

Por el momento, solamente estamos observando su desarrollo histórico, pero en ningún momento ninguna de las Constituciones mencionadas con anterioridad ha establecido que la inviolabilidad de opiniones se considere como fuero o que el procedimiento especial de responsabilidades se considere como fuero.

Claro está, que hacen el efecto de fuero pero en términos generales no están definidos por la legislación como tales.

De hecho, el propio artículo 107 de la Constitución de 1857 establecía:

²³ Idem, p.624.

...

Artículo 107: “La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.”

...

Erigirse como Gran Jurado, es en si una fórmula especial a través de la cual se va determinando una especialidad de procedimentación.

El autor Jacinto Pallares, en el momento en que habla sobre el particular menciona lo siguiente: “La necesidad de que los funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios del estado, no estén expuesto a las perdidas acechanzas de sus enemigos gratuitos, el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a alguna alto funcionarios de los negocios que le están encomendados y las repetitivas acefalias de los puestos importantes de la administración pública, son los motivos que han determinado el establecimiento del fuero que se llama constitucional.”²⁴

II.8 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

A la luz de lo que hasta este momento se ha podido decir, el fuero constitucional como no está expresamente conceptuado, se ha desglosado tanto de una inviolabilidad de opiniones como de lo que es un procedimiento especial en la responsabilidad en el ejercicio del servicio público, que como lo dice claramente el autor Jacinto Pallares, pues están expuestos a que rápidamente se les constituya alguna acusación sin fundamento y por eso es necesario el desahogo de una audiencia previa ante el Gran Jurado de el Congreso de la Unión.

²⁴ PALLARES, Jacinto: “El Procedimiento Civil”; México, Ed. Botas, ed. 20°, 1998, p. 90.

Como consecuencia de lo anterior, podemos decir que el fuero da a lugar a dos procedimientos.

Si se trata de delitos comunes o civiles entonces da a lugar a una declaración de procedencia, porque son situaciones personales del funcionario público y por lo tanto, los jueces pueden intervenir, pero tratándose de la función del cargo, entonces se requiere la declaración de procedencia del Congreso erigido a Gran Jurado. Si esto es así vamos a observar como es que queda en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Para 1917, encontramos que el texto de el ordenamiento constitucional, va a quedar en el artículo 61 de nuestra constitución de 1917.

Este numeral, en su texto original decía:

...

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

...

La situación al parecer en relación a la inviolabilidad de expresión, queda semejante durante el paso del tiempo.

En términos generales los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y en ningún momento y en ninguna tiempo, podrán ser demandados por ello.

Es también inviolable el recinto donde se reúnan a sesionar, y por lo mismo, se van generando situaciones por medio de las cuales, se arma para los

legisladores, una cierta prerrogativa a través de la cual, las posibilidades de éxito en el desarrollo de sus encargo tendrá ayuda por la norma jurídica que se lleva a cabo para lograr que la función sea efectiva.

El Doctor Jorge Carpizo, en el momento en que hace alusión a la Constitución de 1917, comento lo siguiente: “En el artículo 110 encontramos una disposición antes no contenida en la constitución: ”No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que, conforme a la ley, se disfruta de aquel 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.”.

En el artículo 111, párrafo último, se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la federación, y cuando la Cámara de Diputados declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno para que sostenga dicha acusación ante los Senadores.”²⁵

Aquí es conveniente citar textualmente el artículo 110 constitucional vigente a la fecha, que al la letra nos dice:

...

Artículo 110: “ Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados la Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los

²⁵ CARPIZO, Jorge: “La Constitución Mexicana de 1917”; México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980. p. 82.

Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

El presente artículo 110 regula los sujetos, las sanciones, los órganos encargados de la sustanciación del juicio político, así como el procedimiento que debe seguirse para el efecto. El texto vigente proviene de las reformas publicas el 10 de agosto de 1987, el 31 de diciembre de 1994 y el 22 de agosto de 1996, si bien la esencia data desde la reforma integral al título cuarto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982.

El ahora denominado juicio político equivale al procedimiento que desde los ordenamientos constitucionales del siglo XIX y el texto original de 1917 se seguía para los casos de los llamados “delitos oficiales” en que incurrían ciertos “funcionarios públicos” de alta jerarquía cuando se violaban los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, expresión que se derogó en 1982 para que no se confunda la responsabilidad derivada del juicio político con la responsabilidad penal que se presenta cuando los servidores públicos cometen algún delito sancionado por las leyes penales.

Ahora bien el Artículo 111 nos dice lo siguiente:

...

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

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

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

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

Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

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

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

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

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

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

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

...

El presente artículo se ha reformado en siete ocasiones (20 de agosto de 1928, 21 de septiembre de 1944, 8 de octubre de 1974, 28 de diciembre de 1982, 10 de agosto de 1987, 31 de diciembre de 1994 y 22 de agosto de 1996). El texto original del artículo 11 constitucional regulaba el procedimiento para la sustanciación y sanción de los llamados “delitos oficiales”, que ahora se norman en el artículo 110 a través del denominado juicio político; igualmente, el 11 original preveía la llamada “acción popular” para denunciar los delitos comunes u “oficiales” que cometieran los “altos funcionarios de la Federación”, lo cual ahora se contempla, con mejor técnica jurídica, en el artículo 109 constitucional.

El artículo 111, párrafo quinto, en vigor desde 1982 también establece la inmunidad procesal por delitos federales de los gobernadores de los estados (como se preveía desde la Constitución de 1857), diputados locales y magistrados de los tribunales superiores locales (estos últimos no contemplados en el texto original de 1917), así como los miembros de los consejos de las judicaturas locales a partir de la reforma de 1994, con otra innovación:” la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda”, reservando así a las legislaturas locales la decisión última sobre la conveniencia o no de satisfacer el requisito de procedibilidad en contra de un alto servidor público estatal por presunto delito federal.

Es notable como la configuración del juicio político, va tomando su embonamiento que actualmente conocemos y es el caso de que a partir de lo que se fija en la Constitución de 1917, pues ya se consolidan las dos instituciones, que

hemos estado detectando continuamente; por un lado, la naturaleza del fuero, y por el otro la configuración de un juicio político.

Pues bien, en el Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977, al artículo 61 se le agrega un segundo párrafo que establece lo siguiente:

...

Artículo 61: “El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.”²⁶

...

Desde el ángulo en que se esta observando el concepto de fuero en México, sería la primera vez que dentro de lo que son las responsabilidades o dentro de lo que es la opinión que emerge del legislador, se habla ya de fuero constitucional.

Así, provisionalmente en términos generales, vamos a adherirnos a las palabras del autor Ignacio Burgoa, quien en el momento en que hace alusión del concepto del fuero constitucional dice: “Los altos funcionarios federales, como el Presidente de la República, los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte, los secretarios de estado y el Procurador General de la Nación, gozan de lo que se llama fuero constitucional, cuya finalidad no estriba tanto en proteger a la persona como funcionario, sino mantener el equilibrio entre los poderes del estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático.”²⁷

²⁶ Reformas a los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917-2003. México, Secretaría de Gobernación, Archivo General de la Nación , 2004, p- 33.

²⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio: “Las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos”; México, Procuraduría General de la República, 3° ed. 2001, p. 90.

Hasta este momento, las consideraciones que desde el punto de vista histórico y de desarrollo evolutivo de la inviolabilidad de opinión y de responsabilidad de los funcionarios, toma ya un punto equidistante como lo es el fuero constitucional que a partir de 1977 se fija en la constitución como uno de los conceptos sobre los cuales, se van fijando los derechos a los cuales gozan los funcionarios de la administración pública federal, generalmente.

Como consecuencia de lo anterior, quisiera considerar que respecto de los antecedentes constitucionales de la figura del fuero constitucional, tal y como figura, aparece tardíamente hasta 1977, siendo que, básicamente el concepto de fuero, en forma anterior se manejaba como una organización institucional por parte del clero que tenía sus propias jurisdicciones, siendo que, desde 1917 hasta 1977, se va a aclarar esta circunstancia, generándose ya la figura del fuero constitucional como esa manera a través de la cual se protege el cargo público, para el efecto de que la ciudadanía pueda continuamente tener dicho servicio público.

Así, en términos generales, derivado de la evolución que ha tenido este concepto, podemos decir que aparece como concepto en una forma tardía, y que básicamente estará enfocado, a proteger el cargo y no a la persona o al funcionario que lo desarrolla.

Este es otro elemento que no se debe de perder de vista, y que se seguirá tratando con mayor precisión en el capítulo tercero, en donde se hablará ya de la responsabilidad penal de los funcionarios públicos en el derecho comparado.

CAPITULO III
LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS FUNCIONARIOS
PUBLICOS EN EL DERECHO COMPARADO

III.1 Estados Unidos de Norteamérica.

III.2 Canadá.

III.3 España.

III.4 Argentina.

CAPITULO III

LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN EL DERECHO COMPARADO

En términos generales, en título de este capítulo realmente no coincide con los postulados que hemos estado considerando respecto del fuero.

Al hablar de la responsabilidad penal de los funcionarios públicos, me estoy refiriendo básicamente a el privilegio de la inviolabilidad, más no así a los delitos de funcionarios públicos que de alguna manera, pueden llegar a tener en los diferentes países, que me he propuesto estudiar.

Así, para no perder de vista la naturaleza de nuestro estudio es preciso hacer la aclaración anterior y de esa manera, seguir observando cual sería la situación en el extranjero respecto a el principio de inviolabilidad o el llamado fuero constitucional.

III.1 Estados Unidos de Norteamérica.

A pesar de ser un país altamente democrático, vamos a encontrar que en los Estados Unidos, subsiste la protección a el llamado fuero constitucional.

El poder legislativo básicamente funciona en base al federalismo y una confederación de estados, libres y soberanos en los cuales cada uno de ellos va a estar representado en un congreso federal.

Así tenemos como diputados y senadores, tendrán lo que se denomina como una tolerancia, en lo que es la expresión de sus opiniones dentro del parlamento.

Así, el autor Emilio Rabasa cuando nos habla de esto dice: “La Constitución estadounidense es un breve y sencillo documento de solo siete artículos. Cubre

aspectos fundamentales como es la relación entre tres poderes, el régimen de los estados, la supremacía constitucional y las modificaciones a la Constitución.

No obstante, la constitución tuvo una seria omisión en el catálogo de derechos humanos. Aún cuando se señalaban algunos de éstos como el habeas corpus.

Y leyes fundamentales de la libertad de expresión, que estaban reservadas como inviolabilidad a las expresiones de los congresistas, situaciones de religión, prensa, inviolabilidad de domicilio, garantías en el proceso, etc. Tuvieron que ser materia consignada expresamente en las diez primeras enmiendas, mismas que se inspiraron en la declaración de los derechos de la Constitución de Virginia.”¹

En términos generales, el fuero constitucional no es un privilegio, sino básicamente es una manera o un beneficio, a través del cual, el diputado o representante de la población, gozará de una cierta protección exclusivamente en relación a lo que pueda decir, a sus ideas, a las críticas que pueda vertir hacia el gobierno en turno, dentro de sus respectivas circunscripciones; claro esta, que se ha ampliado a un beneficio más extenso, en virtud de que parece ahora ser, que también las personas son inviolables.

Realmente, las enmiendas de la constitución de los Estados Unidos, pues están íntimamente relacionadas con los derechos mínimos fundamentales que el ciudadano requiere para poder llevar a cabo su desarrollo; pero, hay diversas cláusulas a través de las cuales, el Congreso puede ampliar y reducir ciertas facultades que le dan la posibilidad de generarse para si misma una mayor posibilidad de protección a lo que es la funcionalidad de el Congreso en aquel país.

¹ RABASA, Emilio: “Las constituciones de Canadá, los Estados Unidos de América y México”; México, Edit. Porrúa, S.A. de C.V., Universidad Nacional Autónoma de México, 1° ed. 2003, p.p. 42 y 43.

Razón por la cual, la constitución de los Estados Unidos de América, va generando las posibilidades de procedimentación a través de las cuales, se agiliza la composición de la legislación en el vecino país del norte.

Siendo que, las situaciones de privilegio o bien de beneficio para la función, están entendidas exclusivamente a la celebración de las facultades que la propia legislación les confiere, y de esa manera, el fuero en Estados Unidos, no llega a ser un privilegio, sino un beneficio de funcionalidad.

Sobre esta situación, el autor Michael Gerhardt, nos comenta las siguientes situaciones: “El impeachment se remonta hasta la Inglaterra medieval, el parlamento como representación de los nobles frente al rey había surgido en el siglo XIII. Debe recordarse que esta institución no ejerce en principio una función legislativa en los términos que ahora conocemos. Su acción comienza por limitar los poderes reales fundamentalmente mediante la facultad de aprobar las cargas tributarias para sufragar gastos de la corona. Como otras asambleas que hunden sus raíces en los primeros tiempos de la edad media, el parlamento inglés tuvo entre sus atribuciones primigenias la de impartir justicia. En realidad, ésta fue siempre atribución del rey, ya fuera a través de los jueces que actuaban en su nombre o por el propio monarca en el seno del parlamento”².

La primera cuestión que se observa en el impeachment Americano, es la dimensión de la inmunidad relativa.

La limitaciones que se buscan con el impeachment Americano, van a ser un equivalente a la institución del fuero nacional.

De tal manera, que en términos generales, la afectación a los privilegios son en sí la fórmula que el impeachment establece.

² GERHARDT, Michael: “The Federal Impeachment Process”; Chicago, E.U.A., Universidad de Chicago; 1o ed. 2000, p 26.

El Autor Charles Pinckney al hablarnos de esto dice lo siguiente: "Es verdad que textualmente no es posible identificar un tratamiento privilegiado para los funcionarios con excepción de lo aquí señalado. El impeachment norteamericano es una acusación que tiene por objeto juzgar si algún determinado funcionario ha incurrido en una conducta por virtud de la cual debe ser removido de su cargo y, eventualmente, imposibilitado para ocupar otro en el futuro. Entre estos funcionarios figuran expresamente, en primer término el presidente y el vicepresidente de los Estados Unidos de Norte América. Las sanciones en este procedimiento solo son la remoción y la inhabilitación."³

Evidentemente, que desde el punto de vista generalizado, el desafuero y el juicio político en nuestro derecho mexicano supone dos circunstancias totalmente parecidas pero no iguales.

El impeachment en primer lugar busca la posibilidad de llevar acabo la destitución.

El desafuero también, y por supuesto el juicio político, de tal manera, que en términos generales a esta figura le encontramos las siguientes condiciones:

- 1.-Procede por diversas conductas que puede poner en peligro el adecuado desarrollo de la función pública encomendada al funcionario;
- 2.-El procedimiento se desarrolla mediante una acusación formulada por la Cámara de Diputados, y el Senado actúa como jurado;
- 3.-La sanción impuesta puede ser la remoción del cargo y, en su caso, la inhabilitación para el desempeño de otro y;
- 4.-Si la conducta que dio lugar a la condena reviste el carácter de delito, la justicia común puede proceder contra el responsable.

³ PINCKNEY, Charles:" The Impeachment "; Cambridge,Harvard University Press, 1999, p.10.

Evidentemente, hay una gran similitud entre lo que es el impeachment americano, con el desafuero nacional, pero volvemos a insistir en las situaciones de comportamiento que resultan ser en algo diferentes, en virtud de que a través de lo que es el desafuero en México, se va a llevar a cabo, lo que sería el quitarle el privilegio al funcionario.

Este privilegio es el hecho de tener una cierta protección legal en contra de las diversas situaciones que van a surgir en su contra por la implicación de el desarrollo de su función.

Otro autor que nos ofrece otra interpretación sobre el impeachment americano, es Raoul Berger quien nos comenta lo siguiente: “El esquema planteado implica que solo los altos cargos del Ejecutivo y todos los jueces federales están comprendidos en esta previsión, en tanto que los legisladores están excluidos, ya se entiende que cada cámara puede proceder a expulsar a alguno de sus miembros que incurra en conductas que merezcan tal sanción. Realmente la constitución estadounidense no prevé, una prerrogativa especial ni tampoco puede inferirse de la ley; la interpretación consagrada al respecto proviene de un caso resuelto por el Senado en 1797. El Senador por Tennessee, William Blount, fue acusado por medio de un “impeachment”, pero el Senado lo absolvió con el argumento de que el senador no es un funcionario público civil.”⁴

Al observar todo lo que sería la Ley de Responsabilidades en México, vemos como los Legisladores incluso están incluidos en la lista de aquellos que pueden llevarse hacia el juicio Político, con miras al desafuero.

De tal manera, que en todo lo que sería la función legisladora de Estados Unidos, al parecer el impeachment no tiene la efectividad necesaria sobre lo que sería la función Legislativa.

⁴ BERGER, Raoul, "Impeachment. The Constitutional Problems";Cambridge, Harvard University Press, 3era. ed., 2000, p. 44.

Evidentemente el alcance directo del impeachment va a generar que los diversos funcionarios, deban necesariamente respetar su función administrativa.

Así tenemos como la Constitución de los Estados Unidos determina que los funcionarios públicos serán removidos de su cargo mediante el impeachment y llevar a cabo una condena por traición, cohecho o bien otros delitos.

Así, aquí es necesario subrayar cual es la razón que se va a generar, a fin de que el impeachment tenga su procedimentación.

De tal manera, que para lograr ponerlo en marcha, es necesario llevar a cabo una acusación pública que pueda ser imputable.

Así, es necesario considerar las siguientes acepciones para denotar como es que el impeachment tiene su efectividad en la legislación de los Estados Unidos.

En primer lugar es necesario tachar la función del funcionario público, evidentemente, es necesario abrir una acusación pública de las diversas acciones o situaciones de las cuales se pide cuentas al funcionario.

Esta acusación es bastante especial, en virtud de que es de orden público, y de alguna manera puede concebirse también como de orden civil.

Por otro lado, se requiere que esa acusación pública, deba necesariamente estar dirigida hacia lo que es el funcionario para tratar de imputarle alguna circunstancia en especial.

Sin lugar a duda, en lo que es la Constitución Política de los Estados Unidos de América aparece en lo que es el Artículo segundo, sección cuarta las siguientes circunstancias:

Artículo 2° Sección Cuarta: “El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separado de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves”⁵

Evidentemente que la traición, el cohecho y otras faltas graves, van a generar que se tenga que hablar de situaciones específicas a través de las cuales, se tenga que llevar a cabo esa acusación pública a que se refiere la propia Constitución de los Estados Unidos de América.

Así tenemos, como la propia Constitución entiende la traición en el Artículo tercero, sección tercera diciendo:

Artículo 3° Sección Tercera: “La traición contra los Estados Unidos sólo consistirá en hacer la guerra en su contra o en unirse a sus enemigos impartiendoles ayuda y protección.”

Tal vez, él problema de las torres gemelas en los Estados Unidos, podría establecerse un juicio de impeachment en contra del Ejecutivo Federal, en virtud de la traición que comete por virtud de la ayuda prestada según los datos y pruebas que se van aportando sobre el caso.

Ahora bien, en lo que es el cohecho, también se establece como causa de impeachment, de manera que está acusación es básicamente aplicada para los

⁵Constitución Visible en: BERGER, Raoul, op.cit. p. 335.

casos en que el funcionario público acepta o pida dadivas por las relaciones o los negocios que se hacen dentro del gobierno.

Y finalmente la Constitución establece otras faltas o delitos graves que se llevan a cabo, en la función pública.

Así, al considerar estas situaciones y en términos generales notamos como el impeachment, llega a generar, la intención y naturaleza de un proceso realizado a través de la denuncia pública por hechos tradicionales como es la traición, el cohecho y otros delitos y faltas graves.

III. 2 Canadá.

Otro país vecino del norte, es Canadá, en donde al igual que en todos los países existe un órgano en el cual se da la posibilidad de generar diversos compromisos entre la sociedad o el grupo de personas que habitan esos territorios.

Básicamente se va basando en diversas conferencias constitucionales, en las que se van estableciendo los derechos mínimos fundamentales que se requieren para la existencia de una sociedad debidamente organizada.

El mismo autor Emilio Rabasa, al explicarnos algunas situaciones sobre el particular hace alusión a lo siguiente: “Canadá hereda de la Gran Bretaña el Parlamentarismo. Con un sistema propio integrado por una Reina, una Cámara Alta designada Senado y la Cámara de los Comunes, debidamente protegida por la inviolabilidad.

Teóricamente las dos cámaras tienen igual importancia, pero en realidad la Cámara de los Comunes es la encargada de la política y la legislación fundamental.

Esta constituida por 282 miembros que representan un solo distrito cada uno. Hay dos sesiones anuales sin tiempo para fijar una determinación. Es notoriamente interesente y un verdadero despliegue de gobierno democrático, las sesiones diarias de preguntas y respuestas, donde sobre todo, el partido de oposición trata de señalar las deficiencias del partido gobernante.

Los senadores son 104, designados entre gente relevante, poco a poco se ha ido cediendo a las facultades de los comunes.”⁶

En la sección 101 de la Constitución de la República del Canadá, vamos a denotar como se organiza esa entidad llamada gobierno, especialmente el parlamento.

Así, esta sección 101, fija el hecho de que sin perjuicio alguno, se puede proveer a el mantenimiento y organización de la carta general de constitución del Canadá.

De tal manera, que este privilegio concedido de no tener perjuicio alguno por llevar a cabo la legislación, como un cierto fuero, como una determinación a la protección de las funciones a través de las cuales, serán responsables exclusivamente de los delitos que puedan cometer, pero en relación a la estructuración de la legislación, pues simple y sencillamente no podrán ser sujetos de alguna reclamación por el desarrollo de sus actividades.

Como consecuencia, vamos a encontrar, que este concepto de que se haga sin perjuicio alguno, denota más que nada la posibilidad de la función, no de la persona del funcionario, congresista o miembro del parlamento, sino más que nada de la función que se realiza en virtud de llevar a cabo la nueva legislación o las reglas fundamentales a través de las cuales el pasiva a poder regirse.

⁶ Ídem. p. 22.

Otro autor que nos explica otras circunstancias de la situación de control político en Canadá es Jorge Parduán quien sobre el particular dice lo siguiente: “El Gabinete Nacional tiene usualmente unos treinta ministros que son colectivamente responsables ante la casa de los comunes como un todo. Si un ministro no coincide con una política particular o acción del gobierno debe de renunciar. Este es un principio muy particular de la forma de gobierno canadiense que asegura una responsabilidad colectiva del gabinete impulsando la coherencia y la cohesión de políticos y acciones del gobierno.”⁷

Evidentemente, que la gran mayoría de la legislación, es impulsada por este gabinete, y en virtud de el cual, se va a generar un bloque a través del cual se tratará de unificar los criterios, para que de alguna manera, no tengan que ir en contra de alguna política establecida y por supuesto renunciar a su puesto.

Así, tenemos como este mismo autor, en el momento en que nos explica algunas situaciones sobre el fuero en Canadá, menciona lo siguiente: “En términos generales, la Cámara de representantes de los comunes, encargada de la política y la legislación fundamental, va a estar sujeta a una protección inviolable de sus propias manifestaciones, y llegado el momento, podrán ser sujetos de responsabilidad por sus actos, a través de una denuncia clasificada, generándose con esto la descalificación de su persona y quitándole sus privilegios para ser sometido a la función jurisdiccional correspondiente.”⁸

Tanto el poder Ejecutivo, como el poder Legislativo, van teniendo sus propias maneras a través de las cuales, se logra el hecho de que los privilegios que tienen los poderes, sean revocados por alguna responsabilidad.

⁷ PARDUÁN, Jorge: “Canadá, Política y Sociedad” México; Universidad Nacional Autónoma de México, 4ª. Ed. 2001 p. 24.

⁸Idem. P.26.

Ahora bien por lo que se refiere al poder Judicial, se contiene una judicatura en la cual, se trata de regular la actividad del poder Judicial, para que esta actividad pueda llevarse a cabo de una forma imparcial principalmente.

Así tenemos como la administración de la justicia basada en las leyes, será la fórmula principal e ideal a través de la cual, la judicatura canadiense, llevará a cabo sus funciones.

Observando, que continuamente se respeten los lineamientos establecidos por la legislación

Otro autor como es Eugene Forsey nos explica sobre el desafuero lo siguiente: “El Estatuto Constitucional, creado en 1867 y revisado continuamente hasta 1982, genera una formación de Congreso de provincias a través de las cuales, la federación, las provincias, los territorios, el Parlamento, las legislaturas provinciales y algunas situaciones del gabinete, deben de quedar bajo la tutela de responsabilidad en caso de faltar a los pactos establecidos; la ley les otorga la protección y les garantiza un cierto funcionamiento formal que dispone que el Parlamento tratará de proteger los privilegios del funcionario público, pero en caso de responsabilidad, el mismo Parlamento se convierte en gran jurado de juicio, para extraer privilegios otorgados y con esto poner al funcionario en manos de la justicia común.”⁹

Independientemente de que las diversas responsabilidades puedan observarse a un nivel nacional, vamos encontrando que cada uno de los poderes, tienen su propio método de control.

⁹ FORSEY, Eugene: “The Canadian Political System”; Ottawa, Canadá, Secretaria de Estado en Asuntos Exteriores, No. 59, 2004 p.14.

El Ejecutivo, a través del pacto de solidaridad del gabinete; el Judicial por su dirección de judicatura y el legislativo por la responsabilidad que entraña el hecho de ser extraído de sus privilegios, para ser enjuiciado.

Así, la situación en Canadá se generaliza ya con el Consejo de Provincias en el cual, se va a dar esa denuncia pública que permite a las personas el poderse quejar de alguna anomalía en la función pública y por supuesto en la afectación de los intereses de dicha persona que deberán ser resarcidos una vez que el funcionario ha sido despojado de sus privilegios y sometido a una jurisdicción común.

III.3 España.

Evidentemente que como toda Constitución de cualquier otro país, la española tiene una larga trascendencia histórica; de tal manera, que está Constitución que actualmente rige, es la establecida el 27 de diciembre de 1978 de está, el autor Horacio Labastida nos dice lo siguiente:” El 22 de noviembre de 1975, dos días después de la muerte del general Francisco Franco, Juan Carlos I fue proclamado Rey de España. Comenzaba la transición hacia un régimen político democrático, la legalización de todos los partidos políticos, la elección previa en junio de 1977, que asegura a la composición unas cortes constituyentes que reflejaban adecuadamente la pluralidad de la sociedad española.¹⁰

Esta Constitución con sus respectivas reformas, estable en el Artículo 102 lo siguiente:

“Artículo 102

1. La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

¹⁰ LABASTIDA, Horacio: “Las Constituciones Españolas”; México; Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica, 4ª. Ed. 2001, p. 17.

2. Si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.

3. La prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del presente artículo.”¹¹

Evidentemente, que las responsabilidades de tipo criminal, estarán totalmente supeditadas a lo que es el conjunto de normatización que establece la propia constitución en su Artículo 102.

De hecho, la primera consideración resulta en el sentido de que, la propia constitución habla de responsabilidad de tipo criminal.

Así tenemos también, como el Artículo 103 de la propia constitución española, establece la eficacia del acto administrativo en España al fijar lo siguiente:

“Artículo 103

1.- La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

2.- Los órganos de la Administración del estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.

3.- La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de

¹¹ www.congreso.español/funciones/constitución/.

incompatibilidades y las garantías para el imparcial ejercicio de sus funciones.”

Evidentemente que las situaciones que plantea esta Constitución, son en si la parte medular a través de la cual, la función administrativa en España se lleva a cabo.

De tal manera, que la eficacia resulta ser en si, uno de los puntos medulares a través de los cuales, se trata de lograr una mayor y mejor posibilidad en la administración gubernamental.

Por tal motivo, la propia legislación, otorga el acceso a los ciudadanos, a una cierta audiencia a través de la cual, pueden presentar la queja respectiva.

De tal manera, que los particulares o los ciudadanos, en términos generales, pueden objetar el funcionamiento de los servidores públicos, y es el caso de que se inicia un cierto desafuero o él quitarle los privilegios, a los funcionarios, los cuales tienen una cierta inviolabilidad en su función.

De esto, nos habla el autor Gerardo Brenan diciendo lo siguiente: “La Constitución reconoce el principio de audiencia cuando hay inviolabilidad de funcionarios, el ciudadano presenta una queja pública a través de la cual, se somete al funcionario a un procedimiento ante el Congreso para eximirlo de los privilegios que protegen la función, y de esta manera, enjuiciarlo, y quitarle el privilegio para que sea sujeto de la jurisdicción local.¹²

La necesidad de establecer siempre un sistema adecuado por medio del cual, se logre que la función pública pueda ser eficaz, resulta ser en si, una manera procedimental que se debe de lograr para que, la función pública, satisfaga completamente los intereses del ciudadano.

¹² BRENAN, Gerardo: "Laberinto Español"; Madrid, España, Ed. Ruedo y Belco"; 3ª. ed. 2002, p. 11

Como consecuencia observamos que en la legislación Española, principalmente se atiende a todo lo que sería la eficacia en la administración pública, y frente a esto, la necesidad de una aplicación estricta de las diversas reglas que el servidor público tiene frente al servicio público que presta.

En lo que es la constitución española de 1978 vamos a encontrar que el artículo 56 de dicha constitución dice a la letra:

Artículo 56

...

3. La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65,2.”¹³

Nótese como la persona del Rey es inviolable pues le reconocen total inmunidad, esta totalmente protegido por la figura de la inmunidad, ya que es la persona que encarna al líder del pueblo y por lo tanto ésta Constitución lo protege completamente.

Evidentemente, no hay en si una regulación exacta de lo que es el fuero, pero, debido a las situaciones en la forma en que se manejan las funciones de supervisión y sanción tanto del Rey hacia lo que son las Cortes y viceversa, estos se basan en la posibilidad de la existencia de principios tan trascendentales como es la propia inviolabilidad de lo que ambas partes pueden comentar o declarar, en relación con las funciones y las facultades que la propia legislación les otorga.

Como consecuencia de lo anterior, pues resulta ser muy importante el hecho de que en esta constitución, ya se fijen supervisiones directas a la

¹³ Información Internet, sitio www.constitución.es/ostras.

organización de funciones y facultades que tienen cada una de las instancias gubernamentales citadas, como son las Cámaras, o Parlamento.

III.4 Argentina

Una de las constituciones más antiguas de Hispanoamérica es la Constitución Argentina, la cual, va a tener diversas vigencias, hasta que fue ampliamente reformada para 1994.

De tal manera que la Constitución de Argentina, va a señalar, a unas situaciones sobre lo que es la formación de un Congreso o Poder Legislativo a fin de estructurar la legislación que requiere la población para vivir en una forma organizada.

Como consecuencia de lo anterior, se basa en un sistema de representación a través de diputados que acuden al Congreso, y a consecuencia de ésto se va a ejercer sobre de ellos situaciones en el desempeño de sus funciones que les generan responsabilidades.

Así tenemos como por ejemplo el artículo 53 de la Constitución de la Constitución Argentina señala:

Artículo 53 “Solo ella ejerce la facultad de acusar ante el Senado al Presidente, Vicepresidente, al Jefe de Gobierno de Ministros, a los Ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la

formación de causa por la mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes.”¹⁴

Sin duda, éstas situaciones le van generando una mayor responsabilidad a los funcionarios públicos especialmente a los miembros de la Cámara de Representantes de el país.

Como consecuencia de lo anterior, pues todas y cada una de las disposiciones que se van estableciendo, tendrán la virtud y facultad de generar facilidades en la función que realizan básicamente los miembros del Congreso.

Sobre este particular, el artículo 69 de ésta Constitución dice:

Artículo 69 “Ningún senador o diputado, desde el día de su elección hasta el día de su cese, puede ser arrestado; excepto en caso de ser sorprendido in fraganti, en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u otra afectividad, de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho.”

Por otro lado, el artículo 70 de la legislación constitucional de Argentina dice:

Artículo 70 “Cuando se forma querrela por escrito ante los jueces ordinarios contra cualquier senador o diputado, examinando el mérito del sumario en juicio público, podrá cada Cámara con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado, y ponerlo a disposición del Juez Competente para su juzgamiento.”

¹⁴ Información Internet. Idem.

Existe una situación menos privilegiada que en cualquier otro país, en virtud de que en Argentina, las posibilidades de arresto y de sanción son evidentes.

Como consecuencia de lo anterior, pues independientemente de que se puede generar un cierto fuero constitucional, también estaremos presente a lo que sería la introducción de sistemas sancionatorios por medio de los cuales, tanto diputados como senadores, estarían rápidamente sancionados, en el momento en que se estaría violando la Ley.

Antes de seguir adelante, es importante considerar, la naturaleza jurídica del procedimiento de desafuero.

Hemos observado las legislaciones, en Estados Unidos, en Canadá y en España, las tres conllevan un sistema a través del cual se protege la administración pública.

Razón por la cual, quisiéramos citar las palabras del auto Felipe Tena Ramírez, quien empieza a generar una cierta naturaleza jurídica del proceso para la declaración y procedencia del desafuero.

Este autor dice lo siguiente: "Tratándose de los delitos comunes, la Cámara de Diputados no absuelve ni condena, no prejuzga respecto a la responsabilidad penal del funcionario, si no que solo lleva a cabo o no el acto indispensable para que el acusado quede a merced de la protesta judicial común, el acto consistente en separarlo de su encargo, único medio de suspender el fuero, el acto de la cámara si esta resuelve en sentido afirmativo, no es por tanto acto jurisdiccional, si no de índole administrativa, el simple acto administrativo de separar de su encargo a un funcionario."¹⁵

¹⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe:" Derecho Constitucional Mexicano"; México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 31 ed.. 2001, p. 562

No debemos de perder en ningún momento, la naturaleza jurídica que ha sobrevenido de las diversas legislaciones que hemos observado en este inciso.

De tal manera, que dentro de lo que sería la legislación Constitucional de la República Argentina, vamos a encontrar también una cierta posibilidad de inviolabilidad, así, el contenido de el Artículo 68 de está Constitución, decía lo siguiente:

Artículo 68: "Ningún Senador o diputado, desde el día de su elección hasta el día de su cese, puede ser arrestado; excepto en el caso de ser sorprendido "in fraganti" en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, inflamante o otra aflictiva; de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho."¹⁶

Anteriormente, en esta legislación antes de las reformas de 1998 se establecía una unidad en la expresión, para que ninguno de los miembros del Congreso pudiera ser acusado, interrogado, o bien molestado respecto a sus opiniones y discursos.

Acarreaban para si, una cierta inmunidad, que los hacía tener una mayor facilidad en el desenvolvimiento de sus respectivas funciones.

Así tenemos como el Artículo 70 de la actual Constitución Argentina, menciona lo siguiente:

Artículo 70: "Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias, contra cualquier Senador o Diputado, examinado el mérito del sumario a juicio

¹⁶"Constitución de la Argentina"; Convención Nacional de 1994, Periódico Oficial, p. 74.

público; podrá cada Cámara, con dos tercios de votos, suspender de sus funciones al acusado, y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento.”

Nótese como en todos los procedimientos se requiere la necesidad de establecer una cierta queja pública que le permita a cada uno de los miembros acusados, el poder defenderse.

Sin duda este es el punto que estábamos buscando, respecto de la protección que la propia Legislación fija para el caso de el desafuero.

Así tenemos como en términos generales, el autor Nestor Pedro Sagüés cuando nos explica algunas situaciones en particular dice: "Las historias Constitucionales, en América, ejemplifican en diversas ocasiones la protección y prerrogativa de los congresistas, sin embargo, el problema de fondo radica en los límites y alcances que deben de imponerse a dicha responsabilidad que en un momento determinado les provocan un abuso de dicha responsabilidad; se han manifestado expresiones por los legisladores, que tal vez debieron de haber sido censuradas, pero esta expresión permite el llevar a cabo su función que es de representatividad, y por tal motivo establece la relación "fuero-inmunidad"; que en si, es una inviolabilidad en la expresión, que debe de sujetar a los legisladores, hacía lo que sería un procedimiento de desafuero, y a los funcionarios, hacía el llamado juicio político."¹⁷

Con todo lo que se ha dicho hasta este momento, consideramos que ya tenemos la verdad necesaria para hacer un cierto análisis comparativo.

De tal manera que antes de empezarlo, es preciso citar las palabras del autor Gregorio Castillo que nos dice lo siguiente: "Se establece legalmente el

¹⁷ SAGÜÉS, Nestor Pedro; "Constitución de la Nación Argentina"; Buenos Aires Argentina, Editorial Astrea, 4ª. ed. 2000, p 235.

otorgamiento de un fuero Constitucional a los legisladores federales, por lo que no pueden ser perseguidos penalmente en tanto ostentan la representación política que sus cargos suponen, no sin que antes la cámara respectiva los sentencie al desafuero, ó sea, la suspensión del cargo de Diputado o Senador.

En el caso, la función legislativa desempeñada por los Diputados y Senadores, implica por su naturaleza una actuación política, por lo que se les debe garantizar la libre expresión de ideas no como simples ciudadanos, sino como representantes de la soberanía nacional. En esta virtud, los legisladores federales son irresponsables por las opiniones vertidas con motivo de su encargo. Ahora bien, resulta que las acciones penales por delitos contra la injuria, la infamia, y difamación resultan improcedentes por esta garantía específica establecida para la gran mayoría de los legisladores en el Continente Americano.¹⁸

En una circunstancia generalizada, hemos de denotar como la legislación Argentina establece claramente lo que sería en principio la inviolabilidad de las opiniones externadas por Diputados y Senadores.

El autor que acabamos de citar considera que puede haber un abuso en toda esta expresión de los Diputados y Senadores, lo que en algún momento, nos daría como resultado, la necesidad de establecer una mayor legislación para cuidar sistemáticamente las opiniones de dichos legisladores.

Ahora bien, es importante también, el considerar como es que los Legisladores, pueden llegar a abusar de ese privilegio que se les otorga.

De esto, podemos citar al autor Enrique Quiroz Acosta quien dice lo siguiente: "Por un lado se acaba de aceptar la resolución en el sentido de

¹⁸ "CASTILLO, Gregorio: "El privilegio del legislativo o irresponsabilidad de las opiniones vertidas por legisladores"; México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 4a-ed. 2001, p.p. 12 y 13.

existencia de un delito y la probable responsabilidad imputándosela a un funcionario público; al formular la serie de conceptos se encausa a la verificación de su puesto, y la naturaleza de su función que lo protege y le otorga privilegios de tener obstáculo procedimental constituido por el fuero; sin duda, ahora la sección instructora de la cámara elevándose como jurado se tomará la atribución de someter el caso, y de esta manera, extraer el privilegio legal para que el sujeto responda por sus acciones.¹⁹

En realidad la finalidad del fuero no es el hecho de proteger a la persona y que esta última pueda hacer lo que se le venga en gana.

Sin lugar a dudas, el fuero es una alta responsabilidad del funcionario público especialmente el legislativo.

De hecho, hemos visto a lo largo de este trabajo, que los legisladores contienen el fuero mientras que los gobernadores y otros funcionarios públicos de alto nivel, están sujetos más que nada al juicio político.

Dicho de otra manera, no tienen un fuero Constitucional, pero si tienen privilegios de que antes de que su situación sea encausada por un procedimiento del fuero común, deban de ser enjuiciados por el congreso para eximirlos del cargo y controlar el servicio público de la ausencia de la persona que ocupa el cargo, que se va a someter a un cierto procedimiento.

Otro autor que nos explica respecto de la situación del fuero en relación a las legislaciones que hemos observado, es Eduardo Andrade Sánchez, quien nos dice lo siguiente: "Una cuestión que se plantea respecto del fuero es que se este constituye o no un derecho de aquel que esta protegido por una inmunidad relativa; la teoría tradicional derivada del anterior régimen constitucional de

¹⁹ "QUIROZ ACOSTA, Enrique: "Lecciones de Derecho Constitucional"; México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1ª ed. 2002, p. 586.

responsabilidades se inclinaba a considerar que el fuero no es propiamente un derecho del funcionario público, sino una prerrogativa de la función. Esta teoría fue adoptada por la Suprema Corte de la Nación cuando resolvió los amparos indirectos interpuestos por Carlos Madrazo y Sacramento Jofre en 1946.

Este punto tiene particular trascendencia para verificar si el proceso de desafuero constituye un juicio propiamente dicho, con el cual se ratifica su carácter jurisdiccional. Procede, en consecuencia analizar si el desafuero supone una privación de un derecho o, en su caso, de varios derechos, o si efectivamente se trata solo de una modificación administrativa de la condición del funcionario, en la que éste es simplemente apartado de la función, pero sin que se le menoscabe su esfera jurídica”.²⁰

Con todo lo que hasta este momento hemos podido observar, derivado del impeachment americano, de los privilegios canadienses, de la protección privilegiada de España y por supuesto del fuero en Argentina, resulta evidente que el fuero se entiende como una protección directa, a el empleo, al servicio público.

La población para poder llevar acabo sus actividades, requiere siempre de diversos servicios públicos a través de los cuales, se logra que la actividad produzca los resultados para lo cual fue creada.

Si la actividad se tiene que desarrollar por un alto funcionario, que va a manejar dinero, que de alguna manera tiene el poder de decidir, crear, regular, modificar o de ejecutar el derecho, entonces, esa actividad necesariamente debe de estar protegida por un fuero, por un privilegio.

²⁰ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo: “El Desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano”; México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1a. ed. 2004, p.p. 79 y 80.

No es en si que se le otorgue a la persona individual un derecho, sino básicamente es a la función a la que se le está protegiendo.

Como consecuencia de lo anterior, el objetivo del fuero, no es otro que proteger el interés de la población en general en relación directa con la función pública a la cual se le está otorgando el privilegio.

Este punto de vista, sin lugar a duda no lo debemos de perder en ningún momento, puesto que, en el momento de que el Diputado o Senador tome el cargo, parece ser que la prepotencia es la primera carta o credencial que tiene un señor para pisotear los derechos de los demás.

A mayor abundancia deberíamos de pensar en el político como un representante verdadero de la sociedad, y como consecuencia de esto, pues necesariamente, debe ser un ejemplo hacia las diversas multitudes, a las cuales está representando.

Más aún, aquel funcionario que sea sujeto a juicio político, en virtud del manejo de los diversos dineros que lleva a cabo, en su función administradora.

CAPITULO IV RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

IV.1 Evolución del artículo 111 Constitucional.

IV.2 Declaración de procedencia en contra de funcionarios públicos en materia penal.

IV.2.1 Efectos de la declaración de procedencia.

IV.2.2 Funcionarios Públicos protegidos por el fuero constitucional.

IV 3 Casos en que no opera la inmunidad procesal.

IV.4 La responsabilidad penal en los casos de “PEMEXGATE y AMIGOS DE FOX”.

IV.5 Propuesta de reformas a los artículos 111 y 112 constitucional.

CAPITULO IV

RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Se esta llegando al cuarto y último capítulo y es conveniente en este momento hacer una recapitulación de lo que hemos podido observar.

En primera instancia, desde el capítulo primero subrayamos la figura del fuero constitucional.

Así, debemos de recordar que nuestra intención, es generar un estudio constitucional de la procedencia de la acción penal por delitos del fuero común en contra de funcionarios públicos, están protegidos con un fuero.

De tal manera, que subrayábamos que ese fuero constitucional nada más iba a llegar básicamente a los legisladores, y va a consistir única y exclusivamente en esa libertad de expresión inviolable de que deben de estar investidos para realizar su función.

Así, lo que definitivamente protege a los demás funcionarios públicos, es un procedimiento especial antes de retirarles del cargo.

Dicho de otra manera, que realmente no es un desafuero sino es un requisito a través de el cual, se puede proceder en contra de una persona que ha ocupado un cargo importante para la administración pública, y por lo tanto es necesario inicialmente llevarlo a un juicio político, obtener una declaración de procedencia y es en ese momento, cuando la autoridad común va a poder sujetar a dicho sujeto a un procedimiento penal.

Todas estas situaciones, realmente son trascendentales, y como lo pudimos observar también en legislaciones como la de los Estados Unidos, Canadá, Argentina y España, a pesar de que gozan de ciertos privilegios, estos se refieren

exclusivamente a la libertad de expresión de las ideas de los congresistas, en la gran mayoría de los países, simple y sencillamente establecen la posibilidad de poderlos sujetar a un procedimiento penal, pero antes, se debe desahogar un procedimiento administrativo.

Lo anterior, responde a la filosofía jurídica administrativa, en el sentido de la necesidad que se tiene respecto de los planes y proyectos que se llevan a cabo en relación con la administración pública.

Así, en México están sujetos a juicio político las siguientes entidades:

- 1.- Senadores y diputados del Congreso de la Unión;
- 2.- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 3.- Los Consejeros de la Judicatura Federal;
- 4.- Los Secretarios de Despacho;
- 5.- Los Jefes de Departamento Administrativo;
- 6.- Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal;
- 7.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- 8.- El Procurador General de la República;
- 9.- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- 10.- Los Magistrados de circuito y jueces de Distrito;
- 11.- Los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal;
- 12.- Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal;
- 13.- El Consejero presidente;
- 14.- Los Consejeros electorales y,
- 15.- El Secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral;
- 16.- Los Magistrados del Tribunal Electoral;
- 17.- Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados;
- 18.- Directores de empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

- 19.- Los Gobernadores de los estados;
- 20.- Diputados Locales;
- 21.- Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Local;
- 22.- Consejeros de las Judicaturas Locales.

La sujeción a un juicio político, va a llevar básicamente a la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Tenemos como para la aplicación de éstas sanciones, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de miembros presentes en sesión de aquella cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia de el inculpado, con lo cual se le garantiza su derecho a la defensa.

Conociendo la acusación la Cámara de Senadores, se erigirá en gran 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 por supuesto con audiencia del acusado.

Así, las declaraciones y resoluciones de las Cámara de Diputados y senadores son inatacables.

Ahora bien, la sanción básicamente es la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones públicas.

De tal manera, que tanto funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, quedarían inhabilitados para llevar a cabo una actitud de servidor público.

Ahora bien otra cosa diferente es la procedencia desde el punto de vista penal.

Dicho de otra manera, que para proceder penalmente contra Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes del Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal así como el Consejero Residente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante su encargo, la Cámara de Diputados declarara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

De tal manera, que desde el punto de vista de la averiguación previa, que de alguna manera se pueda abrir contra de alguno de los funcionarios públicos que hemos citado, para que proceda es difícil, pues la necesidad de que exista una mayoría absoluta es trascendental.

A la luz de lo que hasta este momento se ha dicho, evidentemente debemos de distinguir las diferencias que hay entre la declaración de procedencia para actuar penalmente en contra de algún funcionario público y la declaración de juicio político para suspender y separar de su encargo a un funcionario público de las mencionados anteriormente

Estas son situaciones que aparentemente pueden confundirse en forma muy rápida, pero realmente no hay en si ningún propósito de confusión, puesto que, el artículo 110 y 111 de nuestra Constitución son bastante claros.

Así, el llamado fuero constitucional, esta dado en forma equívoca hacia lo que sería el llamado desafuero.

Por un lado, esta la inhabilitación en el puesto y por el otro una declaración de procedencia, en contra de un funcionario, para aplicarle la imposición de alguna acusación penal ante los jueces de la materia, en la persecución y castigo de un delito cometido presuntamente por el servidor público.

Pues bien, esas son situaciones, que vamos a ventilar en este cuarto y último capítulo.

IV.1 -Evolución del artículo 111 Constitucional.

Si recordamos la historia de el fuero que hicimos en el primer capítulo, recordaremos, que también hablamos paralelamente, de la formulación de la historia de el juicio político.

De tal manera, que es preciso hacer un cierto resumen de lo que en el capítulo primero hemos considerado cuando vimos la evolución legal de la configuración de el fuero constitucional.

Como consecuencia de lo anterior, resulta evidente subrayar que corresponde al artículo 111 constitucional, el establecer un procedimiento a través de cual, se va poder llevar a cabo el ejercicio de la acción en contra de alguna persona en especial.

De hecho habíamos hablado, como desde lo que era la llamada Constitución de Cádiz de 1812, se han estado fijando continuamente, diversos métodos a través de los cuales, se intenta lograr que se reconozca alguna protección para que, las acusaciones de carácter penal que, en contra de los

funcionarios públicos se intenten, no puedan prosperar mientras dichas personas se encuentren realizando funciones primordiales para el Estado.

Como consecuencia de lo anterior, surge la idea del fuero, surge la idea del juicio político, y surge la declaración de procedencia en materia penal.

Así, el autor Felipe Tena Ramírez, en el momento en que hace una reflexión histórica de la evolución del artículo 111 constitucional, alude a lo siguiente:

“El fuero constitucional opera bajo dos aspectos como fuero de inmunibilidad y como fuero de no procedibilidad ante las autoridades judiciales ordinarias locales o federales, teniendo en ambos casos efectos jurídicos diversos y titularidad diferente en cuanto los altos funcionarios en cuyo favor lo establece la Constitución.

Diferente a la procedencia por delitos penales, caso en el cual, la Cámara baja, una vez que considera que existen elementos suficientes para iniciar una averiguación previa, declara formalmente la procedencia en contra del funcionario protegido por las normas constitucionales.”¹

Desde los conceptos que se han manejado, vamos a encontrar que existirá la necesidad de fijar responsabilidades a los diversos funcionarios públicos y más aún los que tienen a su cargo la formulación de la ley.

Así, el juicio político en ninguno de los casos va a proceder por la mera expresión de sus ideas y criterios, y se determinará más que nada por las diversas sanciones que puedan existir en relación con la falta de legalidad, probidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban de ser observados en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

¹ TENA RAMÍREZ, Felipe: “Derecho Constitucional”; Op.cit., p.320.

Dicho de otra manera, que el contexto de el artículo 111 constitucional, básicamente parte de una idea generalizada en la cual se englobaban diversas situaciones y circunstancias que trataban de generar un procedimiento de responsabilidad o de juicio político en contra de los funcionarios que no respetara la ley.

De hecho, así lo establecían desde lo que eran el artículo 103 y 104 de la antigua Constitución de 1857, la cual decía a la letra:

“Artículo 103.- Los Diputados del 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 u omisiones en que incurran en el ejercicio de este mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracciones a 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, ataque a libertad electoral y delitos graves del orden común.

Artículo 104.- Si el delito fuera común, el Congreso erigido en gran jurado declarara, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder en contra del 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.²

² TENA RAMÍREZ, Felipe “Leyes Fundamentales de México”, Op. cit, p. 650.

De entrada es preciso subrayar, que la evolución histórica del artículo 111 constitucional conlleva un sistema que en la actualidad se ha denominado como fuero constitucional.

Pero realmente no lo es en virtud de que la constitución actualmente solamente denomina el fuero a la inviolabilidad de la expresión de las ideas de los congresistas.

Y lo que hace para los altos funcionarios, es protegerlos a través de un juicio de procedencia; pero al parecer, la prensa al confundir los términos, a generado que este juicio de procedencia llámese para llevarlo a cabo desde el punto de vista administrativo o desde el punto de vista penal, se le denomine como el desafuero.

IV.2 Declaración de Procedencia en Contra de Funcionarios Públicos en Materia Penal.

De todo lo que hasta este momento hemos dicho necesitamos distinguir tres cosas:

1.- El fuero constitucional de la protección de la inviolabilidad de la libertad de expresión de los congresistas.

2.- El juicio de procedencia que se lleva mediante juicio político en contra de los altos funcionarios públicos, que tiene sanciones de carácter administrativo; y

3.- El juicio de procedencia que se lleva a cabo para proceder penalmente contra los servidores públicos de alta jerarquía y que hemos estado señalando.

Así, el resultado de este juicio de procedencia, no es en si el desafuero, si no básicamente es la llamada declaración de procedencia; y como consecuencia, la destitución provisional en su encargo del alto funcionario para hacerle frente a un procedimiento penal en este caso.

Los autores Elisur Arteaga Nava y Laura Trigeros Geisman cuando nos explican algunas situaciones en lo particular dicen: “La declaración de procedencia es un acto político, administrativo de contenido penal, procesal, irrenunciable, transitorio y revocable, competencia de la Cámara de Diputados que tiene por objeto poner a un servidor público a disposición de una autoridad judicial, a fin de que lo juzgue exclusivamente por el delito ó por los delitos del orden común cometidos durante el desempeño de su encargo y que han sido objeto de la solicitud.”

Es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados; la moción correspondiente debe ser aprobada por el voto aprobatorio de más de la mitad de los diputados presentes en sesión. Sólo es aplicable a los servidores públicos a los que alude el artículo 111 constitucional, los demás servidores públicos en teoría, pueden ser objeto de enjuiciamiento sin necesidad de la declaración de procedencia.³

Es un acto de tipo administrativo, que se realiza en el seno de la Cámara de Diputados; de tal manera, que la declaración de procedencia, en relación a la materia penal, deberá ser aceptada por la mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión.

Así, si la resolución de la Cámara fuera negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la importación de la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido con el ejercicio a su encargo.

Pero si la Cámara declara la procedencia, entonces el sujeto queda a disposición de las autoridades competentes.

³ ARTEAGA NAVA, Elisur y TRIGUEROS GEISMAN, Laura: Op. cit., p. 20.

Evidentemente, por lo que toca al Presidente de la República solamente se le puede acusar por traición a la patria o delitos graves.

Y este va a estar encausado a la Cámara de Senadores en donde surge la declaración de procedencia.

Así, para poder proceder penalmente por delitos penales contra los gobernadores y los altos funcionarios, es necesario llevar a cabo este procedimiento, y por supuesto debe de establecerse dicha declaración para que, surjan los efectos legales necesarios a través de los cuales, quede sujeto a un procedimiento común.

La inmunidad que de alguna manera tienen los altos funcionarios, esta sujeta al juicio político o la procedencia o bien al juicio de procedencia.

Evidentemente que este juicio político, conlleva la declaración de proceder en su contra.

Así, ese acto concede la autoridad judicial la competencia para juzgar al servidor público de alto rango.

IV.2.1 Efectos de la declaración de procedencia.

Hemos observado, que desde el punto de vista constitucional, dos serian los sistemas básicos a través de los cuales, se intenta llevar a cabo un cierto control de la operatividad de los funcionarios público, frente a las responsabilidades en que puedan llegar a incurrir.

Por un lado tenemos, las situaciones administrativas y el juicio político que se sigue a la luz de el artículo 110 constitucional, y por el otro las conductas

delictuosas a las que pueden llegar a tipificar su conducta en el desarrollo de sus funciones.

Así, la idea principal de este trabajo, como hemos estado insistiendo va en relación directa con lo que es la actividad delincencial de aquellos a los cuales la soberanía les ha confiado un poder público de gobierno.

Así, para poder denotar cual seria en si la naturaleza de la declaración de procedencia, quisiéramos citar las palabras de el autor Clemente Valdés quien sobre de este particular menciona lo siguiente: “La declaración de procedencia en México, de acuerdo con las reformas que se hicieron en 1982 a la Constitución, es un tramite y una votación en un órgano legislativo, la Cámara de Diputados, únicamente para decidir si se debe someter a un proceso penal ante órganos judiciales a algunos empleados por delitos cometidos durante el tiempo de su encargo.

Este era el modelo en la llamada Constitución de Apatzingán, que establecía que los diputados, los tres individuos que forma el Supremo Gobierno los Fiscales y Secretarios de el Tribunal Supremo de Justicia, podrían ser acusados en la forma que previene el reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasía...”.⁴

Tal y como su palabra lo indica, es una declaratoria cuya facultad se le otorga a la Asamblea de Representantes de el pueblo.

Esto es, que el poder legislativo dividido en una Cámara baja de Diputados y otra de Senadores, va a considerar el caso y se va a declarar por el mismo; esto es, si se procede o no a poner a disposición de las autoridades a un funcionario

⁴ VALDEZ Clemente: “El Juicio Político” ; México, Ediciones Coyoacán, Primera edición, 2000 p. 127

publico, y esto permite que de alguna manera se pueda tener un sustituto en el cargo publico a fin de que este último no quedara acéfalo.

Sobre lo que sería la función primordial de el poder legislativo, el Doctor Jorge Carpizo nos explica lo siguiente:

“La función primordial de el poder legislativo es crear la ley, que es una norma de carácter general y abstracta; también expide decretos que son normas que se refieren a determinadas personas, lugares o tiempos; impone las contribuciones; realiza ciertas labores administrativas como el nombramiento de su propio personal; concede amnistías y, en determinados supuestos, conoce y resuelve sobre las faltas del titular de el Poder Ejecutivo, y otros altos funcionarios”

5

La posibilidad de decidir declarar la procedencia, está íntimamente ligada con la posibilidad de el pueblo de ejercer su forma de gobierno.

Sin lugar a dudas, cuando el pueblo lleva a cabo la votación escoge a un diputado y a un senador, lo hace para que dicha persona, represente los intereses del pueblo en el Congreso de la Unión.

Razón por la cual, pues resulta evidente, como es que esta declaración de procedencia, encuentra su naturaleza en la representatividad de la soberanía, a través de la expresión de el poder legislativo.

Ahora bien, es importante subrayar en que momento estaremos en una declaración de procedencia efectiva, que acarree sus efectos.

Observamos como el primer párrafo de el artículo 111 constitucional, fija completamente, que la Cámara de Diputados declarara por mayoría absoluta de

⁵ CARPIZO, Jorge: “ Estudios Constitucionales”, Editorial Porrúa, S.A. de C.V.-Universidad Nacional Autónoma de México, Quinta Edición 1996 p 304 y 305

sus miembros presentes en sesión, si ha o no a lugar a proceder en contra de el inculpado.

Esto es, que no es una mayoría relativa como pudimos observarlo en el sonado caso de el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en donde definitivamente se juzgaron las situaciones y se manipuló la ley en una forma tan decepcionante de las instituciones, que realmente no se tienen palabras para describir lo que en la actualidad el Gobierno Federal es.

Lo que si podemos considerar, es el hecho de que la Constitución establece claramente que para que exista una declaratoria debe de llevarse a cabo en mayoría absoluta de sus miembros presentes, y no en una mayoría relativa como se llevó en el caso del Lic. Andrés Manuel López Obrador.

Ahora bien, las consecuencias pueden ser dos.

Si es negativa la resolución, esto es que no ha lugar a proceder, entonces se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no significará un obstáculo para que la imputación de la comisión de el delito pueda continuar su curso, y cuando el inculpado deje el cargo, responder a dicha acusación.

Pero, si la cámara considera llevar a cabo la procedencia, entonces el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

IV.2.2 Funcionarios Públicos protegidos por el Fuero Constitucional.

Los altos funcionarios que están protegidos por este juicio político son los siguientes:

- 1.- Diputados y senadores al Congreso de la Unión;

- 2.- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 3.- Los Magistrados de la Sala Superior de el Tribunal Electoral;
- 4.- Los Consejeros de la Judicatura Federal;
- 5.- Los Secretarios de Despacho;
- 6.- Los Jefes de Departamento Administrativo;
- 7.- Los Diputados a la Asamblea de el Distrito Federal;
- 8.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- 9.- El Procurador General de la Republica;
- 10.- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- 11.- El Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral;
- 12.- Los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Evidentemente, que las circunstancias bajo las cuales estos funcionarios van a quedar sometidos a este juicio político, se identifican claramente, con la naturaleza de la representatividad.

Tenemos que recordar como el artículo 40 constitucional, fija claramente una República representativa como constitución de nuestra organización estatal.

Dicho artículo 40 dice a la letra:

“Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

El principio de representatividad, es en si la naturaleza misma de la expresión soberana del pueblo en el ejercicio de el gobierno y las limitaciones que

dicho gobierno debe de tener en virtud de la legalidad con la que se debe de desarrollar el ejercicio de dicho gobierno.

Así, el maestro Miguel De La Madrid Hurtado, cuando nos explica algunas situaciones en lo particular dice: “El régimen representativo es consecuencia de la inoperancia practicada de la democracia directa, la cual solamente es posible en pequeñas ciudades y no a si en las grandes urbes, en las que se hace imposible el ejercicio directo del poder del estado por todos los miembros de la población.

Por lo tanto, para el ejercicio del gobierno, el pueblo nombra a sus legítimos representantes, quienes han de encargarse de dicho ejercicio; vimos que en la designación de los representantes del pueblo puede hacerse en forma directa y en forma indirecta.

La consecuencia fundamental del régimen representativo es que, de esta forma, se pueda lograr un mejor manejo de los intereses del estado, en virtud de encontrarse dicho manejo en unas pocas manos, que se supone, deben de ser las más aptas para el logro de los fines del poder público. Por otra parte, para alejar el peligro del ejercicio arbitrario del poder por parte de los representantes, estos quedan supeditados a un ordenamiento jurídico, dentro de cuyo marco deben actuar para asegurar, tanto los derechos, como los intereses de todos los habitantes de un país.”⁶

El fuero constitucional, como hemos estado viendo, solamente lo van a tener los diputados y senadores en relación directa con la libre expresión de sus opiniones frente al Congreso.

Eso es básicamente lo que dice la Constitución y que constituye el fuero.

⁶ MADRID HURTADO, Miguel, De La. :“Elementos de Derecho Constitucional”; México, Instituto de Capacitación Política, Tercera edición 2001 p. 320.

Pero, si recordamos las diversas acepciones que de fuero expusimos en el capitulo primero principalmente, veíamos que este concepto, pues esta utilizado en diversas formas en nuestra Constitución, y el hecho de que se establezca un juicio político para poder llevar a cabo el ejercicio de la acción penal en contra de un funcionario, pues realmente se le puede determinar como fuero.

Esto nos lo explica el doctor José Luis Soberanes Fernández cuando dice: “Eran altos funcionarios de la Federación: el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho, el Procurador General de la República, Los Magistrados de la Suprema Corte, los Senadores, Los Diputados, tanto federales como locales y los Gobernadores de los Estados.

Ahora, gozan además de esta inmunidad procesal, los Jefes de Departamento Administrativos, Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Jueces y Magistrados de los poderes Judiciales, federal y locales, y los Directores Generales, o sus equivalentes de las entidades del sector paraestatal.

El procedimiento que se seguía ante la Cámara de Diputados para que esta autorizará el mencionado proceso penal ordinario se llama desafuero, pues con el se priva al alto funcionario de su fuero constitucional. Ahora se llama de declaración de procedencia. Ese procedimiento es muy parecido al juicio político de responsabilidad, en su primer instancia, por lo cual es frecuente que se confunda.”⁷

El autor citado, nos esta ofreciendo en este momento, diversas variaciones respecto de lo que podría ser el fuero o bien el juicio político o bien la declaración de procedencia.

⁷ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis: “Fuero Constitucional “ ; dentro de : “ Diccionario Jurídico Mexicano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S.A. de C.V.-Universidad Autónoma de México, Décimo tercera edición, 1999, 2b-h. P. 1485.

Sin duda, al hablar de los funcionarios a los cuales protege el fuero, es necesario enlistar las formas a través de las cuales se les protege.

Así, importante considerar las instancias siguientes:

- 1.- La Contraloría;
- 2.- El Fuero;
- 3.- El Juicio Político;
- 4.- La declaración de procedencia.

Evidentemente, que cuando el alto funcionario comete una falta administrativa, entonces procederá un juicio político en su contra; esto, independientemente de que pueda quedar sujeto a un procedimiento establecido dentro de la misma contraloría, si es el caso de la naturaleza del alto funcionario o bien de la naturaleza del cargo.

Pero, todos los que son senadores y diputados y los sujetos protegidos por la declaración de procedencia, también los son para el juicio político.

Así, llega el momento en desglosar cual sería la idea fundamental de cada una de las instancias que tiende a corregir alguna ilicitud realizada por un funcionario público.

Cuando interviene contraloría, es porque simple y sencillamente, es un funcionario administrativo que no está protegido ni por el 110 ni por el 111 Constitucionales.

Luego, si la actitud que lleva a cabo es un error administrativo, entonces, se puede erigir un gran jurado, y se lleva a cabo el llamado juicio político a la luz del 110 de la Constitución.

Y finalmente, si se le está acusando de algún delito, entonces solamente lo que resta por parte de la Cámara de Diputados, sería el hecho de una declaración de procedencia.

Es así, como se va distinguiendo suficientemente cual es la tónica de cada una de estas responsabilidades, y que de alguna manera, no llegan a ser ninguna de estas leyes privativas o tribunales especiales, en virtud de que se erigen por la naturaleza de el cargo que representan, puesto que, como ya lo dijimos en voz de el autor Miguel de la Madrid Hurtado, lo que se lleva a cabo dentro de el ejercicio de el poder, es una representatividad de el pueblo soberano, que va a fijar diversos puntos a través de los cuales, logrará la expresión soberana que se busca a través de sus representantes.

De hecho, no se puede considerar en ningún momento que son tribunales especiales, puesto que el cargo así lo requiere.

Para hacer este desglose sobre los tribunales especiales, quisiéramos citar las palabras de el autor Polo Bernal quién nos comenta sobre particular lo siguiente: “Por tribunales especiales se entienden aquellos se crean especialmente para conocer en un tiempo dado, ciertos delitos con respecto de determinados delincuentes; consecuentemente es tribunal especial el órgano que se crea y constituye después de cometido los hechos y solo para juzgar a un determinado individuo, o a un grupo previamente individualizado de personas, o cuando una entidad sin tener competencia se erige en juez, parte y verdugo dentro de la misma causa.

Siendo esto así no será acaso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un tribunal especial cuando hace uso de las facultades que le otorga la ley Aduanera y cancela las patentes aduanales, pues se constituye un juez dentro de

la misma causa en la que es parte, luego entonces, no quedaría comprendida en la definición dada sobre un tribunal especial”.⁸

A la luz de lo fijado pues nos vamos a dar cuenta de que la naturaleza misma de la declaración de procedencia es para que no se invada la esfera que el Artículo 21 constitucional establece en la persecución de los delitos a favor de un monopolio que tiene el agente del Ministerio Público.

De tal manera, que no es que se forme un tribunal especial; puesto que no está creado especialmente para juzgarlos, son procedimientos especiales, pero que no llegan a considerarse como los prohibidos por el Artículo 13 constitucional, en virtud de que están previamente establecidos como procedimientos.

De hecho, cuando se erige en un tribunal el Congreso de la Unión como gran jurado para el juicio político, pues entonces, las circunstancias y situaciones, podrían considerarse como tribunales especiales, pero esto realmente no lo es así ya que el tribunal especial proviene necesariamente de establecerlo en el momento en que se va a juzgar o a proceder a la infracción de una conducta ilícita de algún funcionario determinado.

Razón por la cuál, pues no se puede considerar como tribunal especial.

Así, los funcionarios protegidos por el fuero constitucional, desde el punto de vista penal son los ya citados, y los protegidos desde el punto de vista del juicio político, esto es, desde el punto de vista de la infracción administrativa.

Por el desvío de fondos o recursos federales, la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que el ejercicio de sus atribuciones, procedan como puedan corresponderles.

⁸ BERNAL, Polo: “Breviario de Garantías Constitucionales”; Obra citada p. 115.

Para el juicio político, las sanciones deberán constituir en la destitución del servidor público, su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

IV 3 Casos en que no opera la inmunidad procesal.

Estamos llegando ya a una parte en donde se va a denotar completamente, como es que la legislación protege básicamente lo que es el cargo y no al funcionario.

Nos referimos a las situaciones de límites de inmunidad procesal.

Decimos inmunidad procesal en virtud de que no están sujetos a un procedimiento dentro de la Contraloría, sino al juicio político por infracciones administrativas, y no están sujetas a lo que sería un procedimiento penal, sino hasta el momento en que hay una declaración de procedencia en la que la Cámara de Diputados con la mayoría absoluta, haya votado en el sentido de que si ha lugar a proceder.

De tal manera, que las demandas del orden civil, que se entablen contra cualquier servidor público no requerirán en ninguno de los casos la declaración de procedencia.

Así tenemos que, el efecto de declarar a que ha lugar a proceder, es básicamente el hecho de que se sujete a procedimiento penal, pero, en sus relaciones particulares, pues no hay en sí una protección inmune, que les permita lograr una situación especial o aventajada respecto de sus connacionales, con los cuales, se ha llevado a cabo una cierta negociación de tipo civil, y que sobreviene en las reclamaciones a el mismo nivel.

Para poder explicar esta circunstancia, pues es preciso subrayar la naturaleza misma de el origen de las obligaciones de naturaleza civil.

Esto en virtud de que a través de lo que es la expresión de la voluntad de el sujeto, se estará frente a lo que seria el surgimiento de una obligación.

De ahí, que el concepto de deber jurídico que se debe de manejar en este momento, seria básicamente el de la obligación misma, y su existencia y validez.

Para esto, quisiéramos citar las palabras de el autor Ernesto Gutiérrez y González, quien en el momento en que nos explica un termino sobre lo que la obligación es, alude lo siguiente: “La obligación una especie del genero del deber jurídico, y por ello para conocerla al detalle, es necesario captar primero el concepto de deber jurídico. Debe conocerse primero que es un genero y después ya, se facilita el conocimiento de la especie; el deber jurídico es la necesidad de observar voluntariamente una conducta conforme a lo que prescribe una norma de derecho; podemos dividirlo en tres:

- 1.- Deber jurídico en estricto sentido;
- 2.- Obligación en su sentido amplio ó genérico;
- 3.- Derecho de crédito, indemnizatorio.

La necesidad de observar una voluntad o una conducta que prescriben en derecho, ya en favor de la colectividad ó ya a favor de una determinada persona, constituye un deber de jurídico del ser que lo hace llevar a cabo un comportamiento ético y moral ante sus conciudadanos.”⁹

⁹ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto: “Derecho de las Obligaciones” ; México, Editorial Porrúa S.A. de C.V., Décimo tercera edición,2003 p. 41 y 42.

Desde el ámbito de la naturaleza de la materia civil, es donde encontraremos inmediatamente una exclusión a los principios básicos de el fuero constitucional.

Esto es, que el Presidente de la República, si renta una casa, pues debe cumplir con su obligación, y llegara el momento que no pagara la renta, el arrendador podrá validamente demandarlo, sin que en ningún momento el cargo pueda haberse opacado por esta demanda, que básicamente proviene de las relaciones civiles de las personas físicas ó morales.”

Como consecuencia, otra idea que debemos de subrayar, es el hecho de llevar a cabo la naturaleza del derecho civil dentro de las personas, la familia, sus bienes, sus obligaciones, los contratos que lleva a cabo y por supuesto, las cuestiones sobre las sucesiones.

Sobre este particular, los autores Fernando Floresgómez González y Gustavo Carvajal Moreno, nos comentan los siguiente: “El derecho civil es la rama del derecho que establece relaciones privadas de las personas entre si; por medio del derecho civil se determinan las consecuencias esenciales de los principales hechos y actos de la vida humana, a sido definida también como el conjunto de normas reguladoras de las relaciones ordinarias y mas generales de la vida en que el hombre se manifiesta como tal, es decir, como sujetos de derechos y patrimonios, y como miembros de una familia, para el cumplimiento de los fines individuales de su existencia dentro del conjunto social.”¹⁰

Nótese como las situaciones que se van manejando, no deben ni siquiera porque estar protegidas por el fuero constitucional.

¹⁰ FLORESGOMEZ GONZALEZ, Fernando y CARVAJAL MORENO, Gustavo: “Nociones de Derecho Positivo Mexicano”; México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 42 edición, 2002, p.269 y 270.

Y aquí, con esta limitación, pues encontramos ya la verdad legal que hemos estado buscando a través de todo este devenir analítico del fuero constitucional, en el sentido de que dicho fuero básicamente protege lo que es el cargo y no a la persona que lo ocupa.

El cargo como hemos dicho, y como bien lo dijo el autor Miguel de la Madrid, pues constituye una cierta representatividad a través de la cual, se ha de lograr una mayor y mejor posibilidad de existencia de lo que es la función pública.

Como tal circunstancia, es importante subrayar el hecho de que todos y cada uno de los altos funcionarios, deberán necesariamente, ser respetuosos de las facultades que la ley orgánica les confiere y ceñid sus diversas obligaciones como gobernantes única y especialmente a las facultades que la ley les otorga y no a cualquier otra cosa, sino nada más a las circunstancias que la propia legislación les permite.

Así, en este momento debemos también considerar un concepto de derecho administrativo, que nos permita lograr una mayor profundidad en lo que es la legalidad no solamente de el cargo, sino de la obligación de la actividad del Estado, en la satisfacción de las necesidades colectivas.

Sobre de este particular, quisiéramos citar las palabras de el autor Gabino Fraga quien en el momento en que nos ofrece algunas explicaciones sobre el concepto de derecho administrativo, dice lo siguiente: “Como el derecho administrativo, rama del derecho público, regula la actividad del estado que se realiza en forma de función administrativa, es indispensable saber en primer término en que consiste la actividad estatal; la actividad del estado es el conjunto de los actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas

atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.”¹¹

El fuero constitucional, es una resolución inmediata que protege exclusivamente a lo que sería el cargo y no al funcionario; de hecho, es una obligación de los funcionarios, el hecho de respetar necesariamente la ley, y por supuesto, todos y cada uno de los problemas que se van a tener que resolver, solamente en vías de lo que la ley establece, puesto que, el principio de legalidad fija correctamente, que la autoridad solamente puede hacer lo que la ley le ordena.

IV.4 La responsabilidad penal en los casos de “PEMEXGATE y AMIGOS DE FOX”.

En este punto, quisiera hacer nuevamente la aclaración de que el objetivo del presente estudio es, el procedimiento constitucional mediante el cual se puede someter a juicio a un alto funcionario por la probable comisión de un delito del cual se le acusa, y no la responsabilidad penal en si, aclarado lo anterior continuamos con el estudio de algunos casos prácticos.

Hasta este momento, hemos dicho que lo que esta pasando en el presente sexenio, y en administraciones anteriores, realmente no tiene un adjetivo propio para definirlo.

El narcotráfico, los escándalos de Banobras, el uso de fondos paraestatales, el PEMEXGATE, los amigos de Fox, las desviaciones de Procampo, y demás circunstancias, pues simple y sencillamente hacen que la administración de la justicia deje mucho que desear en nuestro país.

Un ejemplo de ello es el llamado PEMEXGATE. Lo anterior es un anglicismo, nombrado así por la prensa y los medios masivos de difusión, debido a

¹¹ FRAGA, Gabino: “Derecho Administrativo”; México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 33 edición, 2001, p.13.

la comparación que se hizo de éste asunto con escándalo político de corrupción sucedido en Estados Unidos, conocido como Watergate.

El asunto de PEMEX empezó con la queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática en el que se acusaba a altos funcionarios de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos, de financiar mediante el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM por sus siglas), al Partido Revolucionario Institucional durante la campaña a la presidencia del entonces candidato del PRI, Francisco Labastida Ochoa.

Lo que dio como resultado que se produjera un escándalo político, muy ventilado en los medios en donde se presumía de un financiamiento ilícito al Partido político mencionado.

Estos altos funcionarios de PEMEX eran el Director de la paraestatal Raúl Muñoz Leos y los Dirigentes Sindicales Carlos Romero Deschamps, Ricardo Aldana, éstos últimos legisladores del PRI, todos protegidos con la figura del fuero constitucional.

Derivado de lo anterior se presentaron diversas denuncias ante la Procuraduría General de la República, para la investigación y persecución de los posibles delitos cometidos en perjuicio del patrimonio de la paraestatal; mismas que sirvieron de base para la queja que también se presentó ante el Instituto Federal Electoral, en su carácter de órgano fiscalizador de los partidos políticos.

Al respecto, me permito citar al autor Jaime Cárdenas Gracia, quien nos comenta lo siguiente: "Una de las cuestiones que generó más fricciones entre los miembros la Comisión, además de las discusiones procedimentales, consistió en la agilización de la investigación y el procedimiento. La consecuencia de ello significó dejar sin investigar plenamente la posible simulación en el llamado sorteo "Milenio Millonario" y el manejo financiero de las asociaciones Nuevo Impulso e

Impulso Democrático, que aparentemente apoyaron la candidatura de Francisco Labastida. Tampoco quedó acreditada –y por lo tanto no existió sanción por ello– el desvío de los recursos públicos de Petróleos Mexicanos al Partido Revolucionario Institucional, ni se determinaron las posibles vinculaciones a los topes de gastos de campaña. Igualmente no quedó acreditado que el Sindicato Petrolero fuese una organización adherente al Partido Revolucionario Institucional.”¹²

Aquí el autor nos explica, las razones por las cuales decidió su voto como Consejero, respecto de las sanciones que el Instituto Federal Electoral en el caso que nos ocupa, impuso al Partido Revolucionario Institucional, ya que básicamente toda la investigación se basó en presunciones, como el mismo nos manifiesta más adelante: “Se probó documentalmente y tiene valor probatorio suficiente lo siguiente....

3)Cheque emitido por Petróleos Mexicanos a favor del Sindicato de trabajadores Petroleros de la República Mexicana por \$640,000,000.00 de pesos.

4)Recibo por \$640,000,000,00, firmado por Carlos Romero Deschamps y Ricardo Aldana, dirigentes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

5)Depósito del cheque de PEMEX a favor del Sindicato Petrolero en Banorte por \$640,000,000.00 de pesos.

6)Escrito de fecha 8 de junio de 2000, del Secretario Tesorero del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, Luis Ricardo Aldana Prieto, mediante el que autoriza a la caja general de Banorte a entregar a Elpidio López López, Melitón Antonio Cázares Castro, Alonso Veraza López, Gerardo Trejo Mejía, Andrés Heredia Jiménez, y Joel Hortiales Pacheco, diversas cantidades de dinero del Sindicato Petrolero a través del traslado de valores...”¹³

¹² CARDENAS GRACIA, Jaime: “Lecciones de los Asuntos de PEMEX y Amigos de Fox”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1° ed. 2004, p. 30.

¹³ Idem, p.p. 68 y 69.

De esta forma, el autor nos narra como fueron ocurriendo las desviaciones documentadas de los recursos públicos, a fines distintos a los que se habían autorizado, y continua comentando mas adelante, los puntos sobre los que considera solo hubo presunciones: “1)El cobro de \$500,000,000.00 de pesos fue realizado por un grupo de seis personas organizadas y relacionadas entre si. El común denominador de cinco de las seis personas es la pertenencia al Partido Revolucionario Institucional. Los cinco funcionarios de dicho partido son de nivel importante y del área administrativa y de finanzas incluyendo al coordinador administrativo de la Secretaria de Elecciones...”¹⁴

Sin embargo, durante las indagatorias, no existieron pruebas documentales e indubitables de que dicho dinero ingresara a las arcas del Partido Revolucionario Institucional, porque se trata de dinero que no deja huella en los circuitos financieros, bancarios y contables del partido, y además sería inverosímil que el PRI extendiera un recibo por donaciones del Sindicato Petrolero, y seria muy ingenuo pensar que los altos dirigentes de dicho Partido admitieran de esta forma ingresos ilegítimos, que los inculparan de posibles actos sancionados por la ley penal.

Derivado de todo lo anterior, la Procuraduría General de la República intento ejercer acción penal en contra de los dirigentes petroleros Carlos Romero Deschamps y Luis Ricardo Aldana Prieto, solo con las pruebas documentales antes señaladas, teniendo como resultado que al solicitar formalmente el desafuero de dichos legisladores, los compañeros de bancada del multicitado Partido Político cerraran filas en torno a sus dirigentes y lograran que la solicitud de desafuero quedara congelada en la Comisión respectiva, ya que nunca salió a votación dictamen alguno, teniendo como única consecuencia legal de trascendencia, una multa de mil millones de pesos al Partido Revolucionario Institucional, por Parte del Instituto Federal Electoral.

¹⁴ Ibidem p.70.

En el caso de el PEMEXGATE, también escribe la periodista Daniela Lizárraga lo siguiente: “El director de PEMEX Raúl Muñoz Leos y el líder del sindicato de la paraestatal Carlos Romeros de Deschamps, firmaron un convenio por el que el gobierno se compromete a entregar siete mil setecientos ochenta y un millones de pesos, para la compra venta de vivienda, campos deportivos, realizar festejos y sufragar gastos médicos entres otras prestaciones al Sindicato; un contrato de esta naturaleza fue el origen de la sanción al PRI en el caso del PEMEXGATE.”¹⁵

Sin lugar a dudas, las circunstancias a través de los cuales se generan las continuas arbitrariedades que hemos visto, no son sancionadas debido al mal uso que se la da a la figura del fuero constitucional.

Otro asunto que generó gran polémica, fue el de la campaña de financiamiento irregular, que recibió el entonces candidato a la presidencia Vicente Fox Quezada, actual Presidente de la República, debido a los fondos nacionales y extranjeros que recibió a través de “Amigos de Vicente Fox, Asociación Civil”, los cuales funcionaron como un sistema paralelo de financiamiento al del Gobierno a través de sus Instituciones.

La misma periodista Daniela Lizarraga, cuando nos habla de los Amigos de Fox dice: “Los primeros avisos al panismo sobre la infiltración de la corrupción y el manejo por transparente de su actuación por el poder llegaron muy temprano en este sexenio. En junio del 2000 el senador Enrique Jackson mostró documentos sobre el financiamiento ilegal de la campaña proselitista del ahora Presidente Vicente Fox.

“Son ataques políticos de nuestros enemigos”; dijo Felipe Bravo Mena el entonces dirigente nacional del blanquiazul, a quien le ha tocado asumir

¹⁵ LIZARRAGA, Daniela: “La corrupción en los tiempos del cambio”: México, Revista, semana del 1 al 7 de noviembre del 2004, p. 34.

públicamente los costos de los casos de corrupción en su partido y la más cuantiosa sanción económica que haya recibido ese instituto político en su historia por dinero ilegal, en el caso de la campaña de Amigos de Fox .

Al concluir la investigación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación castigo al PAN por permitir que operara una red de financiamiento irregular mediante empresas nacionales y extranjeras a favor de Fox.”¹⁶

Respecto al asunto de “los Amigos de Fox” el autor Jaime Cárdenas nos comenta lo siguiente: “el sistema ilegal de financiamiento paralelo al de los partidos involucrados, que quedo acreditado en la investigación, no puede ser considerado sólo como una agravante para la imposición de una de las sanciones. Implica algo más trascendente que una agravante. Significa una contradicción flagrante al sistema de financiamiento de los partidos previsto en la Constitución y en las leyes secundarias”¹⁷

Es probable que exista una responsabilidad penal en los casos anteriormente señalados, pero no corresponde al suscrito el poderla determinar, pero lo que pudiésemos decir evidentemente, es que el Presidente de la República, solo puede ser sujeto de alguna responsabilidad grave, y la protección e inmunidad que este tiene, sale de la expectativa del fuero que hemos estado estudiando a lo largo de este trabajo de tesis.

IV.5 Propuesta de reformas a los artículos 111 y 112 constitucional.

Si bien la inmunidad procesal que consagra el artículo 111, se encuentra plenamente justificada para salvaguardar la continuidad de la función constitucional que desempeñan determinados servidores públicos, se estima conveniente que para evitar los abusos que tal inmunidad puede propiciar en la

¹⁶ IDEM, P.32.

¹⁷ CARDENAS GRACIA, Jaime, Op cit. p. 82

práctica se proceda a establecer algunos límites a la misma, tal y como ocurre en otros sistemas jurídicos.

Para lo anterior, se proponen las siguientes iniciativas de reformas a la Carta Magna.

Pero antes de seguir adelante, es conveniente mencionar, que se entiende por iniciativa, y para ello me permito recordar lo que el autor Alejandro López Olvera dice al respecto: “La iniciativa desde el punto de vista técnico, es el documento formal con una propuesta de ley o decreto que los órganos facultados presentan ante el Congreso para su estudio, discusión y en su caso aprobación.”¹⁸

Al respecto, y tomando en consideración que es el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio Público quien detenta el monopolio de la acción penal, y para evitar el abuso de sus facultades persecutorias con fines políticos, o distintos de aquellos que son exclusivamente el cumplir con la Ley, tales como represalias o agresiones, tal y como se ha visto en la práctica, sería conveniente retirarle a la representación social la exclusividad de solicitar la declaración de procedencia, otorgándosela a una autoridad más imparcial, como lo es el Poder Judicial de la Federación, esto es, que previa solicitud del Ministerio público encargado de integrar la Averiguación Previa en contra del funcionario responsable, a la Autoridad Judicial competente, es decir, al Juez de Distrito en Materia Penal que le corresponda, quien analizara que ésta solicitud cumpla con los requisitos de Ley, y sin prejuzgar sobre la probable culpabilidad, solicite a la Cámara de Diputados declare sobre la procedencia de dicha imputación.

Esto es que sea el Juez Federal competente quien haga la solicitud de la procedencia en contra del funcionario inculcado.

¹⁸ LOPEZ OLVERA, Miguel Alejandro: visible en: “Elementos de Técnica Legislativa”, México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 3° ed., 2004, pp. 184 y 185.

En ese sentido el artículo 111 en su parte conducente nos dice lo siguiente:

“Artículo 111.- Para proceder penalmente contra Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes del Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal así como el Consejero Residente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado...”

Para lo anterior, la propuesta es sencilla, Ninguna de las Procuradurías debe ser la que solicite a la Cámara que le quite el fuero, ya sea a un legislador o al jefe de Gobierno del Distrito Federal. Quien debe hacer este requerimiento es un juez, la iniciativa de reforma al artículo 111 de la Constitución, deberá quedar como sigue:

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

General de la República, y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal así como el Consejero Residente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado...”

A la luz de lo que hasta este momento hemos considerado, pues consideramos que podría llevarse a cabo una mejor definición de lo que es el procedimiento ante alguna circunstancia de delito que pudiera surgir, y por otro lado, las diversas circunstancias respecto de el artículo 112 de nuestra Constitución que establece que:

“Artículo 112.- No se requerirá declaración de procedencia en la Cámara de Diputados cuando algunos de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 comete un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su cargo.

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 a dicho precepto.”

Con lo anterior, se genera una cierta extensión a la protección de los funcionarios que realmente ya no tiene razón ser.

Esto es, que si bien es cierto no se requiere ninguna declaración de procedencia contra aquellos servidores públicos que se encuentren separados de

su cargo pues esto es evidente y es obvio no tenemos ningún problema; pero en el segundo párrafo, se establece otra vez esa protección para el hecho de que el funcionario vuelva a desempeñar sus funciones, aunque sea en otro cargo distinto, entonces debe de seguirse el mismo principio.

Esta situación realmente ya no debe de acompañar al funcionario, en virtud de que los actos ilícitos se produjeron en un tiempo en que el cargo en ningún momento se vería afectado, y que si lo siguen en el momento en que se lleva a cabo su elección o su designación del cargo, automáticamente quede separado de el sin la necesidad de una declaración de procedencia.

Es mucha ya la protección que se les da, como para que todavía utilicen a lo que sería el cargo público para protegerse de algún delito que hayan cometido, de tal forma, que consideramos que para que quede arreglado y simétricamente relacionado con el artículo 111, podría sobrevenir una reforma al artículo 112 constitucional, en ese sentido se propone una iniciativa de reformas a la Constitución,

Dicho lo anterior, la reforma que se propone debería 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 comete un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su cargo; o bien, este bajo licencia o sea candidato para llevar a cabo dicho cargo; siendo que, si entra a desempeñar funciones en el referido cargo, automáticamente se le privará del goce de sus funciones, para ser puesto a disposición de la Autoridad competente a fin de que siga la causa por la cual se le impute la comisión de un delito.”

.”

Consideramos que hasta este momento, pues tenemos ya la capacidad de criterio suficiente a través de la cual, pudiésemos lograr una mayor compenetración de las posibilidades de la efectividad en el juicio político, y por lo tanto, deseamos que la reforma propuesta llegue a ser viable para lograr una mayor efectividad en todo lo que es la acción penal por los delitos del fuero común en contra de funcionarios públicos.

CONCLUSIONES

1.-En el ámbito histórico, se denota claramente, que el fuero constitucional, presenta diversas acepciones que significan desde lo que sería una competencia hasta la inmunidad o privilegio que se tiene respecto a un procedimiento especial derivado de la protección al cargo publico, limitado a la protección de las ideas expresadas por los legisladores durante su encargo. Lo que en la actualidad se llama fuero, básicamente los vamos a encontrar en el contexto del artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se afirma que el fuero constitucional consiste en la inviolabilidad de opiniones emitidas por los Diputados y Senadores en relación a sus funciones.

2.- Por lo que se refiere a los demás altos funcionarios, que van desde los Gobernadores de los Estados hasta las Diputaciones Locales, o incluso los Jefes de Departamentos, estos últimos están protegidos por alguna otra circunstancia de procedimiento especial ya sea de juicio político o bien de declaración de procedencia, y dicha protección esta en contra de la investigación de la Contraloría y por supuesto de alguna denuncia penal.

3.- Desde el punto de vista civil, todos los funcionarios públicos, incluyendo al Presidente de la República son susceptibles de ser demandados, sin la necesidad de solicitar la declaración de procedencia; esto es, en materia civil, debido a que las obligaciones que se van generando se basan en la relación de las personas y su consentimiento en obligarse, no existen ninguna protección o trato especial para ninguno de los funcionarios, de tal manera, que todos y cada uno de estos, deben de responder a sus obligaciones contractuales de la misma manera que cualquier otro, y por supuesto, se les puede demandar sin la necesidad de la protección de un juicio político o de una declaración de procedencia.

4.- El juicio político básicamente se lleva a cabo a la luz del artículo 110 constitucional, y corresponderá básicamente a responsabilidades de tipo administrativo severas o graves, que el funcionario haya cometido durante el desempeño de su encargo; y en este caso, la Cámara o el Congreso de la Unión, se erige en gran jurado para determinar la responsabilidad y una sanción administrativa que va desde lo que es la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisión de cualquier naturaleza en el servicio público.

5.- Si tomamos en cuenta la situación política nacional, y empleamos lo que hasta este momento pudimos estudiar, pues las fracciones del Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional y Verde Ecologista para haber nulificado la proyección de el ex Jefe de Gobierno del Distrito Federal, debió de haber acusado una falta administrativa por los mismos motivos, y haber encuadrado la conducta en el artículo 110 de nuestra Constitución, puesto que como pudo observarse, la Cámara de Diputados hubiera acusado, y la Cámara de Senadores al elegirse como gran jurado, en juicio político, habría resuelto una inhabilitación para desempeñar funciones, empleos y cargos de cualquier naturaleza dentro del Gobierno, y hubiera logrado su objetivo de eludir al ex Jefe de Gobierno para las próximas elecciones presidenciales.

6.- La naturaleza y concepción del fuero, se han extendido en una forma casi indiscriminada a la protección de toda clase de situaciones que escapan al origen del mismo, ya que se ha usado en la praxis para incriminar a contrincantes políticos, así como, para proteger a funcionarios corruptos.

7.- Sin considerar que este procedimiento es de desafuero o no, pues realmente sería tanto como darle a los dos procedimientos la calidad de ser procedimientos de desafuero y como consecuencia, el establecerle un fuero a todos los funcionarios públicos que ocupan un cargo protegido por el juicio político establecido en el artículo 110 Constitucional y frente a esto, una declaración de

procedencia para entregar a un funcionario, a los Agentes del Ministerio Público, como desafuero.

8.- A la luz de las concepciones que como fuero hemos observado principalmente en el capítulo primero, realmente se puede establecer que existe un fuero que protege a los funcionarios citados en los artículos 110 y 111 de nuestra Constitución; y que realmente, se debe proceder a un juicio político de desafuero o bien a una declaración de procedencia de desafuero cuando se trata de delito penal.

9.- En la consideración principal de nuestro trabajo de tesis, estaría enfocado más que nada a situaciones de circunstancias penales, razón por la cual, hemos llegado a la consideración, que es viable las circunstancias como las plantea el artículo 111 Constitucional, y por supuesto la votación de mayoría absoluta que se requiere para la declaración de procedencia.

10.- No se considera correcto, el hecho de que algún funcionario de los que se encuentran protegidos por el fuero, pueda solicitar licencia para separarse temporalmente de su encargo o bien por cualquier razón no lo ejerza, y éste cometiere actos presuntamente constitutivos del tipo penal de que se trate, pues considero que no debe estar protegido, aún y cuando pueda reanudar el encargo como lo trata el artículo 112 Constitucional, también se considera que aquellos delitos cometidos antes de iniciar cualquiera de los cargos protegidos por la figura del fuero constitucional, deben ser sancionados sin la necesidad de la declaración de procedencia. El fuero protege exclusivamente a lo que es el cargo y no al funcionario y la extensión protectora que menciona el artículo 112 Constitucional, hace que definitivamente el fuero proteja al funcionario, y no al cargo, situación que hemos observado desde los antecedentes históricos hasta el final de nuestro trabajo de tesis, en el sentido de que el fuero únicamente protege a el cargo y no al funcionario.

11.- Es conveniente que el Agente del Ministerio Público pierda la exclusividad de solicitar la iniciación del procedimiento de desafuero, esto es con el fin de despolitizar dicha protección, ya que de ser el Poder Judicial al no ser dependencia del ejecutivo, se realizaría con más imparcialidad y apego a la ley, todo el trámite.

12.- Se considera al fuero constitucional como la protección conferida exclusivamente a los Legisladores federales y locales, para que en uso de sus facultades puedan expresar libremente sus ideas, sin embargo, también se usa el término para hablar del impedimento para actuar penalmente en contra de los altos funcionarios públicos señalados en el artículo 111, en éste caso la intención del fuero es la de proteger a la función pública y no al funcionario, esto no se debe confundir con la impunidad que se da en la práctica, ya que de cometer algún delito, cualquier funcionario debe ser sancionado por las leyes penales conforme a derecho. Por lo anterior y para evitar abusos en el poder por parte de los funcionarios protegidos por la figura llamada fuero constitucional, se sugiere realizar las reformas señaladas en este trabajo de tesis, y de esta forma evitar que servidores corruptos evadan la acción penal intentada en su contra, así como despolitizar la solicitud de procedencia en su caso

BIBLIOGRAFÍA

I LIBROS

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo: “El Desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano”; México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1a. ed. 2004.
- ARTEAGA NAVA, Elisur y TRIGUEROS GEISMAN, Laura: “Derecho Constitucional”; México, Editorial Oxford, primera edición, 2000.
- AVENDAÑO LOPEZ, Raúl Eduardo: “Comentarios a las Garantías Individuales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, Editorial Sista, 1° ed. 2004.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José: “El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824”; México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.
- BARRON D MORAN, Concepción: “Historia de México”; México, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 22° ed., 2000.
- BERGER, Raoul, “Impeachment, The Constitutional Problems”;Cambridge, Harvard Univesity Press, 3era. ed., 2000.
- BRAVO UGARTE, José: “Compendio de Historia de México”; México, Ed. JUS, 20 ed. 2000.
- BRENAN, Gerardo: ”Laberinto Español”; Madrid, España, Ed. Ruedo y Belco”; 3ª. ed. 2002.

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio: "Derecho Constitucional Mexicano"; México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 15° ed., 2003.
- _____ "Las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos"; México, Procuraduría General de la República, 3° ed. 2001.
- CARDENAS GRACIA, Jaime: "Lecciones de los Asuntos de PEMEX y Amigos de Fox", México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1° ed. 20004.
- CARPIZO, Jorge: "Estudios Constitucionales"; México, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, ed. 6°, 2000.
- _____ "La Constitución Mexicana de 1917"; México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.
- CASTILLO, Gregorio: "El privilegio del legislativo o irresponsabilidad de las opiniones vertidas por legisladores"; México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 4a-ed. 2001.
- COSSIO VILLEGAS, Daniel: "La Constitución de 1857 y sus críticos"; México, Ed. Sepsetentas, 3°ed. 1998.
- CUEVA, Mario, de la: "El Constitucionalismo a Medios del Siglo XIX"; México, publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Centenario de la Constitución del 5 de febrero de 1857, 1957.
- FLORESGOMEZ GONZALEZ, Fernando y CARVAJAL MORENO, Gustavo: "Nociones de Derecho Positivo Mexicano"; México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 42° edición, 2002.
- FORSEY, Eugene: "The Canadian Political System"; Ottawa, Canadá, Secretaria de Estado en Asuntos Exteriores, No. 59, 2004.

- FRAGA, Gabino: “Derecho Administrativo”; México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 33 edición, 2001.
- GERHARDT, Michael:”The Federal Impeachment Process”; Chicago, E.U.A., Universidad de Chicago; 1o ed. 2000.
- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto: “Derecho de las Obligaciones” ; México, Editorial Porrúa S.A. de C.V., Décimo tercera edición,2003.
- HERNANDEZ, Alejandro: “Las Cortes de Cádiz”; México, El Gobierno de Aguascalientes, Coatención 2002.
- JIMÉNEZ DE ASUA, Luis: “La Ley y el Delito”; Buenos Aires, Argentina, Editorial Sudamericana, 18° ed. 2002
- LABASTIDA, Horacio:”Las Constituciones Españolas”; México; Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica, 4ª. Ed. 2001
- LEMOINE VILLICAÑA, Ernesto; “Morelos, su vida revolucionaria a través de sus escritos y otros testimonios de la época”; México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.
- LIZARRAGA, Daniela: “La corrupción en los tiempos del cambio”: México, Revista, semana del 1 al 7 de noviembre del 2004.
- LOPEZ OLVERA, Miguel Alejandro: visible en: “Elementos de Técnica Legislativa”, México, editorial Porrúa, S.A. de C.V., 3° ed., 2004
- MADRID HURTADO, Miguel de La: “Elementos de Derecho Constitucional”; México, Instituto de Capacitación Política, Tercera edición 2001.
- MORENO, Daniel: “Derecho Constitucional Mexicano”; México, Ed. PAX, 18° ed., 2000.

- NORIEGA ELIO, Cecilia: "El Constituyente de 1842"; México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.
- PALLARES, Jacinto: "El Procedimiento Civil"; México, Ed. Botas, 20° ed. , 1998.
- PARDUAN, Jorge: "Canadá, política y sociedad" México; Universidad Nacional Autónoma de México, 4ª. Ed. 2001.
- PINCKNEY, Charles:" The Impeachment "; Cambridge,Harvard University Press, 1999.
- PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino, "Apuntamientos de la Parte General del Derecho Penal", México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 19° ed., 2001.
- POLO BERNAL Efrain: "Breviario de Garantías Constitucionales"; México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1993.
- QUIROZ ACOSTA, Enrique: "Lecciones de Derecho Constitucional"; México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1ª ed. 2002.
- SIERRA BRABATA, Carlos: "La Constitución Federal de 1824"; México, Colección conciencia cívica Nacional, Gobierno del Distrito Federal, 3° ed., 1998.
- .TENA RAMÍREZ, Felipe: "Derecho Constitucional Mexicano"; México, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 31° ed.. 2001.
- _____"Leyes Fundamentales de México"; México, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., 18° ed. 2001
- TORRE VILLAR, Ernesto de la: "La Constitución de Apatzingan y los creadores del Estado Mexicano"; México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 1964.

- SAGÜÉS, Nestor Pedro; “Constitución de la Nación Argentina”; Buenos Aires Argentina, Editorial Astrea, 4ª. ed. 2000.
- VALDEZ Clemente: “El Juicio Político”; México, Ediciones Coyoacán, Primera edición, 2000.

II LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial SISTA, 2004.
- “Constitución Política Mexicana Comentada”; México, Universidad Nacional Autónoma de México, 5° ed., 2003.
- “Constitución de la Argentina”; Convención Nacional de 1994, Periódico Oficial. 1994
- Reformas a los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917-2003. México, Secretaría de Gobernación, Archivo General de la Nación , 2004.
- RABASA, Emilio: “Las Constituciones de Canadá, los Estados Unidos de América y México”; México, Ed.. Porrúa S.A. de C.V.-Universidad Nacional Autónoma de México, 1° ed. 2003.

III DICCIONARIOS, ENCICLOPEDIAS

- “Diccionario Jurídico Mexicano”; México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, voz D-H, ed. 13°, 1999.

- “Enciclopedia Jurídica Omeba”; voz F, Buenos Aires, Argentina, Editorial Bibliográfica Argentina, sin fecha de edición, Tomo XII
- “Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia”; México, Cárdenas Editor, 3° ed. , 1999, Tomo I.
- “Enciclopedia Jurídica Mexicana”; México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

IV INTERNET

- www.congreso.español/funciones/constitución/
- [.www.constitución.es/ostras](http://www.constitución.es/ostras)