

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO**

DIRECTOR DEL SEMINARIO:

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

TEMA DE TESIS:

EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EQUILIBRIO DE
PODERES FRENTE AL PROCEDIMIENTO DE
DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

ASESOR:

LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ

PONENTE:

MARÍA DE LOS ANGELES SÁNCHEZ REYES



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO

Cd. Universitaria, D. F., agosto 6 de 2007.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **SANCHEZ REYES MA. DE LOS ANGELES**, con número de cuenta 89346905 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EQUILIBRIO DE PODERES FRENTE AL PROCEDIMIENTO DE DECLARACION DE PROCEDENCIA**", realizada con la asesoría del profesor Lic. Felipe Rosas Martínez

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO.

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.

*Irm.



**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO**

**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E**

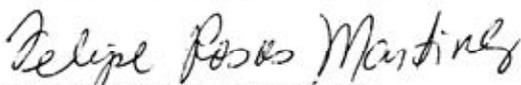
Distinguido Licenciado:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado y asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **"EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EQUILIBRIO DE PODERES FRENTE AL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA"**, elaborada por la alumna **SÁNCHEZ REYES MARÍA DE LOS ANGELES**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, la sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobada, a efecto de que la sustentante presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., junio 21 de 2007.


LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ.
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.

*mpm.

AGRADECIMIENTOS

❖ A mi padre:

Que con su motivación y esfuerzo que me dio cada día, sembró en mí, la semilla del saber y la superación.

“Nunca consideres el estudio como una obligación, sino como una oportunidad para penetrar en el bello y maravilloso mundo del saber.”

Albert Einstein

❖ A mi madre

Por estar siempre presente, por brindarme siempre su apoyo y ayuda en mi formación personal y profesional.

❖ A mis hermanas

Por ser siempre compañeras y amigas de mi vida.

❖ A David Navarro Ambríz

Gracias por hacerme sentir una persona especial, por darme fortaleza, convicción, motivación y por el apoyo que me has brindado en todo momento.

Además de hacer de la ilusión un resplandor.

❖ A mis amigos

Gracias por brindarme su amistad y por dejarme formar parte de sus vidas, con las cuales me dieron ejemplos de fortaleza y superación.

Gracias por todos los momentos que hemos vivido juntos.

❖ A Rafael Castrejón

Sin duda, este trabajo nunca hubiera podido ser escrito sin su apoyo, consejo y ánimo, gracias.

❖ Lic. Felipe Rosas, mi asesor

Quiero agradecerle por su dedicación y paciencia en la dirección de este trabajo.

❖ Lic. Noé Hernández Jiménez

❖
Gracias por su apoyo incondicional en mi formación tanto personal como profesional, además por su impulso y comprensión.

“No hay secretos para el éxito. Este se alcanza preparándose, trabajando arduamente y aprendiendo del fracaso.”

Colin Powell

❖ Lic. Víctor Corzo Cabañas

Gracias por confiar en mi y brindarme su apoyo en los momentos difíciles, además de ser un ejemplo de dedicación y trabajo.

Por último, quisiera agradecer a todos los que de una forma u otra han contribuido en el desarrollo de este trabajo, con su dedicación, paciencia y apoyo.

“Nada que se consiga sin pena y sin trabajo es verdaderamente valioso.”

Joseph Addison

EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EQUILIBRIO DE PODERES FRENTE AL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO I. CONCEPTOS FUNDAMENTALES.....	4
1. Principio de División de Poderes.....	4
2. Servidor Público.....	8
2.1 Elección popular.....	14
2.2 Designación.....	14
3. Control de Constitucionalidad.....	19
4. Responsabilidad de Servidores públicos.....	22
5. Fuero Constitucional.....	24
6. Declaración de Procedencia.....	27
CAPÍTULO II. MARCO CONSTITUCIONAL HISTÓRICO DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.....	31
1. Constitución de Cádiz de 1812.....	31
2. Decreto Constitucional para la Libertad de La América Mexicana de 1814.....	35
3. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....	38
4. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.....	41
5. Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.....	43
6. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos De 1857.....	44
7. Constitución Política y Social de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	48

CAPÍTULO III. LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA EN EL DERECHO COMPARADO.....	54
1. Estados Unidos de América.....	56
2. Inglaterra.....	63
3. España.....	65
4. Francia.....	70
CAPITULO IV. ESTATUS LEGAL ACTUAL DEL FUERO CONSTITUCIONAL Y LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.....	75
1. Naturaleza jurídica de la declaración de procedencia.....	75
2. Órganos facultados para llevarla a cabo.....	80
3. Representantes populares con fuero constitucional.....	89
4. Etapas o actos en que se desarrolla el procedimiento de la declaración de procedencia.....	91
5. Improcedencia del indulto.....	110
CONCLUSIONES.....	112
BIBLIOGRAFÍA.....	114
ANEXO.....	117

INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es aspirar al título de Licenciado en Derecho, por el cual se realizó la tesis titulada "El Principio Constitucional de Equilibrio de Poderes Frente al Procedimiento de Declaración de Procedencia".

El sistema constitucional mexicano el fundamento del fuero constitucional responde a un criterio funcional, según el cual, por razones de interés público se protege el cargo oficial del sujeto para garantizar la continuidad del servicio público y evitar una indebida interferencia en el ejercicio de sus funciones; sin embargo, los procedimientos que se han desarrollado tanto en el ámbito local como en el federal evidencian la desnaturalización de la figura, cuya naturaleza y composición son eminentemente políticos.

Por lo que resulta necesario perfeccionar el marco legal que regula la figura jurídica de la "declaración de procedencia", adecuándolo a una realidad que permita emplear mecanismos constitucionales, evitando que se convierta en la tabla de salvación de legisladores o funcionarios para evadir responsabilidades reales.

En este sentido, el tema de mi tesis tiene como propósito establecer que la figura de la "declaración de procedencia" debe considerarse como un acto

político, que garantice la independencia y dignidad de los servidores públicos enumerados en el artículo 111 Constitucional, debido a que a los mismos desempeñan funciones delicadas para la vida institucional del país.

A continuación hago una breve reseña del contenido de la misma:

En el primer capítulo la investigación se basa en el estudio de diversos conceptos, cuyo análisis será fundamental para el desarrollo de la misma. Este apartado contempla un estudio sobre diversos principios y conceptos jurídicos que guardan una estrecha relación con la figura jurídica de la "declaración de procedencia", tales como: principio de división de poderes; concepto de servidor público; control de la constitucionalidad, entre otros.

Asimismo, en este capítulo se incluye un análisis inicial a la figura de la "declaración de procedencia"; figura que ocupa el lugar principal en este trabajo de investigación.

El segundo capítulo es un breve estudio sobre la evolución que la figura jurídica de la "declaración de procedencia" ha tenido a lo largo de nuestra historia constitucional. Para lo cual se analizó las diversas Constituciones que han estado vigentes en nuestro país y el régimen de responsabilidades de los servidores públicos que en ellas se han contemplado, lo anterior a efecto de lograr una mejor comprensión de esta figura jurídica.

En el tercer capítulo se realizó un estudio sobre la regulación de la figura de "la declaración de procedencia" en otros países del mundo, lo anterior, en razón a que el tema de la inmunidad de los gobernantes y de los altos empleados, ha sido un asunto importante en diferentes épocas, en todas partes del mundo, como así lo señala el autor Morales-Paulín:

"La importancia que tiene el tema de la responsabilidad política para la subsistencia del orden legal es tal, que prácticamente dicha responsabilidad se encuentra reconocida en todos los sistemas jurídicos".¹

En el cuarto capítulo se analizó la naturaleza jurídica de la "declaración de procedencia", estableciéndose que dicha figura no prejuzga sobre la culpabilidad del servidor público sólo se limita hacer una exposición que establece la probable responsabilidad del imputado; siendo la consecuencia poner al servidor público a disposición de un juez del Poder Judicial, quien decidirá la culpabilidad del servidor público.

¹ Morales-Paulín, Carlos A., *Justicia Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2002.

Capítulo 1. Conceptos Fundamentales

La primera parte de esta investigación se basa en el estudio de diversos conceptos, cuyo análisis será fundamental para el desarrollo de la misma. Este apartado contempla un estudio sobre diversos principios y conceptos jurídicos que guardan una estrecha relación con la figura jurídica de la “declaración de procedencia”, tales como: (i) principio de división de poderes; (ii) concepto de servidor público; (iii) control de la constitucionalidad, entre otros.

Asimismo, en este primer capítulo se incluye un análisis inicial a la figura de “declaración de procedencia”; figura que ocupa el lugar principal en este trabajo de investigación.

1. Principio de División de Poderes

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión; conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

El citado precepto constitucional incorpora el denominado principio de división de poderes en nuestra Constitución, principio común en el constitucionalismo moderno; corresponde en este apartado realizar su estudio.

La idea clásica de la división de poderes se remite a Charles Louis de Secondat barón de La Brede y de Montesquieu (Montesquieu), quien para elaborar su teoría de la separación de poderes se basó en la Constitución Inglesa y en el Ensayo sobre el gobierno civil de Locke¹.

Para Montesquieu, “En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder Judicial, y al otro poder Ejecutivo del Estado.

La libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene uno en su seguridad; para que esta libertad exista, es necesario un gobierno tal, que ningún ciudadano pueda temer a otro.

¹ **Huerta Ochoa**, Carla, *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político*, 2ª ed, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001, p. 72.

Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismo tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes: el de ejecutar resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares²”.

No obstante lo anterior, otros doctrinarios como el maestro Arteaga Nava señalan que quien debe ser considerado como el autor del principio de división de poderes en el constitucionalismo moderno es: Maquiavelo. Argumenta el citado autor: “Lo relativo a la división de poderes, en la teoría y en la práctica, es una institución que viene desde la antigüedad. Algunos autores clásicos ya hablaban de esta; quien la descubrió para el mundo moderno no fue Locke ni Montesquieu; el mérito corresponde a Maquiavelo y, según éste, donde él vio su aplicación práctica fue en Francia y no en Inglaterra³”.

² Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Porrúa, 7ª. Ed, México, 1987, p. 103.

³ Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, Volumen I, Oxford, México, 1999, p.33.

“Él único que lo hizo fue Maquiavelo; él encontró que el poder se ha dividido con fines pragmáticos, muy alejados de esos puramente teóricos que expusieron Locke y Montesquieu.

...

El poder se divide en la práctica a fin de permitir a su titular su ejercicio y evitarle los inconvenientes que su goce trae aparejado. Esto es lo real, lo que confirman los hechos; lo demás es simple ilusión y, en el mejor de los casos, sólo teoría⁴”.

En este sentido, el mérito de Maquiavelo fue observar la realidad — Francia— y señalar que los poderes no pueden concentrarse en un solo órgano, sino disolverse entre diversos órganos con el objeto de establecer pesos y contrapesos al propio poder.

El principio de división de poderes radica en la concepción básica de que en los gobiernos, para evitar abusos en el ejercicio del poder es necesario dividirlo; esto es, distinguir y separar los diversos campos de acción del Estado. “Esta distinción se realiza en primer lugar separando las autoridades de acuerdo con las funciones que van a realizar y delimitando a su vez su esfera competencial. En segundo lugar, *estableciendo relaciones de cooperación y control entre los poderes*⁵”.

⁴ *Ibidem*, p.34.

⁵ Carla Huerta, *Op. Cit.* pág. 77.

Por tanto, no es posible concebir el principio de división de poderes sin recurrir a relaciones de cooperación entre ellos y sin disolver el propio poder en diversos órganos, otorgándoles diversas facultades. Es decir, “la función de los poderes del Estado no sólo se manifiesta en una separación estricta de facultades, sino estableciendo en la Constitución instrumentos de control o excepciones al principio de división de poderes, o mediante la realización conjunta de funciones”⁶.

Finalmente, en relación con el principio de división de poderes que contempla nuestra Constitución señala el maestro Arteaga Nava: “La fórmula división de poderes que consagra la constitución apunta a cuatro objetivos principales:

1. Atribuir en forma preferente una función a uno de los tres poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen en ella o les sea atribuida cierta forma de actuar en ella.
2. Permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a los otros.
3. Que se dé entre ellos una forma de colaboración o cooperación de la que derive la cumplimentación o perfeccionamiento del acto.
4. Establecer mecanismos en virtud de los cuales uno de los poderes se defienda de la acción de los otros”⁷.

2. Servidor Público

Para iniciar el análisis de este concepto, es necesario comenzar con un breve estudio al término “funcionario público”, concepto que por muchos años

⁶ *Ídem.*

⁷ Arteaga Nava, Op. Cit. p. 39.

fue utilizado en nuestro país y que, a partir de una reforma constitucional realizada en 1982, fue sustituido por el término “servidor público”.

“Funcionario”, de función, del latín *funtio-onis*, sustantivo que se entiende como acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio, entre otras acepciones.

Funcionario es la persona que desempeña un empleo de cierta categoría e importancia. Funcionarios públicos son aquellos individuos que, encuadrados en determinada jerarquía, prestan sus servicios dentro de la administración pública, en actividades propias de mando, decisión y representación del órgano que respectivamente encabezan⁸.

Nuestra doctrina ha definido el concepto de funcionario público de manera más explícita. “Así, para Gabino Fraga, es el que presta servicios al Estado, a través del órgano de competencia del que es titular y, además, lo representa así frente a los particulares y en las relaciones internas con los servidores del Estado. Para el autor Bielsa, es aquel que, en virtud de designación especial y legal, ya por decreto del Ejecutivo o por elección, de una manera continúa bajo formas y condiciones determinadas, en una especie de competencia, constituye o concurre a constituir y a expresar o ejecutar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público y a una actividad jurídica o social⁹”.

⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo IV, Porrúa-UNAM, 2ª Ed, México, 2004, p. 169.

⁹ *Ibidem*, p.170.

No obstante, lo anterior, como se apuntó el 28 de diciembre de 1982, en el Diario Oficial de la Federación, dónde se publicó una reforma integral en relación con el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “La primera novedad que surge con las reformas vigentes corresponde a la denominación del dicho título, en efecto, en lugar de referirse a “las responsabilidades de los funcionarios públicos”, ahora se alude a “la responsabilidad de los servidores públicos”, a efecto de “establecer —señala la exposición de motivos— la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión¹⁰”.

El término de “servidor público” pretendió modificar la concepción que el ciudadano tenía respecto de sus autoridades, el propósito fué eliminar la figura de la autoridad prepotente que la ciudadanía tenía de las mismas. Como señala el autor Jesús Orozco Henríquez: “Está claro que resulta deseable que esta nueva denominación (de servidores, en lugar de funcionarios) contribuya no sólo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la pertinencia en exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados, en beneficio de la plenitud de nuestro Estado de Derecho¹¹”.

¹⁰ *Ibidem*, p.174.

¹¹ *Ídem*.

En virtud de las reformas constitucionales señaladas es pertinente incluir definiciones que la doctrina de nuestro país ha realizado en relación con este término. Es importante señalar que ninguna disposición vigente, en el ámbito federal, contempla una definición para este término, señala el autor Ortiz Soltero: “Los ordenamientos legales federales que regulan sustantivamente la conducta del servidor no definen lo que debe entenderse como tal, *pero sí enuncian a quienes se les debe dar tal carácter*; por esta razón es necesario recurrir a las correspondientes leyes orgánicas o reglamentos interiores de cada potestad pública, o en su caso, a los de las dependencias o entidades de que se trate¹²”.

En relación con lo anterior, el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala a quienes son aquellas personas que tienen la calidad de servidores públicos en el ámbito federal:

*“ARTÍCULO 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título **se reputarán como servidores públicos** a los **representantes de elección popular**, a los **miembros de los Poderes Judicial Federal**, y del **Poder Judicial del Distrito Federal**, los **funcionarios y empleados**, y, en general a **toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal**, así como a los **servidores públicos del Instituto Federal Electoral**, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*

¹² Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Porrúa, México, 1999, p.3.

...”

Por su parte, el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos amplía el concepto señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y establece:

*“ARTÍCULO 2o.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y **todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales**”.*

El criterio para definir el término “servidor público” tiene (sic) su fundamento en la formalización de su relación laboral con el Estado y no así en la prestación de un servicio público, en tanto que no todos los servicios públicos son brindados por servidores públicos y no todos los servidores públicos los brindan¹³.

Con base en esta acotación, el autor Ortiz Sotelo define al servidor público: “a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales¹⁴.

¹³ Ortiz Soltero, *Op. Cit.* p.4

¹⁴ *Ibidem*, p.5.

Las anteriores definiciones nos conducen a un concepto general del servidor público; sin embargo, el propósito de incluir dicho concepto en la investigación, es determinar que servidores públicos cuentan con inmunidad procesal para ser sujetos de una declaración de procedencia; “es inevitable hacer la diferencia entre los servidores públicos que tienen capacidades de decisión, como los funcionarios, dentro de los que hay algunos que gozan de fuero constitucional o inmunidad procesal, de aquellos otros que son empleados o que siendo también funcionarios como los primeros, no gozan de dicha prerrogativa constitucional¹⁵.

Por lo anterior, es necesario realizar un estudio en relación con los tipos de servidores públicos. “Actualmente, en la mayoría de los países del mundo, el diseño de los sistemas de selección de los servidores públicos se efectúa de acuerdo a la trascendencia que socialmente se le reconozca a la labor que les vaya a ser encomendada, estableciendo con ello distintas clases de nombramientos”¹⁶.

En nuestro sistema jurídico se pueden advertir diversos métodos para el nombramiento de los servidores públicos; para efectos del objetivo de esta investigación se considera que la clasificación que realiza el autor Ortiz Soltero entre funcionarios de elección popular y funcionarios designados permitirá conocer que servidores públicos gozan de inmunidad procesal o fuero constitucional, y que se señala: “se basa en las prerrogativas constitucionales y

¹⁵ *Ibidem*, p.6

¹⁶ **Martínez Morales**, Rafael, *Derecho Administrativo 3er y 4º Cursos*, Oxford University Press, 2ª Ed, México, 1997.p. 257.

en la forma en que son nombrados los funcionarios en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”¹⁷.

2.1 Elección Popular

Funcionarios Electos: “Son los representantes de elección popular los que se renuevan periódicamente de acuerdo a las disposiciones constitucionales que les son aplicables en cada caso. En el Poder Ejecutivo Federal el único servidor público que es electo popularmente es el Presidente de la República y en el Congreso General lo son los senadores y los diputados”¹⁸.

2.2 Designación

Otra de las formas más comunes que existen para la designación de los servidores públicos, son los nombramientos realizados por superiores jerárquicos; “Otra forma de nombramiento es la que tiene lugar por decisión de un funcionario de rango superior, ésta es la más común en nuestro medio; la que tradicionalmente ha redituado, a aquellos que han sido investidos con tal facultad, una preeminencia social”¹⁹.

Funcionarios Designados: “Son los servidores públicos que han sido seleccionados por otros de más alta jerarquía o por los miembros de otro poder público, como es el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, que son escogidos de una terna que el Presidente de la República somete a consideración del Senado para su aprobación, por lo que en primer caso, su designación, su designación y remoción queda sujeta a la voluntad y arbitrio del

¹⁷ Ortiz Soltero, *Op. Cit.* p.6

¹⁸ *Ídem.*

¹⁹ Martínez Morales, Rafael, *Op. Cit.* p. 262.

funcionario de mayor poder y en el segundo, a la temporalidad del cargo señalado en la Constitución Federal. En algunos casos, para que la designación tenga plena validez, se requiere la ratificación por parte del Congreso de la Unión del nombramiento que haya hecho el Titular del Ejecutivo de ciertos funcionarios como los ya citados, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, del Procurador General de Justicia, de los agentes diplomáticos, de los cónsules generales, de los empleados superiores de Hacienda, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional²⁰.

Finalmente, en relación con aquellos funcionarios que gozan de inmunidad procesal, señala el autor Ortiz Soltero en su clasificación: “Son aquellos funcionarios que, mientras duren en su encargo, no puede ser ejercida en su contra la acción penal en tanto que la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores —ésta solamente para el caso del Presidente de la República—, declaren la procedencia de la querrela o denuncia penal que contenga hechos constitutivos de delito cometidos en el ejercicio de sus funciones. El artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona a aquellos funcionarios que gozan de ésta prerrogativa”²¹.

En este tenor, es necesario conocer el texto del referido artículo 111 constitucional:

“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

²⁰ Ortiz Soltero, *Op. Cit.* p.7.

²¹ *Ídem.*

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

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el 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 las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comuniquen a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

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

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

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

Las sanciones penales se 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. “

Como se advierte, además de los servidores públicos enlistados en el primer párrafo de este artículo, también gozan de inmunidad procesal los gobernadores de las entidades federativas, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de Judicaturas locales; sin embargo, en dichos casos, la declaración de procedencia deberá enviarse a la legislatura local correspondiente, para que, con base en su soberanía resuelva lo procedente.

Finalmente, merece una mención especial el caso del Presidente de la República; al respecto, apunta Delgadillo Gutiérrez: “Una situación especial se presenta con relación al Presidente de la República, ya que la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento semejante al Juicio

Político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional, dictará sentencia sobre su responsabilidad penal²².

3. Control de la constitucionalidad

El Sistema Jurídico Mexicano radica en la Supremacía Constitucional. Dada la estructura jerárquica de normas, las inferiores tienen que adecuarse a lo ordenado por la superior: la Constitución.

En México la supremacía constitucional se consagra directa y expresamente en los artículos 133 y 135 constitucionales. En el artículo 133 se señala que la Constitución, las leyes que de ella emanen y los tratados que estén de acuerdo con la misma, constituyen la Ley Suprema de la Nación. Asimismo, dispone que dichas leyes y tratados deberán estar subordinadas a la Constitución. Por otro lado, el artículo 135 establece un procedimiento especial para reformar la Constitución, diferente al de las leyes ordinarias, lo cual pone de manifiesto el lugar privilegiado de la Constitución y fortalece el principio de supremacía constitucional.

La Constitución establece instrumentos a través de los cuáles se protege dicha supremacía. Garantías jurisdiccionales primordiales que resguardan el andamiaje de todo Sistema Constitucional: los controles de constitucionalidad. A los particulares se les dota de instrumentos jurídicos, en especial procesales, para la tutela de normas constitucionales que consagran los derechos fundamentales; los órganos públicos ejercen el control de constitucionalidad a

²² **Delgadillo Gutiérrez**, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 3ª ed, Porrúa, México, 1999 p.p. 25 y 26.

través de controversias o litigios constitucionales que comprenden instrumentos de resolución de conflictos entre diversos órganos de poder.

“El principio de la supremacía constitucional y del control constitucional son complementarios. Uno se sostiene al otro.²³” La defensa de la Constitución puede adquirir muchas modalidades: “La protección a la Constitución se compone de todos los instrumentos políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que tienen el propósito de limitar el poder y que los titulares se sometan a los lineamientos de la Constitución”²⁴.

Así, para defender la supremacía constitucional se han establecido instancias especiales, a las cuales en su conjunto se les denomina “controles de la constitucionalidad”.

“Por medios de control de constitucionalidad entendemos a todas aquellas instituciones y formas de actuación que permiten asegurar de una forma u otra, que los sujetos de derecho de un sistema jurídico determinado, ajusten su conducta a los principios, límites y disposiciones constitucionales”²⁵.

El autor Acuña Méndez, considera que en nuestro país existen los siguientes controles: a) el juicio político, b) el procedimiento investigatorio de la Suprema Corte, c) el juicio de amparo, d) el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, e) el juicio de revisión constitucional, f) las comisiones de los derechos humanos, g) la acción

²³ **García Tonatiuh**, *La defensa de la Constitución*, Ed. ASBE, México, 1997, p.21.

²⁴ **Zamudio Fix**, Héctor en García Tonatiuh, *Op. Cit.* p. 26.

²⁵ **Baltasar Robles**, Germán Eduardo, *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad*, Ángel Editor, México, 2004, p. 20.

abstracta de inconstitucionalidad, y h) la controversia constitucional. Como se aprecia, existen varios instrumentos, cada uno de ellos con sus propias particularidades.

Por otro lado, en referencia a los medios de control constitucional apunta el maestro Arteaga Nava: “Hay otros medios de control o de defensa de la constitución de diversa índole, en uno de éstos, el juicio de amparo, los particulares entablan la acción y son los corresponsables del desarrollo del proceso; en otros, la responsabilidad del control, en primera instancia, se hace recaer en los jueces de los estados (art.33). Se trata de instituciones de excepción. Sin embargo, antes que todos, como medio principal, general e ilimitado está el autocontrol, dispuesto en términos amplios en el artículo 128; su texto obliga e incluye toda clase de servidores públicos, excepción hecha del Presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia; respecto de ellos existe un texto y responsabilidades específicas: las que establecen los arts. 87 y 97 constitucionales.

El artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referido en la cita anterior de Arteaga Nava, dispone:

“Artículo 128.- Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”.

Esta disposición constitucional, como lo señala Arteaga Nava, establece un medio de autocontrol de la Constitución y de las leyes que de ella emanan; a través de una protesta los servidores públicos se comprometen a su pleno respeto y cumplimiento.

4. Responsabilidad de Servidores Públicos

Responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de un acto; responder por la conducta propia. Conforme a esta idea, un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes²⁶.

Señala el autor Delgadillo Gutiérrez, en relación con este tema: “La particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la Ley les impone, generan responsabilidades en favor de de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación²⁷.”

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —artículos 108 al 114— se denomina: “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”. En este título y demás diversas disposiciones constitucionales se encuentra establecido el régimen de

²⁶ Martínez Morales, *Op. Cit.* p. 331.

²⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Op. Cit.* p. 24.

responsabilidades a las que se encuentran sujetos los servidores públicos. En este apartado se hará una breve mención en relación con los tipos de responsabilidades antes mencionados.

Nuestro orden jurídico contempla diversos tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los funcionarios públicos, así como de procedimientos para hacer exigible dicha responsabilidad; al respecto, se realiza una enumeración de dichos tipos: (i) política, exigida a través de la substanciación y resolución del juicio político, derivada de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; (ii) administrativa, derivada del incumplimiento de las funciones conforme a los lineamientos propios del contrato o nombramiento del servidor público; (iii) patrimonial, producto de lesionar el patrimonio de los gobernados con motivo de una actuación administrativa irregular, (iv) civil y penal exigibles por las leyes específicas.

Asimismo, es importante mencionar que es posible encontrar en otros ordenamientos normativos algunas disposiciones en materia de responsabilidad oficial que establecen sanciones para los servidores públicos.

En materia penal, el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incorpora un procedimiento específico denominado “declaración de procedencia”, mismo que está relacionado con la responsabilidad de algunos servidores que incurran en la comisión de delitos durante el tiempo que ocupen el cargo respectivo. En relación con esta figura

jurídica se contempla en este capítulo un apartado específico; por lo anterior, el análisis de la misma será realizado en páginas posteriores.

5. Fuero Constitucional

“El término “fuero” es uno de los de mayor tradición en el mundo jurídico, aunque no sea muy preciso el concepto que encierra, pues se le dan muy diversos significados. De forma muy genérica podemos señalar que la palabra “fuero” nos da la idea de exclusividad jurisdiccional.

En nuestro medio, los oficios más comunes que se le dan a la voz “fuero” son: como derecho, tanto objetivo como subjetivo; como Ley (v. gr., Fuero Juzgo); como privilegio (v. gr., fuero constitucional); como uso o costumbre (v. gr., fueros de la tierra)...²⁸”.

Señala el autor Delgadillo Gutiérrez en relación con el fuero; “En materia penal existe la protección constitucional (anteriormente denominada fuero, aunque de acuerdo con nuestra Constitución solamente puede existir el fuero de guerra), que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo”²⁹. El artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

“...Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley”.

²⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas *Op. Cit.* pág. 153.

²⁹ Delgadillo Gutiérrez, *Op. Cit.* p. 25

El citado autor define el concepto fuero como: “el privilegio constitucional que se otorga no con el fin de proteger a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada Declaración de Procedencia”³⁰.

Para el autor Ortiz Soltero: “La inmunidad es un privilegio que otorga la Constitución Federal a ciertos funcionarios para protegerlos de denuncias penales infundadas que pudieran ser consecuencia de revanchas políticas o intereses particulares, y también, para mantener el equilibrio entre los poderes públicos constituidos”³¹.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre el concepto de esta figura jurídica en la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

“CONTROVERIAS CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE. El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinado servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre lo Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama

³⁰ *Ídem.*

³¹ Ortiz Soltero, *Op. Cit.* p.239.

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” (Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Parte III, Junio de 1996, Tesis: P./J. 37/96, Página: 388).

Por lo expuesto anteriormente y en relación con esta figura, es posible señalar los siguientes aspectos fundamentales:

- a) *Es un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos (artículo 111 constitucional).*
- b) *Tiene como propósito salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento (materia penal).*
- c) *Se goza durante el tiempo que el servidor público desempeña sus funciones.*
- d) *No es un excluyente de responsabilidad.*

6. Declaración de Procedencia

La figura de la declaración de procedencia es el concepto fundamental de este trabajo de investigación. Para iniciar su estudio, me permito citar algunas de las definiciones relacionadas con dicha figura jurídica, mismas que considero por demás ilustrativas.

El maestro Arteaga Nava la define en el siguiente sentido: “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 las autoridades judiciales, a fin de que sea juzgado exclusivamente por el o los delitos cometidos durante el desempeño de su encargo y que la declaración precisa.

La definición contiene los elementos que derivan de la Constitución y de las leyes secundarias en torno a la figura de la declaración de procedencia”³².

En relación con la institución constitucional que se analiza, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la misma “deriva de la necesidad política de impedir que cierta función pública de especial importancia (como la legislativa, ejecutiva o jurisdiccional) deje de prestarse o realizarse debido a la intervención de una jurisdicción extraña que priva a dicha función de algún servidor público que debe desempeñarla, sin participación, consentimiento, autorización o control, al menos, de la Cámara de Diputados;

³² Arteaga Nava, Op. Cit. p. 1273.

es decir, la inmunidad procesal “tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quién lo disfruta, condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar” a determinado servidor público, sin el consentimiento de la Cámara de Diputados” (*Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. LXXXVII, núm. 5, pp.1881-1884).

El autor Ortiz Olvera señala: “La Declaración de Procedencia es un procedimiento de tipo político y materialmente jurisdiccional, que se instaura en contra de los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal para posibilitar la procedencia acción penal que se derive de las denuncias penales que se interpongan en su contra”³³.

Las referidas definiciones permiten un acercamiento a la figura en comento; sin embargo, es necesario realizar un estudio en relación con la naturaleza jurídica de esta figura y señalar sus principales características. Lo anterior, sin perjuicio de que en posteriores páginas se retomen dicho tópico y sea desarrollado con mayor amplitud.

Considero que la definición de el maestro Arteaga Nava sobre esta figura jurídica, es la que mejor explica los elemento de la misma; éste autor hace un estudio sobre el acto declaración de procedencia desde diversos puntos de vista, mismo que considero importante incluir en esta parte de mi investigación.

³³ Ortiz Soltero, *Op. Cit.* p.239.

En primer término, establece argumentos del por qué debe considerarse a la declaración de procedencia como **un acto político**: “La declaración de procedencia es una institución que, entre otras cosas, tiende a garantizar la independencia y dignidad de los servidores públicos enumerados en el artículo 111, debido a que la Constitución ha estimado que las funciones a éstos confiadas, son delicadas para la vida institucional del país; en tal virtud, las normas que proveen su existencia deben de interpretarse en función de hacer viables los objetivos perseguidos al consignarlas en la carta magna. En algunos casos, no obstante de tratarse de un funcionario público importante, cuyos servicios en determinado momento sean necesarios para la administración pública, la cámara opta por ponerlo a disposición de las autoridades jurisdiccionales para juzgarlo, aunque lo considere inocente, ante las posibles muestras de descontento que su presunta acción delictuosa pudiera traer aparejada. En otros casos, a pesar de los evidentes signos de culpabilidad penal, puede negarse la autorización; cuando se toma, existe la posibilidad de que con el pretexto de castigar un delito, se esté encubriendo una venganza política. El juicio de la Cámara es un Juicio de Oportunidad”³⁴.

En relación con el principio de división de poderes, los órganos públicos de los Poderes de la Unión puede estar facultados para realizar actos de diversa índole, facultades que están delimitadas constitucionalmente; en este sentido las cámaras del Congreso de la Unión no son una excepción. Arteaga Nava señala que la declaración de procedencia puede ser considerada como un acto administrativo de carácter penal, señalando: “La autorización en general es el acto administrativo con el que la autoridad competente previa valoración de la

³⁴ Arteaga Nava, Op. Cit. p. 1280.

oportunidad o utilidad de lo que se pide en orden al interés público que debe tutelar, quita el impedimento opuesto por una norma jurídica al cumplimiento de ciertos actos jurídicos o al ejercicio de una determinada actividad material”³⁵.

Por otra parte, señala el citado autor que también dicha figura puede ser considerada como un acto procesal: “La declaración de procedencia, aunque de índole constitucional, emitida por razones políticas y de oportunidad, también es un acto materialmente procesal. En virtud de ésta se remueve el obstáculo que impide la actuación de la autoridad judicial”³⁶.

³⁵ *Ibidem*, p. 1281.

³⁶ *Ídem*.

Capítulo 2. Marco Constitucional Histórico de la Declaración de Procedencia.

El presente capítulo es un breve estudio respecto de la evolución que la figura jurídica de la “declaración de procedencia” ha tenido a lo largo de nuestra historia constitucional. Para lo anterior, se considera necesario, a efecto de lograr una mejor comprensión de esta figura jurídica, analizar las diversas constituciones que han estado vigentes en nuestro país y el régimen de responsabilidades de los servidores públicos que en ellas se han contemplado.

En relación con las responsabilidades de los servidores públicos y nuestro constitucionalismo, señala el maestro Burgoa Orihuela: “Por su parte, el constitucionalismo del México independiente, en los distintos códigos fundamentales proveniente de las corrientes tanto federalistas como centralistas, siempre reputó a los funcionarios públicos como servidores de la nación y los sujetó a responsabilidades jurídicas por delitos comunes u oficiales y a jurisdicciones especiales para hacerlas efectivas, sin que esta tendencia haya rehuido los estatutos monarquistas.”¹

1. Constitución de Cádiz de 1812.

El 28 de marzo de 1812 fue promulgada por las Cortes de Cádiz, la Constitución Política de la Monarquía Española, en su intento por renovar las estructuras de la organización política de España, y mantener la unidad fundamental del país, invadido entonces por Napoleón, quien había hecho preso al rey español.

¹ **Burgoa Orihuela**, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, 9ª ed, México, 1994, p.573.

La reunión de Cortes Extraordinarias y Generales en la isla de León obedeció al vacío de poder creado por las abdicaciones de Carlos IV y su hijo Fernando VII, a favor de José Bonaparte. La convocatoria a estas Cortes incluyó por primera vez en la historia de las colonias americanas a representantes por las diversas partes que la componían, tocándole al territorio que luego sería México una muy importante representación de veintiún diputados, entre suplentes y propietarios. De estos diputados, catorce eran eclesiásticos, dos militares, un abogado y dos funcionarios.

Estas Cortes y su obra son de importancia para México, no sólo por haber estado representado en ellas con un buen número de diputados, sino por que sus disposiciones estuvieron en vigor en nuestro país inclusive después de consumada la independencia, como sucedió con las leyes expedidas para la administración de justicia de 9 de octubre de 1812, o la de 24 de marzo de 1813 sobre responsabilidad de funcionarios públicos².

Es necesario señalar que después de consumada la independencia de nuestro país, el mismo durante un periodo importante se rigió bajo los preceptos de esta Constitución.

En relación con el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, la Constitución de Cádiz de 1812 establecía en su artículo 168 lo siguiente:

² Instituto de Investigaciones Jurídicas *Op. Cit.* p.p. 509 y 510.

Artículo 168. “La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a Responsabilidad”.

Esta disposición constituye una primera etapa en materia de las responsabilidades de los servidores públicos; etapa en la que el Rey gozaba de la inmunidad más absoluta en cuanto a sus acciones y conducta en general. No obstante lo anterior, esta Constitución contempló diversas disposiciones de gran importancia en relación con las responsabilidades de los demás funcionario o servidores públicos. Por ejemplo, en relación con la responsabilidad de los legisladores, señalaba:

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

La referida disposición constituye un antecedente directo del “fuero constitucional” del cual nos ocupamos en páginas anteriores; en este artículo podemos encontrar elementos específicos del fuero constitucional tal y como hoy lo conocemos. Asimismo, en la Constitución de Cádiz es posible contemplar otras disposiciones específicas en materia de responsabilidades de

los servidores públicos, mismas que constituyen un antecedente importante para la figura de la declaración de procedencia:

“Artículo 226. Los Secretarios de Despacho serán responsables a las cortes de las órdenes que autoricen contra la constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey”.

“Artículo 228. Para hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios de Despacho, decretarán ante todas las Cortes, que ha lugar a la formación de su causa”.

Artículo 229. “Dado este decreto, quedará suspenso el Secretario de Despacho; y las Cortes remitirán al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo Tribunal, que la substanciará y decidirá con arreglo a las leyes”.

Los referidos artículos establecen un sistema de responsabilidad aplicable a los denominados Secretarios de Despacho antecedente de los servidores públicos que hoy conocemos como Secretarios de Estado; en relación con estas disposiciones debe destacarse que, no obstante que el Rey se considerará inmune de todo tipo de responsabilidad, los referidos Secretarios podrían ser responsables aún actuando bajo sus propias órdenes.

Para hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios de Despacho, las Cortes —Poder Legislativo— debían decretar que había lugar a la formación de causa.

Una vez que se había dado el decreto correspondiente, el Secretario de Despacho quedaba suspendido de sus funciones y las Cortes remitían al Tribunal Supremo de Justicia, todos los documentos relativos a la causa que había de formarse por el propio Tribunal, el cual debía seguir el proceso y dictar sentencia.

Como se advierte, la figura de la declaración de procedencia no es una figura nueva y ha regido en nuestro país aún antes de haber logrado su independencia del Estado español.

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

En 1811 el licenciado Ignacio López Rayón, entonces jefe del movimiento, una vez muertos Hidalgo y subjefes militares, integró la Junta Suprema Nacional Americana en Zitácuaro, a la que siguió, también por las circunstancias de la guerra, el Supremo Congreso Nacional de América (o de Anáhuac) en septiembre de 1813 en Chilpancingo, bajo el mando de José María Morelos y Pavón. Este Congreso suscribió el 6 de noviembre de ese año un Acta de Declaración de la Independencia de la América Septentrional y el 22 de octubre del año siguiente, ya instalada en Apatzingán, promulgó la primera Constitución propiamente dicha, emitida en la entonces Nueva España, el

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana, también conocida como Constitución de Apatzingán³.

Como se señaló, la Constitución de Apatzingán fue oficialmente expedida por el Congreso de Chilpancingo el 22 de octubre de 1814, con el nombre de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sus autores fueron Herrera, Quintana Roo, Sotero Castañeda, Verduzco y Argáandar. En relación con dicho decreto, señala el maestro Burgoa Orihuela: “el Decreto de Apatzingán fue una verdadera constitución potencial, aunque no vigente, de México, en cuanto a que tendió a estructurar política y jurídicamente a nuestro país en un cuerpo normativo sistemático por la pretensión de regular básicamente los principales aspectos del constitucionalismo incipiente de la época imponía como materia de regulación por el derecho fundamental. Es en la Constitución de Apatzingán, donde por primera vez en la historia jurídica y política de México, se habla de un gobierno propio para una nación que luchaba por ser independiente. La Constitución de Apatzingán no creó al Estado mexicano aunque intentó instáuralo, tendencia que quedó definitivamente frustrada por los acontecimientos históricos posteriores que se registran dentro de la etapa de independización de México”⁴.

A partir del establecimiento del Estado Mexicano, con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como “Constitución de Apatzingán”, del 22 de octubre de 1814, se estableció la

³ **Secretaría de Gobernación**, *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de gobernación, Orden Jurídico Nacional y Diario Oficial de la Federación, México, 2006.

⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Op. Cit.* p.85.

responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinaba mediante el *juicio de residencia* a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y, en general, a todo empleado público, según lo disponían los artículos 59, 96 y 224, de dicho Decreto.

En el artículo 59 de nuestra Primera Carta Fundamental se dispuso que “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 de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión, dilapidación de los caudales públicos”.

En el artículo 196, se establecían las facultades de Tribunal Supremo de Justicia “conocer de las causas para cuya formación deba proceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso; en las demás de los generales de división y secretarios del Supremo Gobierno; en las de los secretarios fiscales del mismo Supremo Tribunal: en las de intendente general de Hacienda, de sus ministros fiscal y asesor; en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al Tribunal de este nombre”.

Por su parte el artículo 224 señala: “El Tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia”.

Señala el autor Delgadillo Gutiérrez, este juicio era tramitado ante el Tribunal de Residencia con una inspiración y procedimiento heredado de la Colonia para conocer el desempeño de las autoridades, una vez concluidos sus cargos, dando la oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas, a fin de evaluar su actuación⁵. La residencia, que tiene su origen en el derecho romano, se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo descubierto, terminarán arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicará dicho juicio hasta llegada la independencia⁶.

3. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Fue elaborada por el llamado Segundo Congreso Constituyente mexicano y promulgada el 4 de octubre de 1824, dos días después de haber sido declarado don Guadalupe Victoria primer presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos⁷.

En relación con esta Constitución apunta el maestro Burgoa Orihuela: “Sin mayor esfuerzo intelectual se advierte que los hechos histórico políticos que se sucedieron desde la proclamación del Plan de Iguala el 24 de febrero de

⁵ Delgadillo Gutiérrez, Op. Cit. p.p. 41 y 42.

⁶ Barragán, José, *Antecedentes Históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos*, Editorial Porrúa, México, 1984, p 30. En Delgadillo Gutiérrez, Op. Cit. p. 42.

⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Op. Cit.* p.506.

1821 hasta la expedición de la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824, así como los diferentes documentos públicos que de ellos se derivaron y los cuerpos gubernativos que operaron durante ese breve periodo, tuvieron una finalidad común: establecer para México una organización política, es decir, estructurar políticamente al pueblo mexicano. Esta finalidad se consiguió definitivamente por primera vez en la vida independiente de nuestro país con la mencionada Constitución, la cual, en consecuencia, fue el ordenamiento jurídico fundamental primario u originario de México, o sea, que en ella se creó el Estado Mexicano”⁸.

Continúa el citado autor: “No puede negarse que la Constitución Federal de 1824 ha sido y es aún blanco de duros ataques a pesar del siglo y medio transcurrido desde que se promulgó. A nadie escapa la impugnación que se le dirige en el sentido de que fue una copia de la Carta fundamental norteamericana de 1787. En repetidas ocasiones hemos sostenido que esta apreciación no es verdadera, ya que no es verdad que nuestros constituyentes de 1823-24 hayan imitado servil y extralógicamente el citado documento constitucional de los Estados Unidos de América, aunque se hubiesen inspirado en él y hayan tomado de su contexto los principios jurídicos y políticos que lo informan”⁹.

En 1824, por citar el texto constitucional que organiza la vida republicana e independiente de México, se instaura el llamado Sistema del Juicio de Responsabilidad. Con la promulgación de la Constitución Federal de los

⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Op. Cit.* p.p. 88 y 89.

⁹ *Ibidem*, 89.

Estados Unidos Mexicanos de 1824 se cambió el sistema (*antes juicio de residencia*), estableciendo que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los secretarios de Despacho, gobernadores de los estados, diputados y senadores, y de los demás empleados públicos, serían juzgadas ante la Corte Suprema de Justicia, y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocerían de ellas un Tribunal Especial.

Respecto de esta Constitución nos señala el autor Juventino V. Castro y Castro: “En la Constitución de 1824, primera que rigió en el México independiente, se ordena en sus artículos 38, 39, 40, 43 y 44 un procedimiento para que cualquiera de las dos Cámaras se constituyeran el *Gran Jurado* para conocer sobre acusaciones a sus miembros, y así declarar bajo el voto de dos tercios de los miembros presentes: “*haber lugar a la formación de la causa*”, quedando el acusado (en aquellas épocas) suspenso de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente”¹⁰.

De igual forma, y con un procedimiento semejante, las diversas normas que le sucedieron a esta Constitución, como “Las Siete Leyes Constitucionales” de 1836 y las “Bases Orgánicas de la República Mexicana” de 1842, establecieron la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos...¹¹”

¹⁰ **Castro y Castro**, Juventino V., *El Sistema Constitucional en las Declaraciones de Procedencia*, Porrúa, México, 2005, p 6.

¹¹ Delgadillo Gutiérrez, Op. Cit. p.p. 42 y 43.

4. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836

El conflicto entre el federalismo y centralismo tuvo en la campaña militar del General Antonio López de Santa Anna contra el Estado de Zacatecas en 1835 su máxima expresión de radicalismo e intolerancia, cuando el ejército del dictador arrasó, también, Querétaro, San Luis Potosí y Jalisco, además de desmembrar Zacatecas para crear el actual el Estado de Aguascalientes.

Con este despliegue de fuerza, Santa Anna convocó en junio de 1835, a través del Consejo de Gobierno, a sesión extraordinaria del Congreso, que inició sus sesiones el 19 de julio de ese año, con el objetivo de revisar propuestas sobre un posible cambio de gobierno, lo que implicaba una violación a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 que señalaba irreformables los artículos relativos a ello.

En septiembre, el Congreso se declaró “Constituyente” y suspendió la vigencia del Acta Constitutiva y la Constitución Federal de 1824 y asumió el dictar cuanto decreto fuera necesario en virtud del clima de ingobernabilidad que se estaba generando, habida cuenta de que algunos estados se resistían al centralismo incluso con las armas¹².

En una decisión trascendental, se aprobó la disolución de las legislaturas locales y su sustitución por Juntas Departamentales. Ello terminaba con el federalismo, lo que se consumó con la emisión de las Bases para la nueva Constitución (Bases Constitucionales Expedidas por el Congreso Constituyente) el 23 de octubre de 1835 y las Siete Leyes Constitucionales,

¹² Secretaría de Gobernación, *Op. Cit.* p.133.

promulgadas entre el 15 de diciembre de ese año y el 6 de diciembre de 1836, y emitidas por decreto de 29 de diciembre de 1836.

Estas Leyes, que en conjunto integran un texto constitucional único, establecieron la Primera República Centralista, y se mantuvieron en vigor hasta la expedición de las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843; sin embargo, no se materializó la estabilidad política que presuponía la eliminación de la tendencia federalista en la norma suprema, pues tan sólo entre 1836 y 1843 se sucedieron once presidencias de la República. De ellas, cuatro del general López de Santa Anna, dos de Anastasio Bustamante y dos de Nicolás Bravo¹³.

Como se señaló, las denominadas Siete Leyes Constitucionales de 1836 contemplaron un procedimiento semejante en materia de responsabilidad de los servidores públicos al establecido en la Constitución de 1824 que, recordemos, señala que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los secretarios de Despacho, gobernadores de los estados, diputados y senadores, y de los demás empleados públicos, eran juzgadas por el órgano judicial correspondiente.

En la Constitución de 1836, en su Ley Tercera en su artículo 49, también se establece que las acusaciones por la comisión de los delitos del orden común, permitirían que cualquiera de la Cámaras declarare "*si ha o no lugar a la formación de causa*", y en caso de que fuere la declaración

¹³ *Ídem.*

afirmativa, poner a disposición del tribunal competente al funcionario para que sea debidamente juzgado¹⁴.

5. Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843

Este documento constitucional, también conocido como “Bases Orgánicas”, da el contexto jurídico para la Segunda Republica Centralista¹⁵. Este documento anuló el Supremo Poder Conservador creado por las Siete Leyes, expuestas anteriormente, y otorgaba mayores facultades al Ejecutivo, dándole un poder prácticamente dictatorial.

De acuerdo con las “Bases de Tacubaya” se eligió un Congreso constituyente que se disolvió por la misma inestabilidad generada por el conflicto entre centralistas y federalistas, por lo que se nombró una Junta Nacional Legislativa que emitió las Bases para la Organización Política de la República Mexicana, ya con el General Nicolás Bravo, como nuevo Presidente provisional, también centralista.

Este ordenamiento fue expedido el 12 de junio de 1843 y publicado el 14 de junio del mismo año. Con él se mantiene como forma de gobierno la República representativa y popular. Las bases Orgánicas estuvieron en vigor formal hasta la expedición del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, pero en los hechos las continuas asonadas y la ingobernabilidad general hicieron imposible su observancia, además de que el propio General Santa Anna, que dominó el periodo con sus sexta y séptima presidencias, no contribuía con un

¹⁴ Castro y Castro, Juventino V., *Op. Cit.* p.6.

¹⁵ *Ibidem* p. 185.

caudillaje indefinido políticamente a mejorar las condiciones del país y el consenso mínimo para el funcionamiento de las instituciones¹⁶.

Como se señaló, esta Constitución continuó con la regulación en materia de responsabilidad oficial que fue establecida en la Constitución de 1824 y que fue retomada por las Siete Leyes Constitucionales de 1843.

6. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

El triunfo de la Revolución de Ayutla dio al partido liberal la fuerza suficiente para convocar a un congreso extraordinario, cuyo objetivo sería constituir a la nación bajo la forma de república representativa popular. La convocatoria del Congreso constituyente la hizo don Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855. La asamblea se reunió el 17 de febrero de 1856 y al día siguiente inició sus sesiones. La composición del Congreso mostró la existencia de de las dos tendencias, para entonces ya clásicas, las cuales claramente definidas lucharían por sus principios hasta el límite de sus fuerzas: la liberal y la conservadora. En medio de ambas se perfilaba una corriente liberal moderada que buscaba mediar entre las dos posiciones extremas¹⁷.

En relación con el lado liberal, que aunque profundamente individualista, era el ideario revolucionario en esa época, por ser el único que garantizaba la libertad humana frente a todos los poderes, entre los principios que defendieron se encuentran: el sufragio universal; la desaparición de los fueros y privilegios militar y eclesiástico; la igualdad y la libertad humanas; la separación de la

¹⁶ *Ídem*.

¹⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas *Op. Cit.* p.p. 512 y 513.

Iglesia y el Estado; la libertad de conciencia; la libertad del trabajo; el sistema federal; la división de poderes y el juicio de amparo. Por otra parte, el partido conservador se hallaba vinculado a los intereses del clero y de los sectores de la sociedad que buscaban la conservación de los fueros y privilegios eclesiásticos, la riqueza del clero, la paz social y el orden; es decir, se pronunciaban en contra de un cambio brusco en el modo de organizar las fuerzas sociales.

En esta Constitución se reconocieron en forma amplia y pormenorizada los derechos y libertades de la persona humana y el modo de hacerlos efectivos a través del juicio de amparo, establecido por primera vez en la Constitución de Yucatán de 1841. Al lado de los derechos fundamentales se establecieron los principios de la forma federativa de la República; los Estados libres, independientes y soberanos estaban facultados para decidir todo lo concerniente a su régimen interior. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 consagraba la división tripartita del poder, pero el congreso sería unicameral; por lo demás el sistema que estableció contemplaba un Ejecutivo sin facultad de veto.

En el ámbito de las responsabilidades de los servidores públicos, señala el autor Delgadillo Gutiérrez: "Con base en la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, tampoco fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte del total de los servidores del Estado, con enfoque fundamentalmente de naturaleza penal y

política, dejando de lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del Estado.

En efecto, el Título Cuarto de la Constitución de 1857, aparte de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo previó las responsabilidades de altos funcionarios a nivel federal, así como las de los gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes, por lo que las únicas dos leyes que reglamentaron este Título: la “Ley Juárez”, del 3 de noviembre de 1870, y la “Ley Porfirio Díaz”, del 6 de junio de 1896, no se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados del Estado.”¹⁸

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 contenía un Capítulo 4 denominado “De las responsabilidades de los funcionarios públicos”, a continuación se transcriben las disposiciones contenidas en dicho capítulo, no sin antes aclarar que los errores ortográficos y de redacción se deben a la transcripción exacta del texto de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857¹⁹:

“Artículo 103. Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho son responsables de los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo

¹⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Op. Cit.* p. 43.

¹⁹ Secretaría de Gobernación, *Op. Cit.* p.p. 265 y 266.

encargo. Los **gobernadores de los Estados** lo son igualmente por la 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 á la patria, violación espresa de la Constitución, ataque á la libertad electoral y delitos graves del orden común.”

“Artículo 104. Si el delito fuere común, el Congreso, erigido en gran jurado declarará, á mayoría absoluta de votos. Si ha ó no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar á ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.”

“Artículo 105. De los delitos oficiales conocerán el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El jurado de sentencia tendrá por objeto declara á mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable. Si fuera condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto á disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere procederá á aplicar, á mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe”.

“Artículo 106. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos y faltas oficiales no puede concederse al reo la gracia de indulto”.

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

“Artículo 108. En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningun funcionario público”.

Como se advierte la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 contemplaba un procedimiento similar a la actual declaración de procedencia; sin embargo, la participación de la Cámara era distinta, ya que se entablaba como jurado de acusación, contaba con facultades de investigación y de acusación; asimismo, establecía diferentes procedimientos en virtud de la naturaleza de los delitos: oficiales o comunes, distinción que fue retomada por la constitución de 1917, tal y como se apreciará a continuación.

7. Constitución Política y Social de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Mexicana vigente fue promulgada en Querétaro, el 5 de febrero de 1917 (en la misma fecha sesenta años antes, se promulgó la Constitución Federal de 1857) y entró en vigor el primero de mayo siguiente. Su antecedente o fuente mediata, fue el movimiento político-social surgido en nuestro país a partir de 1910, que originariamente planteó terminar con la dictadura porfirista y plasmar en la Constitución el principio de la no reelección.

Asesinado Madero, Victoriano Huerta (quien había ordenado ese asesinato) alcanzó la presidencia de la República. En 1913 Venustiano Carranza se levantó en armas en contra de Huerta. Durante ese movimiento armado se expidieron una serie de leyes y disposiciones reivindicatorias de las clases obrera y campesina. Estas leyes de carácter y contenido social, forzaron la existencia de la nueva Constitución, ya que ellas no cabían en el texto de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, de claro corte liberal-individualista. Al triunfo del movimiento, el primer jefe del Ejército Constitucionalista expidió la convocatoria para la integración del Congreso Constituyente que, a partir del 1 de diciembre de 1916, comenzó sus reuniones con tal carácter en Querétaro.

Doscientos catorce diputados propietarios, electos mediante el sistema previsto en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, para la integración de la Cámara de Diputados, conformaron este Congreso. Las sesiones del Congreso fueron clausuradas el 31 de enero de 1917. El título

con el que esta Constitución se promulgó fue: “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857”, lo que no significa que en 1917 no se haya dado una nueva Constitución. Es una nueva Constitución, porque la llamada Revolución Mexicana rompió con el orden jurídico establecido por la Constitución de 1857, y porque el Constituyente de 1916-1917 tuvo su origen no en la Constitución de 1857 (ya que nunca se observó el procedimiento para su reforma), sino en el movimiento político-social de 1910, que le dio a la Constitución su contenido²⁰.

En relación con lo anterior, señalan los autores Jorge Madrazo y Miguel Carbonell: “La Constitución mexicana de 1917 es rígida, republicana, presidencial, federal, partidista (aunque en la realidad durante mucho tiempo existió un régimen de partido hegemónico) y nominal, ya que sin existir plena coincidencia entre lo dispuesto por la norma constitucional y la realidad, existe la esperanza de que tal concordancia se logre. La Constitución está compuesta de 136 artículos. Como en la mayoría de las Constituciones, puede advertirse una parte dogmática y una parte orgánica; la parte dogmática, en la que se establece la declaración de garantías individuales, comprende los primeros 28 artículos de la Constitución”²¹.

El texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 establecía un régimen de responsabilidades de los servidores públicos basado en la distinción entre delitos comunes y delitos oficiales. Este régimen era aplicable a los diputados y senadores del Congreso

²⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas *Op. Cit.* p.p. 515 y 516.

²¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas *Op. Cit.* p.516.

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

La propia Constitución, en su artículo 110, se refería a quienes desempeñaban este conjunto de cargos como “altos funcionarios de la Federación”²². Esta situación fue abordada en páginas precedentes, toda vez que dicha denominación fue objeto de las reformas de 1982.

En cuanto hace a la figura del Presidente de la República y sus responsabilidades, el texto original del artículo 108 de la Constitución de 1917 relacionado con tal situación no ha sido modificado. En virtud de lo anterior, durante el tiempo en el que el Presidente se encuentre realizando sus funciones únicamente podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Señala el autor Andrade Sánchez: “Para comprender este esquema debemos decir que por delitos oficiales se entendían **aquellos cometidos con motivo del desempeño del cargo público conferido**. Delito común, por exclusión, sería todo **aquel que se cometiera sin relación con el desempeño de la función pública encomendada al funcionario**”²³.

²² Andrade Sánchez, Eduardo, *El desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano*, IJ-UNAM, México, 2004, p. 4.

²³ *Ibidem* p. 5.

En el contexto del artículo 108, original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, además de los delitos propiamente dichos se consideraban las faltas y las omisiones en que se incurriera en el ejercicio del cargo, como causas de responsabilidad.

Los procedimientos para hacer efectiva la responsabilidad correspondiente eran distintos. La imputación de un delito común daba lugar al desafuero; la de un delito oficial, o las faltas u omisiones de la misma naturaleza, originaba la apretura de un juicio ante la Cámara de Senadores, en el cual actuaba con el carácter de un órgano acusador la Cámara de Diputados. A este último procedimiento la doctrina lo denominaba *juicio político*, pero no lo calificaba así el texto constitucional²⁴.

El Dr. Tena Ramírez consideraba que entre ambos procedimientos había una diferencia substancial: en el caso del desafuero el acto de la Cámara de Diputados por el que se declara que ha lugar a proceder contra el acusado “no es... acto jurisdiccional, sino de índole administrativa, el simple acto de separar de su encargo a un funcionario”. En cambio, razonaba que cuando la Cámara de Senadores inicia el juicio político a partir de la acusación de la Cámara de Diputados para juzgar a aquel funcionario al que se le imputaba la comisión de un delito oficial estamos en presencia de “un verdadero juicio, que por serlo justificaba, ahora si, la denominación de Gran Jurado que el artículo otorgaba a aquella Cámara (la de Senadores). Debe al efecto oír al acusado y practicar

²⁴ *Ídem.*

todas las diligencias que estime convenientes, para concluir con una resolución que es auténtica sentencia, ya sea que se absuelva o se condene”²⁵.

²⁵ **Tena Ramírez**, en Andrade Sánchez, *Op. Cit.* p.p. 5 y 6.

Capítulo 3. LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA EN EL DERECHO COMPARADO

El tema de la inmunidad de los gobernantes y de los altos empleados, ha sido un asunto importante en diferentes épocas, en todas partes del mundo. Como se ha señalado y afirma el autor Clemente Valdés: “Se trata de una protección para que esos empleados no puedan ser sujetos a procesos penales sin permiso de un órgano político, mientras ejercen el cargo que desempeñan. En algunos países no existe esa protección; en otros, está en manos de una asamblea legislativa y, en otros más, se le encarga la autorización a tribunales constituidos de distintas maneras”¹.

El presente capítulo pretende realizar un estudio sobre la regulación de la figura de “la declaración de procedencia” en otros países del mundo. Lo anterior, ayudará a conocer las ventajas o desventajas de nuestro sistema constitucional en esta materia, así como permitir un acercamiento a aquellas propuestas que permitirán un mejor funcionamiento y operación de esta figura en nuestro país.

En relación con el sistema de responsabilidad política en otros sistemas constitucionales del mundo, señala el autor Morales-Paulín: “La importancia que tiene el tema de la responsabilidad política para la subsistencia del orden legal es tal, que prácticamente dicha responsabilidad se encuentra reconocida en todos los sistemas jurídicos, así el jurista Dr. Héctor Fix-Zamudio ha

¹ Valdés S., Clemente, *El Juicio Político. La impunidad, los Encubrimientos y otras Formas de Opresión*, Ediciones Coyoacán, México, 2000, p.127.

establecido la clasificación de tres modelos en la materia que nos ocupa, estos modelos son:

- a) El sistema angloamericano;
- b) El sistema judicialista, y
- c) El sistema de órganos especializados.

El primer sistema, es decir el sistema angloamericano le concede al órgano legislativo un marcado papel sustanciador.

En el sistema judicialista cuya expresión más acabada es España, le otorga al Tribunal Supremo la facultad de enjuiciar política y penalmente a los altos funcionarios.

Y el tercer y último sistema, en el cual se dispone la constitución de órganos especializados destinados al conocimiento de los procesos que se instauren en contra de los llamados altos funcionarios, tal es el caso de la “Alta Corte de Justicia de Francia o de la Corte o Tribunal Constitucional Austriaco”².

La doctrina jurídica de nuestro país reconoce que el tema de la responsabilidad política de nuestro país encuentra sus antecedentes en el impeachment norteamericano; en razón de lo anterior, el estudio de los sistemas de responsabilidad política en el mundo, lo iniciaré con el análisis del sistema norteamericano.

² **Morales-Paulín**, Carlos A., *Justicia Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2002.

1. Estados Unidos de América

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 al 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 los 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 era siempre atribuida al rey, fuera a través de los jueces que actuaban en su nombre o por el propio monarca en el seno del Parlamento³.

El análisis de los documentos de la época permite concluir que el *impeachment* es una función prácticamente tan antigua como el Parlamento y, que desde el siglo XIV se reconocía el poder de éste para juzgar los casos de traición mediante una acusación formulada por la Cámara de los Comunes ante la Cámara de los Lores.

Sin embargo, los tribunales comunes también conocían y fallaban casos en los cuales se imputaba como delito la traición. En esa época no existía el principio de *nullum crimen sine lege*, y en consecuencia los jueces aplicaban su criterio en cuanto a si una conducta podía o no considerarse traición. Esta situación generaba la arbitrariedad de los jueces para determinar las conductas

³ Andrade Sánchez, Eduardo, *Op. Cit.* p.38.

que se consideraban como traición, ocasionando abusos en sus determinaciones.

Ante dicha situación el Parlamento inglés solicitó que el rey con auxilio de su Consejo y de los grandes jurisconsultos declarará cuales debían ser considerados actos de traición; a lo cual, en 1352 Eduardo III expidió el Estatuto de Traiciones (listado de conductas que constituían traición). Señala el autor Andrade Sánchez: “A esta temprana forma de tipificación se añadía una previsión conocida como **salvo** en la que se indicaba que en virtud de que podrían darse casos susceptibles de considerarse como traición en el futuro que no podrían ser previstos en ese momento, cualquier otra conducta no contenida en el Estatuto tendría que ser puesta por los jueces a la consideración del rey y su Parlamento para que ahí se resolviera si debía o no considerarse como traición. Entretanto los jueces deberían abstenerse de fallar sobre el asunto”⁴.

El efecto de este dispositivo es muy interesante. Podemos encontrar en él un remotísimo antecedente del desafuero por lo menos en su dimensión de constituir un requisito de procedibilidad, ya que la justicia común estaba imposibilitada para continuar el proceso hasta que el Parlamento hiciera la declaración correspondiente”⁵.

Las líneas precedentes nos permiten conocer los fundamentos del *impeachment* característico del sistema angloamericano de responsabilidad

⁴ Ídem.

⁵ Ídem.

política, corresponde ahora realizar el análisis en concreto del sistema norteamericano; para esto, me basaré en el análisis comparativo realizado por el autor Andrade Sánchez que establece perfectamente las similitudes y diferencias entre dicho sistema y el adoptado en nuestro país.

Señala el citado autor: “La primera cuestión que debemos dilucidar es si existe en la Constitución norteamericana una institución equivalente al “fuero” mexicano en su dimensión de “inmunidad relativa” para proteger determinadas funciones públicas. Esto en razón de que el “desafuero” como nosotros lo entendemos supone necesariamente la existencia del “fuero”, cuya remoción es el propósito de aquél. De manera que si determinamos la existencia de una institución equivalente al fuero, y el impeachment implica su levantamiento, entonces tendremos una similitud fundamental”⁶.

No existe una protección explícita al ejercicio de cargos públicos que pueda considerarse similar al fuero; sin embargo, pueden observarse algunos efectos parecidos. Señala el autor Andrade Sánchez: “El texto de la Constitución estadounidense evitó deliberadamente cualquier referencia que pudiera dar la impresión de establecer privilegios o tratamientos especiales a los funcionarios del gobierno federal”⁷.

En materia de privilegios concedidos en la Constitución norteamericana, únicamente se encuentra una inmunidad explícita de carácter limitado. El artículo I, párrafo 6, prevé que los congresistas disponen del privilegio de no

⁶ *Ibidem.* p.39.

⁷ *Ibidem.* p.40

poder ser detenidos durante su presencia en las sesiones de sus respectivas cámaras, así como su traslado hacia y desde ellas, excepto en casos de traición, delitos graves o quebrantamiento de la paz.

Señala el autor Andrade Sánchez: “Es verdad que textualmente no es posible identificar un tratamiento privilegiado para los funcionarios... El *impeachment* norteamericano es una acusación que tiene por objeto juzgar si un determinado funcionario ha incurrido en una conducta por virtud de la cual pueda 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”⁸.

El *impeachment* tiene como propósito la remoción de un cargo público y, en su caso, una posible inhabilitación. Lo anterior, nos permite dilucidar una gran diferencia en relación con nuestra figura de la declaración de procedencia que tiene como finalidad eliminar un privilegio constitucionalmente otorgado para someter a un funcionario público a un proceso penal. En estricto sentido, la figura que mejor se asemeja al multicitado *impeachment* norteamericano es el Juicio Político Mexicano.

No obstante lo anterior, es posible encontrar algunas similitudes entre el *impeachment* y nuestra declaración de procedencia; al respecto, señala el autor Andrade Sánchez: “...dado que en la práctica se ha entendido que la causa seguida contra el presidente para despojarlo de su cargo en Estados Unidos es un paso previo al desarrollo de un posible juicio penal, sí podemos

⁸ *Ibidem.* p.41

observar un paralelismo entre el *impeachment* y el juicio de desafuero mexicano, entendiendo que éste es aplicable a funcionarios distintos del presidente, entre los cuales se incluye a los legisladores”⁹.

Con el objeto de lograr una mejor comprensión del *impeachment* norteamericano, es necesario realizar un breve estudio de sus aspectos fundamentales. Para lo anterior y basándome en el estudio realizado por el autor Andrade Sánchez, me enfocaré principalmente en cuatro temas principales: (i) los funcionarios que pueden ser objeto del *impeachment*; (ii) las conductas que dan lugar a la acusación; (iii) las autoridades que conocen y (iv) las sanciones aplicables.

Los funcionarios norteamericanos que pueden ser objeto de *impeachment* según lo establecido por la Constitución norteamericana son: el Presidente, el vicepresidente y todos los demás funcionarios públicos civiles de los Estados Unidos de América. La denominación y alcances respecto a que ha de entenderse por “funcionarios públicos civiles” no se encuentra debidamente definida en la norma fundamental norteamericana; en relación con dicha denominación señala el autor Andrade Sánchez: “De acuerdo con la interpretación jurídica aceptada, (la denominación comprende) a los miembros del gabinete presidencial formado por los secretarios de Estado y a otros altos funcionarios y a los jueces federales, incluyendo a los ministros de la Corte Suprema de los Estados Unidos”¹⁰.

⁹ *Ibidem* 43.

¹⁰ *Ibidem* 44.

Como ha de advertirse, están excluidos de este procedimiento los legisladores, en relación con lo anterior, señala el citado autor: “el esquema planteado implica que solamente los altos cargos del Ejecutivo y todos los jueces federales están comprendidos en esta previsión, en tanto que los legisladores están excluidos, ya que se entiende que cada cámara puede proceder a expulsar a alguno de sus miembros que incurra en conductas que merezcan tal sanción”¹¹.

Las disposiciones constitucionales en ambos sistemas difieren en cuanto al presidente y los legisladores, en los términos que se han señalado anteriormente, y coincide respecto de los colaboradores directos del Ejecutivo, quienes quedan comprendidos en los dos sistemas. En lo respectivo a los jueces, el sistema de nuestro país únicamente comprende a los ministros de la Suprema Corte de Justicia para efectos de la declaración de procedencia y en el sistema norteamericano quedan comprendidos para efectos del impeachment todos los jueces federales, incluyendo a los ministros de la Suprema Corte. En páginas posteriores se hablará del tratamiento de los jueces federales en el sistema mexicano.

Sobre las conductas que pueden dar lugar al *impeachment*, la norma fundamental americana determina que los funcionarios públicos a los que hecho referencia: “serán removidos de su cargo mediante impeachment y condena por traición, cohecho, u otros delitos y faltas graves”.

¹¹ *Ídem*.

La Constitución Norteamericana define a la traición como aquella que: “solo consistirá en hacer la guerra en su contra o en unirse a sus enemigos impartiendo ayuda y protección”. El cohecho se refiere específicamente a la comisión de tal ilícito por parte de los jueces que pueden quedar sujetos a una cuestión de esta naturaleza.

En síntesis, señala el autor Andrade Sánchez: “las conductas que pueden dar lugar a la acusación de las responsabilidades oficiales son: la traición y el cohecho como figuras claramente delictivas, y además un conjunto indefinido de acciones que, sin ser necesariamente delitos tipificados, puedan caer dentro de la noción de “delitos y faltas graves”, a la cual se da una interpretación de carácter político más que jurídico-penal”¹².

Por otra parte, en relación con las autoridades competentes, el proceso de responsabilidades oficiales se desarrolla con la intervención de las dos cámaras del Congreso: la de Representantes como órgano acusador, y el Senado como jurado de sentencia. La mecánica aplicada en la Constitución norteamericana en el impeachment es la que corresponde en nuestro sistema constitucional al Juicio Político, en la declaración de procedencia la facultad de despojar del fuero a un funcionario público corresponde de manera exclusiva a la Cámara de Diputados.

Finalmente, respecto a las sanciones, se ha mencionado con anterioridad que en el impeachment el castigo consiste en la pérdida del cargo y la inhabilitación, en su caso, para ocupar otro. Como se ha señalado, está es

¹² *Ibidem* p.52.

una diferencia fundamental en relación con la figura de la declaración de procedencia; ya que mediante ella se trata de remover el obstáculo que significa el ejercicio del cargo para que se pueda ejercitar la acción penal contra el servidor público involucrado, si resulta absuelto en el juicio correspondiente podrá reasumir su función. Cabe recordar que en el Juicio Político mexicano la pérdida del cargo es una sanción, a la que puede añadirse la inhabilitación, como en el impeachment.

En suma podemos afirmar que en el sistema norteamericano no existe un privilegio al desempeño de un cargo público como el “fuero” mexicano y, en consecuencia, se carece igualmente de un procedimiento para su remoción.

2. Inglaterra

La Constitución británica ha evolucionado a lo largo de muchos siglos. A diferencia de las constituciones de los Estados Unidos, Francia, la Constitución británica no ha sido recopilada en ningún momento bajo un documento único. En cambio, está constituida por el derecho común o consuetudinario, el derecho estatutario y las convenciones.

El derecho común nunca ha sido definido con precisión, éste deriva de precedentes legales o la costumbre y es interpretado por los jueces en los casos presentados ante los tribunales. Las convenciones son normas y prácticas que no se pueden hacer cumplir legalmente, pero son consideradas indispensables para la labor del gobierno. Muchas convenciones derivan de eventos históricos a través de los cuales el sistema de gobierno británico ha

evolucionado. Una convención señala que los ministros son responsables y deben responder por lo que pasa en sus ministerios. La Constitución puede ser alterada por un Acta del Parlamento, o por un acuerdo general para enmendar una convención¹³.

Sin embargo, el Reino Unido tiene ciertos documentos constitucionales importantes como la Carta Magna (1215), que protege los derechos de la comunidad frente a la Corona; la Declaración de los Derechos Fundamentales (1689), que amplía los poderes del Parlamento haciendo impracticable que el Soberano ignore los deseos del gobierno; y el Acta de la Reforma (1832), que modifica el sistema de representación parlamentaria.

Al igual que la Constitución norteamericana, en el sistema inglés no existe ningún tipo de inmunidad o fuero que proteja la función pública; salvo lo relacionado con los miembros del Parlamento. Al respecto, señala el autor Montero Zendejas: “Cada cámara del Parlamento inglés tiene cierto derecho e inmunidades, como medida de protección contra la posible obstrucción en el desempeño de sus funciones. Los derechos se aplican de forma colectiva a cada cámara y a su personal, y de forma individual a cada uno de sus miembros. Los privilegios de los que gozan los diputados de la Cámara de los Comunes incluyen la libertad de expresión, la obligación de asistencia de sus diputados (quienes, por lo tanto, no pueden ser arrestados como consecuencia de demandas civiles, y están exentos de actuar como jurados, ni pueden ser obligados a comparecer ante los tribunales en calidad de testigos), y el Derecho de Acceso a la Corona, que es un privilegio colectivo de la Cámara.

¹³ **Montero Zendejas, Daniel**, *Derecho Constitucional Comparado*, Editorial Porrúa, México, 2006, p. 416.

Los privilegios de la Cámara de Lores son muy similares a los de la Cámara de los Comunes”¹⁴.

Como se expuso anteriormente, la figura del impeachment es de procedencia inglesa, y tiene su antecedente en el Parlamento inglés de tiempos de la Edad Media. Inglaterra pertenece al sistema angloamericano de responsabilidades políticas que concede a los órgano legislativo un marcado papel sustanciador.

Al igual que en los Estados Unidos, el sistema inglés realiza el control político de los funcionarios públicos a través del impeachment, del cual me he ocupado ampliamente en páginas precedentes.

3. España

Como se apunto anteriormente, se califica al sistema de responsabilidades español como un sistema de carácter judicial, en virtud de que la decisión final tanto en la responsabilidad política como en la de carácter penal de los altos funcionarios corresponde al órgano supremo del Poder Judicial.

En cierta manera el régimen actual de la Constitución española promulgada el 27 de diciembre de 1978, se originó en la Constitución de Cádiz de 1812, en virtud de la influencia inglesa recogida por las Constituciones revolucionarias francesas, los preceptos de la Constitución de Cádiz establecían que la responsabilidad de los secretarios de Estado debía exigirse

¹⁴ *Ibidem* p.432

ante las Cortes, las cuales resolvían sobre la procedencia de la formación de causa, y en caso afirmativo, se suspendía al inculpado y se le remitía al Tribunal Supremo para que lo juzgasen de acuerdo con las leyes.

Para analizar la existencia de una figura afín a nuestra declaración de procedencia, como se realizó anteriormente en el caso norteamericano, es necesario dilucidar si existe, en el sistema español de responsabilidad, una institución equivalente al fuero mexicano que proteja determinadas funciones públicas.

El artículo 71 de la Constitución española, establece una protección constitucional en relación a la función legislativa, dispone:

“Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

Durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.

En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras”.

Este artículo permite identificar una figura de inmunidad o protección constitucional similar al fuero mexicano en el sistema español, en relación con

los legisladores; asimismo, expresamente el citado artículo 71 de la norma fundamental española señala la existencia de un requisito de procedibilidad para poder inculpar y procesar a los legisladores: la autorización de la Cámara respectiva.

La autorización de la Cámara respectiva para inculpar y procesar a los legisladores españoles es un requisito de procedibilidad, es un referente directo de nuestra declaración de procedencia. Cabe hacer mención, de que la Constitución española señala que en caso de delito flagrante no opera la referida inmunidad, en el caso mexicano, esta salvedad no está contemplada, misma que en principio parece imprescindible y que será analizada en posteriores páginas.

Por otra parte, en relación con los funcionarios del Poder Ejecutivo la constitución española establece:

“Artículo 102. 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.

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.

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

Este artículo nos permite demostrar porque el sistema español de responsabilidades es caracterizado como un sistema judicialista. El artículo 102 de la norma fundamental española señala claramente que la responsabilidad penal del Presidente y de los demás miembros del Gobierno será exigible directamente ante instancias judiciales sin contemplar inmunidad alguna. No obstante, el propio artículo 102 contempla salvedades a esta regla.

Para el caso de delitos fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado, la constitución española contempla un procedimiento similar a nuestro juicio político en lo que respecta a la participación del Congreso; sin embargo, constituye una especie de inmunidad, privilegio o requisito de procedibilidad para someter a dichos funcionarios ante el Tribunal supremo español.

Para el caso de los miembros del Poder Judicial y su régimen de responsabilidad la Constitución española, únicamente contempla una disposición, misma que se encuentra contenida en el artículo 117, numeral 2:

“Artículo 117...

2. Los Jueces y Magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados, sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley”.

La última parte del citado artículo nos permite señalar que, los miembros del poder judicial se rigen igualmente según lo establecido en el artículo 102 de la Constitución española. La responsabilidad penal es exigible directamente ante el Tribunal supremo, y gozan de las salvedades contenidas en dicho precepto.

En suma, en el régimen actual español, la responsabilidad política y penal de los diputados y senadores, así como del Presidente y los demás miembros del gobierno, se exige ante la sala penal del tribunal Supremo, tomando en cuenta que los legisladores no pueden ser procesados sin autorización de la Cámara respectiva (artículo 71, fracciones I y II, de la citada Constitución), y que si la acusación contra los miembros del gobierno fuese por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado, cometido en el ejercicio de sus funciones oficiales, la propia acusación sólo puede plantearse a iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo (artículo 102 constitucional).

El sistema español contempla privilegios para la protección de las funciones públicas. En primera instancia, la responsabilidad de los servidores públicos, salvo lo establecido para los legisladores españoles, es exigible ante el Tribunal Supremo, de ahí que se caracterice al sistema español como judicialista en esta materia. Se contemplan excepciones en el caso de traición o delitos contra la seguridad del Estado.

Y finalmente, tratándose de los legisladores españoles, se concede una inmunidad similar al fuero constitucional mexicano; toda vez que se busca proteger la función legislativa; asimismo, se contempla un procedimiento, mismo que funciona como un requisito de procedencia similar a nuestra declaración de procedencia, cuya finalidad es la remoción del privilegio o inmunidad antes señalado.

4. Francia

En el caso del sistema francés, debemos recordar que el mismo es considerado como un sistema de órganos especializados, destinados al conocimiento de los procesos que se instauren en contra de los llamados “altos funcionarios”. En Francia, el Alto Tribunal de Justicia es el órgano especializado en esta materia.

Debe destacarse que las constituciones revolucionarias francesas, especialmente las de 1791 y 1793, se inspiraron claramente en el modelo británico, puesto que la acusación debía presentarse a la Asamblea Nacional, y el enjuiciamiento ante el Senado, régimen que se conservó en lo esencial durante una buena parte del siglo XIX.

En las leyes constitucionales de 1875 se inició el sistema de conferir el enjuiciamiento a una Alta Corte de Justicia, pero la misma formaba parte del Senado.

En la Constitución actual de octubre de 1958, el Alto Tribunal de Justicia se considera como un organismo judicial especializado, y está compuesto de doce miembros titulares y seis suplentes elegidos de su seno por la Asamblea Nacional y por el Senado.

Para iniciar el análisis del sistema francés respecto de la responsabilidad penal de los altos funcionarios, me permito citar las disposiciones constitucionales que dan fundamento al mismo.

El artículo 68 de la Constitución francesa regula la responsabilidad del Presidente de la República:

*“**Artículo 68.** El Presidente de la República no será responsable de los actos realizados en el ejercicio de sus funciones sino en caso de alta traición. Sólo podrá ser acusado por las dos asambleas mediante un voto idéntico en votación pública y por mayoría absoluta de sus miembros. Será juzgado por el Alto Tribunal de Justicia”.*

Como parámetro para identificar en el sistema jurídico francés una figura equivalente a la “declaración de procedencia” mexicana, es necesario verificar la existencia de inmunidades o fueros, tal y como se ha realizado en el análisis de los diversos sistemas jurídicos que en este capítulo se analizan. El título Cuarto de la Constitución contempla una disposición en el siguiente sentido, y es en referencia a la responsabilidad de los legisladores:

*“**Artículo 26.** Ningún miembro del Parlamento podrá ser procesado, perseguido, detenido, preso o juzgado por opiniones o votos que haya emitido en el ejercicio de sus funciones. Ningún miembro del Parlamento puede ser objeto, en materia criminal o correccional, de arresto o de cualquier otra medida privativa o restrictiva de libertad sin autorización de la Mesa de la asamblea de la cual forma parte. Esta autorización no será necesaria en caso de crimen o de flagrante delito o de condena definitiva.”*

La detención, las medidas privativas o restrictivas de libertad o la persecución de un miembro del Parlamento se suspenderán durante el período de sesiones si lo requiere la asamblea de la que forma parte.

La asamblea interesada se reunirá de pleno derecho en sesiones suplementarias para permitir, en caso necesario, la aplicación del apartado anterior”.

El referido artículo contempla la inmunidad en materia criminal de los legisladores franceses; en virtud de la misma, ningún legislador puede ser objeto de arresto o de cualquier otra medida privativa o restrictiva de libertad sin autorización de la Mesa de la Asamblea de la cual forma parte. En este sentido, el sistema francés cuenta con una figura similar al “fuero mexicano”, en

cuanto a los legisladores se refiere y con un procedimiento —distinto al contemplado en nuestro país— mediante el cual la Mesa Directiva del órgano legislativo al cual pertenece el legislador cuestionado, autoriza la procedencia de una acción penal en su contra.

En cuanto a las responsabilidades de otros altos funcionarios, la Constitución francesa contempla un capítulo específico denominado “De la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno”. Al respecto, me permito citar las disposiciones más relevantes de dicho capítulo:

*“**Artículo 68-1.** Los miembros del Gobierno serán responsables penalmente de los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones y tipificados como delitos en el momento en el que los cometieron. Serán juzgados por el Tribunal de Justicia de la República.”*

El Tribunal de Justicia de la República estará vinculado por la tipificación de los delitos, así como por la determinación de las penas, tal como resulten de la ley”.

*“**Artículo 68-2.** El Tribunal de Justicia de la República estará compuesto por quince jueces: doce parlamentarios elegidos, en su seno y en igual número, por la Asamblea Nacional y por el Senado después de cada renovación total o parcial de estas*

asambleas y tres magistrados del Tribunal de Casación, uno de los cuales presidirá el Tribunal de Justicia de la República.

Cualquier persona que se considere ofendida por un delito cometido por un miembro del Gobierno en el ejercicio de sus funciones, podrá presentar denuncia ante una comisión de admisión.

Esta comisión ordenará bien su archivo bien su traslado al Fiscal General del Tribunal de Casación con el fin de que se recurra al Tribunal de Justicia de la República.

El Fiscal General del Tribunal de Casación podrá recurrir también de oficio al Tribunal de Justicia de la República con el dictamen favorable de la comisión de admisión.

Una ley orgánica determinará el modo de aplicación del presente artículo”.

Artículo 68-3. *Lo dispuesto en el presente título será asimismo aplicable a los hechos cometidos antes de su entrada en vigor.*

Capítulo 4. Estatus Legal Actual del Fuero Constitucional y la Declaración de Procedencia

1. Naturaleza jurídica de la Declaración de Procedencia

En la doctrina jurídica de nuestro país no existe un consenso en cuanto a la naturaleza jurídica de la declaración de procedencia, como se demuestra a continuación:

Señala el autor Tena Ramírez: "...la Cámara de Diputados no absuelve ni condena, no prejuzga respecto a la responsabilidad del funcionario, sino que sólo lleva a cabo o no el acto indispensable para que el acusado quede a merced de la potestad judicial común, el acto consistente en separarlo de su encargo, único medio para suspender el fuero. El acto de la Cámara sí ésta resuelve en sentido afirmativo, **no es por tanto acto jurisdiccional sino de índole administrativa, el simple acto administrativo de separar de su encargo a un funcionario**"¹.

Para el autor Quiroz Acosta, la declaración de procedencia: "... **implica un procedimiento de naturaleza jurisdiccional** que se sigue ante un órgano de naturaleza política"².

Para el autor Ortiz Soltero, "es un **procedimiento sumario de tipo político y materialmente jurisdiccional**...".

¹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 24ª. Ed, México, Porrúa, 1990, p. 562.

² Quiroz Acosta, Enrique, *Lecciones de derecho constitucional, Segundo curso*, México, Porrúa, 2002, p.585.

Por lo analizado hasta ahora, puedo afirmar que las distintas posiciones adoptadas por diversos sectores de nuestra doctrina jurídica, obedecen a una pregunta fundamental: ¿la declaración de procedencia es un acto de carácter administrativo o un acto jurisdiccional?

En primer término, podría argumentarse que la respuesta se encuentra en el propio texto del segundo párrafo del artículo 111 constitucional: “Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, **pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación**”.

Por lo estrictamente establecido en el texto constitucional, podría considerarse que la resolución de la Cámara de Diputados tendría que entenderse como **un mero acto administrativo**; lo anterior, en razón de que dicho órgano legislativo no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación que se haga respecto de un servidor público.

En relación con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió en Diciembre de 2004 una **Tesis Aislada**, en el siguiente sentido:

**DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). OBJETO
Y EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN DE LA CÁMARA DE
DIPUTADOS EN EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN CONTRA**

DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEÑALADOS EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

*El procedimiento de declaración de procedencia (conocido también como "desafuero"), en el caso de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto remover la inmunidad procesal ("fuero") que la propia Constitución Federal les atribuye para que, una vez desarrollado y, de ser el caso, queden a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgados penalmente. En ese sentido, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decide si ha lugar o no a desaforar, pero **no juzga sobre si hay o no delito o responsabilidad penal imputable**, y si bien pueden tomarse en cuenta los elementos de la indagatoria con base en la cual se solicita el desafuero, **más que nada valora** si el servidor público debe enfrentar en ese momento el proceso penal o no, pues se trata de una ponderación política a cargo de un órgano político, que aunque es precedida por un antecedente penal, se erige como un acto de soberanía del mencionado órgano legislativo que, en última instancia, se reduce a una cuestión de tiempos para la esfera penal, pues si se remueve el fuero constitucional, en ese momento el servidor público queda a disposición de las autoridades correspondientes; de lo contrario, al término de su*

encargo -en tanto que el fuero subsiste solamente durante su desempeño- quedará sujeto a la disposición de las autoridades competentes, pero en todo caso será responsabilidad de los órganos de jurisdicción penal determinar si existe actuación ilícita punible.

Recurso de reclamación 208/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 70/2004. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 7 de septiembre de 2004. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy³.

No obstante y en relación con esta controversia, considero indispensable mencionar lo escrito por el autor Andrade Sánchez. El citado autor señala que el argumento de considerar a la declaración de procedencia como un acto administrativo, puede ponerse en duda a la luz de dos argumentos: uno de carácter formal y otro material.

El argumento de carácter formal se deriva de lo dispuesto por el artículo 72 inciso j) constitucional que señala: “El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o **de jurado**, lo mismo que

³ **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (Tesis Aislada)**, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo XX, Diciembre de 2004, Tesis P. LXVIII/2004, p.1122.

cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales”.

Al respecto, señala el autor Andrade Sánchez: “... se revela aquí la intención del Constituyente de que la Cámara de Diputados actuara como jurado al resolver sobre la procedencia de la acción penal en contra de algún funcionario que dispusiese de fuero. Esta función es consistente con la idea generalmente admitida de que en un sistema de división de poderes cada uno de ellos puede realizar actos que materialmente serían atribuibles a otro poder; por lo tanto, la idea de que un órgano legislativo *juzgue*, es admitida por todos los teóricos, como lo es también la de que el Ejecutivo legisle en sentido material, cuando, por ejemplo, emite un reglamento”⁴.

Por otra parte, el argumento de carácter material tiene su fundamento en las siguientes consideraciones. El citado autor menciona que si se pretende argumentar que la resolución de la declaración de procedencia no constituye un acto jurisdiccional, habría que demostrar que la Cámara en realidad no juzga la conducta del funcionario, sino solamente determina la oportunidad política de privar a éste del fuero. Señala, a manera de ejemplo: “el acto de la Cámara no es equivalente a la decisión discrecional del titular del Ejecutivo de remover a un Secretario de Estado; éste sí es un acto meramente administrativo que no requiere la verificación de ningún hecho al servidor público ni está sujeto a normas procesales”⁵.

⁴ Andrade Sánchez, Eduardo, *Op. Cit.* p.71.

⁵ *Ibidem*, p.72.

En congruencia con lo anterior, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos —cuya entrada en vigor se deriva de las reformas constitucionales de 1982 y que tiene el carácter de Ley reglamentaria del Título Cuarto constitucional— prevé un procedimiento detallado que elimina cualquier posibilidad de considerar a la resolución de la Cámara de Diputados como un acto de índole política, para convertirlo en un juicio respecto de cuestiones jurídicamente muy concretas: *la existencia de un delito y la probable responsabilidad del servidor público* a quien se le imputa.

En mi opinión, comparto el argumento de señalar a la declaración de procedencia como un acto jurisdiccional. Como señala Andrade Sánchez: “es un verdadero juicio. Por supuesto, no se trata de un juicio penal, ya que no se aplica una pena propiamente dicha; tampoco se trata de un mero acto administrativo en forma de juicio. Se trata un acto típicamente jurisdiccional basado en normas constitucionales que otorgan, excepcionalmente, a la Cámara de Diputados la facultad de juzgar, por ello tiene la naturaleza de un juicio constitucional”⁶.

2. Órganos Facultados para llevarla a cabo

La declaración de procedencia es una figura que se encuentra regulada en disposiciones constitucionales y en una Ley reglamentaria: la Ley Federal

⁶ Ibidem, p.107.

de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Para conocer los órganos facultados para llevarla a cabo; en primer lugar, es necesario citar dos disposiciones constitucionales:

*“Artículo 74. Son **facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:***

*V. **Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución”.***

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

Por lo dispuesto en estas disposiciones, es posible afirmar que la Cámara de Diputados es la encargada de tramitar el procedimiento de forma exclusiva para la declaración de procedencia en contra de los individuos que siendo servidores públicos y que gocen de fuero constitucional, hayan cometido un delito y se les pretenda exigir la responsabilidad penal correspondiente por parte de las autoridades jurisdiccionales competentes.

Al respecto, debe mencionarse que el artículo 111 constitucional establece que: “las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados son inatacables”. En este sentido, la Cámara de Diputados es, además, una autoridad de última instancia.

En congruencia con lo anterior, me permito citar una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señala:

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. LOS ACTOS EMITIDOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA SECCIÓN INSTRUCTORA DURANTE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON INATACABLES, INCLUSO A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO.

Del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el Poder Constituyente facultó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para resolver soberana y discrecionalmente si ha lugar o no a retirar la

inmunidad procesal de un servidor público con el fin de que sea juzgado por el delito o delitos que se le atribuyen; en atención a esa finalidad son inatacables, incluso a través del juicio de garantías, todas las resoluciones emitidas en el procedimiento de declaración de procedencia, tanto las dictadas por dicho órgano legislativo, como por la Sección Instructora. Lo anterior es así, porque la decisión soberana que corresponde a la mencionada Cámara como órgano terminal, no podría alcanzarse si se permitiera la intervención del Poder Judicial de la Federación respecto de los actos intermedios, dada la posibilidad de caer en un abuso del juicio de amparo, pues bastaría impugnar dichos actos por vicios propios o como primer acto de aplicación de la ley, para hacerlo procedente en detrimento de la expeditéz que caracteriza al procedimiento de declaración de procedencia, lo que además pugnaría con la intención del Constituyente de considerar inatacables las resoluciones emitidas en un procedimiento autónomo de la competencia exclusiva del citado órgano legislativo.

Contradicción de tesis 32/2004. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Décimo Segundo en Materia Administrativa, Noveno y Décimo en Materia Penal, todos del Primer Circuito, y los Tribunales Colegiados Primero, Sexto, Noveno y Décimo Primero, todos en Materia Administrativa del mismo circuito. 7 de septiembre de 2004. Unanimidad de diez

*votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Marco Antonio Cepeda Anaya*⁷.

Por otra parte, la segunda autoridad que interviene en la declaración de procedencia es la denominada “Sección Instructora”. La Sección Instructora es la encargada de la instrucción del procedimiento con base en la cual elabora un dictamen, que debe concluir con una propuesta para declarar que procede o no el desaforar a cierto servidor público. Es necesario advertir desde este momento que sólo la propuesta realizada por la Sección Instructora será la que vote el Pleno de la Cámara de Diputados.

Sin embargo, en relación con este órgano señala el autor Andrade Sánchez: “La Sección Instructora no es un mero apéndice de la Cámara de Diputados que realice una función preparatoria de la decisión de la misma a la manera de las comisiones dictaminadoras de tipo genérico... es un órgano dotado de facultades que pueden ser ejercidas respecto de particulares, y emite actos unilaterales y coercibles, los cuales revisten todas las características de un acto de autoridad, independientemente de la voluntad de la Cámara de Diputados”.

En efecto, la Sección Instructora no tiene el carácter de una comisión legislativa ordinaria, como aquéllas que estudian una iniciativa de Ley, efectúan un examen de la misma y presentan una propuesta —dictamen— ante el Pleno de la Cámara a la que pertenecen.

⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (Jurisprudencia)*, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo XX, Octubre de 2004, Tesis P. LXVI/2004, p. 1127.

Lo anterior, en virtud de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos otorga a la Sección Instructora diversas facultades que se derivan de la naturaleza de la función que desempeña.

La denominada Sección Instructora tiene facultades que, como señala el referido autor “son atribuidas a los jueces en procedimientos ordinarios”, tales como: (i) realizar la práctica de diligencias o encomendar su realización a un juez de distrito; (ii) imponer multas; (iii) requerir información o documentos específicos; (iv) ordenar inspecciones o cateos, entre otras (Artículos 33, 36, 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

La doctrina de nuestro país ha considerado a la Sección Instructora como una autoridad distinta a la Cámara de Diputados, en virtud de las facultades que la Ley le otorga.

Para conocer la forma para la designación de los miembros de la Sección Instructora, es necesario hacer referencia a la denominada Comisión Jurisdiccional, contemplada en el numeral 5 del artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (**LOGGEUM**), que establece:

“Artículo 40.

...

5. La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se

designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la Sección Instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos”.

Esta disposición se relaciona con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público, ya que la misma contempla una remisión en su contenido; señala el artículo 11 de la Ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución:

“Artículo 11.- Al proponer la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la constitución de Comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente Ley y en los términos de la LOCGEUM.

Aprobada la propuesta a que hace referencia el párrafo anterior, por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección Instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores. Las vacantes que ocurran en la Sección correspondiente de cada Cámara, serán cubiertas por designación que haga la Gran Comisión, de entre los miembros de las Comisiones respectivas.

Como se advierte, existen diversos términos contemplados en las disposiciones de referencia que impiden entender claramente el procedimiento para la designación de los miembros de la Sección Instructora; al respecto, señala el autor Andrade Sánchez: “Ocurre que la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos es de 1982, en tanto que la LOGGEUM actualmente en vigor data de 1999, es decir, es posterior, y por ello se observan diversos anacronismos en las remisiones recíprocas”⁸.

Por ejemplo, la referencia del artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos al órgano legislativo denominado “Gran Comisión” ha quedado rebasada por la entrada en vigor en 1999 de la LOGGEUM. Las funciones que en su momento correspondían a esta Gran Comisión fueron distribuidas entre diversos órganos: Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, órganos contemplados en la LOGGEUM.

El artículo 34, inciso c) de la LOGGEUM clarifica esta interrogante:

“ARTICULO 34.

A la Junta (de Coordinación Política) le corresponden las atribuciones siguientes:

c) Proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos

⁸ Ibidem, p.114.

nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente;”

Por lo expuesto, con base en las referidas disposiciones y con el apoyo de lo escrito por el autor Andrade Sánchez, me permito desarrollar brevemente el procedimiento para la designación de los miembros de la Sección Instructora:

Al inicio de una nueva Legislatura, la Junta de Coordinación Política — órgano legislativo compuesto por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados (artículo 31 de la LOGGEUM) — propondrá al Pleno de dicha Cámara la integración de comisiones legislativas, para el despacho de los asuntos de su competencia. Dentro de estas propuestas, se debe considerar la conformación de una Comisión Jurisdiccional.

La Comisión Jurisdiccional estará integrada por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16; su única participación en el procedimiento de la declaración de procedencia es que de ella surjan los miembros de la Sección Instructora.

El segundo párrafo del artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que de esta Comisión

Jurisdiccional se conformará, con cuatro de sus integrantes, la Sección Instructora; es decir, la Sección Instructora se integra por cuatro miembros de la Comisión Jurisdiccional, misma que, en su momento, fue propuesta por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y aprobada por el Pleno de la misma.

3. Representantes populares con Fuero Constitucional

Para resolver este apartado de mi capítulo final, es necesario citar nuevamente lo dispuesto en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en el se enlistan los sujetos que gozan de una inmunidad penal, derivada de su calidad de servidores públicos:

En términos de dicho artículo, los servidores públicos que gozan de fuero constitucional son los siguientes:

1. Los diputados del Congreso de la Unión;
2. Los senadores de la República;
3. Los Magistrados que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
4. Los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral;
5. Los Consejeros de la Judicatura Federal;
6. Los Secretarios de Estado;
7. Los Jefes de Departamento Administrativo;
8. Los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
9. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
10. El Procurador General de la República;

11. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
12. El Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, y
13. Los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral

Tratándose del Presidente de la República, el texto del artículo 111 constitucional contempla un tratamiento distinto al aplicable para los demás funcionarios privilegiados con dicha inmunidad.

“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 (Juicio Político). En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable”.

Asimismo, en relación con los miembros de los Gobiernos de las Entidades Federativas señala el artículo 111 constitucional:

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

que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda”.

Finalmente, cabe señalar que en leyes secundarias es posible encontrar privilegios que impiden ejercitar la acción penal en contra de otros servidores públicos en virtud de contar con un privilegio o inmunidad; como ejemplo, puede mencionarse al Presidente y visitadores generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Artículo 13 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos).

En suma, los representantes populares que cuentan con “fuero constitucional” se pueden enlistar de la siguiente manera:

1. El Presidente de la República;
2. Los diputados del Congreso de la Unión;
3. Los Senadores del Congreso de la Unión;
4. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
5. Los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
6. Los Gobernadores de las Entidades Federativas, y
7. Los Diputados de las Entidades Federativas.

4. Etapas o actos en que se desarrolla el procedimiento de la Declaración de Procedencia

En primer lugar, es necesario determinar el conjunto de disposiciones jurídicas que regulan el procedimiento de la “Declaración de Procedencia”. Éste se encuentra previsto, tanto en normas constitucionales (artículo 111 constitucional), así como en su Ley Reglamentaria: Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El capítulo III dicha Ley contempla el procedimiento específico de la declaración de procedencia, mismo que está constituido por cinco artículos (artículos 25 al 29).

Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla un mecanismo de supletoriedad, mismo que se encuentra establecido en sus artículos 40 y 45:

“Artículo 40. En todo lo no previsto por esta Ley, en las discusiones y votaciones se observarán, en lo aplicable, las reglas que establecen la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General para discusión y votación de las leyes. En todo caso, las votaciones deberán ser nominales, para formular, aprobar o reprobado las conclusiones o dictámenes de las Secciones y para resolver incidental o definitivamente en el procedimiento”.

“Artículo 45. En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de

Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal”.

En este sentido, es posible concluir que el procedimiento para la declaración de procedencia se encuentra regulado por los siguientes ordenamientos legales:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
2. Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos;
3. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
4. Código Penal Federal;
5. Código Federal de Procedimientos Penales, y
6. Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez establecido el marco jurídico en el que se encuentra determinado el procedimiento para la declaración de procedencia, me permito iniciar con el estudio de las etapas que lo constituyen.

Señala el primer párrafo del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

“Artículo 25. Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en

contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado”.

Como se advierte, esta disposición nos obliga a observar como se desarrolla el juicio político, ya que no existe un procedimiento específico para la declaración de procedencia. Señala el autor Andrade Sánchez : “Este texto nos obliga a verificar cómo se desarrolla el juicio político en el que evidentemente participan ambas Cámaras y desentrañar el sentido de la expresión *en lo pertinente* que contiene el mencionado artículo 25”⁹.

La falta de un procedimiento específico para la figura de la declaración de procedencia resta certeza a su substanciación, la expresión “en lo pertinente” con relación a la supletoriedad de la declaración de procedencia al procedimiento del juicio político es insuficiente; lo que puede generar inconsistencias en su desarrollo, así como arbitrariedades.

⁹ Andrade Sánchez, Eduardo, *Op. Cit.* p. 141.

Señala el autor Andrade Sánchez: “En las actuaciones de la Sección Instructora de la LVIII Legislatura se sostuvieron criterios discrecionales para dejar de aplicar algunos de los preceptos relativos al juicio político que deberían ser pertinentes también en la declaración de procedencia, y bajo el subterfugio de la pertinencia se abrió el espacio para decisiones en algunos casos arbitrarias, acogiéndose a la idea de que quedaba totalmente a juicio de la Sección Instructora la pertinencia o no de la aplicación de las disposiciones mencionadas”¹⁰.

El procedimiento de la declaración de procedencia tiene una finalidad distinta al supuesto que se persigue en un juicio político —responsabilidad política de los servidores públicos—.

El “Juicio Político”, señala el autor Ortiz Soltero, “ es el procedimiento materialmente jurisdiccional de carácter político, instaurado por la Cámaras del Congreso de la Unión en contra de algún funcionario público mencionado en el artículo 110 constitucional, por la comisión de conductas que originan la responsabilidad política y que son violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, para los funcionarios federales, o por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen o por manejo indebido de recursos y fondos federales, para los funcionarios estatales”¹¹.

¹⁰ *Ídem.*

¹¹ Ortiz Soltero, Sergio M., Op. Cit, p.p. 93 y 94.

El artículo 110 constitucional establece las sanciones a que habrá lugar una vez que ha sido demostrada la responsabilidad política de un funcionario, estas son:

- a) La destitución, y
- b) La declaración de inhabilitación de dicho servidor para desempeñar un cargo público.

En este sentido, y en virtud de que la figura de la “Declaración de Procedencia” no regula el supuesto que se contempla en el “Juicio Político”, se considera muy cuestionable la no existencia de un procedimiento específico para la misma —responsabilidad penal—.

Una vez establecida dicha inconsistencia, con el apoyo de la doctrina jurídica de nuestro país, continuaré con el estudio de las etapas de la declaración de procedencia.

DENUNCIA

El procedimiento de la declaración de procedencia inicia, como se advierte por lo dispuesto por citado artículo 25 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a partir de la existencia de los dos siguientes supuestos:

1. Denuncia o querrela por particulares, o
2. Requerimiento del Ministerio Público.

Debe advertirse que en ambos supuestos, el artículo 25 de referencia señala que deberán estar cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal.

Por lo señalado, podría interpretarse que la denuncia puede ser presentada por particulares ante la propia Cámara de Diputados, o en su caso, ante el Ministerio Público, quien habiendo integrado la averiguación previa y habiéndose cumplido los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, solicite a dicho órgano legislativo que declare la procedencia de la denuncia.

No obstante lo anterior, señala el autor Ortiz Soltero: “es preferible tramitar la declaración de procedencia, a través de la presentación de la denuncia penal ante el Ministerio Público para que, una vez integrada la averiguación previa, haga esta situación del conocimiento de la Cámara de Diputados para que declare la procedencia de la denuncia y de la acción penal,

en tanto que el requisito es que deban estar cumplidos los requisitos procesales para su ejercicio; de esta forma, el trámite tiene la efectividad esperada porque cumple con el requisito previsto”¹².

Al respecto, señala el autor Andrade Sánchez: “La Cámara de Diputados ha recibido denuncias o querellas de particulares, pero el procedimiento aplicado a dichas denuncias o querellas ha sido remitirlas en algunos casos a la autoridad investigadora o bien desechar el asunto por notoriamente improcedente cuando no existe la integración de la averiguación previa por parte del Ministerio Público. Aunque el texto legal prevé que el inicio del procedimiento de la declaración de procedencia provenga de una denuncia o querrela de particulares, en la práctica sólo se da trámite a los requerimientos formulados por el Ministerio Público”¹³.

Señala el referido autor, que está abierta a la interpretación, la posibilidad de que la propia Cámara de Diputados realizara la averiguación previa tratándose de los procedimientos de declaración de procedencia presentados ante ella. Argumenta que dicha interpretación no “riñe” con el texto constitucional, y podría considerarse una excepción al monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público.

Sin embargo, considero cuestionable esta argumentación en virtud que ninguna norma constitucional faculta de manera expresa a la Cámara de Diputados para llevar a cabo acciones de investigación en materia penal.

¹² Ibidem p. 246.

¹³ Andrade Sánchez, Eduardo, *Op. Cit.* p. 143.

TURNO, RATIFICACIÓN Y NOTIFICACIÓN

Una vez que ha sido presentada la denuncia o querrela la Secretaría General de la Cámara de Diputados, por riguroso turno, deberá remitir la denuncia, querellas o requerimientos del Ministerio Público a la Sección Instructora para su dictaminación; asimismo, aquella deberá dar cuenta del turno a cada una de las coordinaciones de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados.

Cabe recordarse que, respecto a la actuación de la Sección Instructora, señala el autor Ortiz Soltero, ésta deberá practicar todas las diligencias para establecer:

- ⇒ Si el servidor público está comprendido dentro de aquellos a los que se refiere el artículo 111 de la Constitución Federal;
- ⇒ Si se encuentra en el ejercicio de su encargo;
- ⇒ La existencia del delito, y
- ⇒ La probable responsabilidad del servidor público¹⁴.

Como se ha señalado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos considera aplicable, en lo pertinente, el procedimiento del “Juicio Político” para la substanciación de la declaración de procedencia. En su artículo 12, inciso a), dispone:

¹⁴ Ortiz Soltero, Sergio M., Op. Cit, p.p. 247.

“El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación”.

En este sentido, para efectos de la declaración de procedencia también debe considerarse que la denuncia debe ser ratificada ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados dentro de los tres días naturales siguientes de su presentación.

Una vez que la Sección Instructora ha recibido la denuncia ratificada en contra del servidor público, ésta contará con **tres** días naturales para informar al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los **siete** días naturales siguientes a la notificación (ver artículo 13 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos)¹⁵.

PERIODO PROBATORIO

Una vez que el servidor público sujeto a este procedimientos ha dado contestación a la denuncia en su contra, se da pasó a un periodo para presentación de las pruebas correspondientes. Como se señala, en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

¹⁵ El plazo para realizar la notificación al servidor público que se encuentre en este supuesto, no se encuentra claramente definido. Existe una contradicción entre dos disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: (i) el artículo 13 establece que la notificación deberá realizarse a los 3 días naturales siguientes a su ratificación, y (ii) el artículo 19 señala que esta plazo correrá a partir del día siguiente en que se haya presentado la denuncia. El autor Andrade Sánchez resuelve esta contradicción con base en la supletoriedad establecida en dicha Ley a favor del Código Federal de Procedimientos Penales que establece, en su artículo 142, que los plazos deben correr una vez que existe un acto de radicación a la denuncia respectiva. Andrade Sánchez, Eduardo, Op. Cit., p.p. 155 a157.

“Artículo 14. La Sección Instructora abrirá un período de prueba de 30 días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección estime necesarias.

Si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, la Sección Instructora podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesaria.

En todo caso, la Sección Instructora calificará la pertinencia de las pruebas, desechándose las que a su juicio sean improcedentes”.

En relación con este periodo del procedimiento en cuestión, señala el autor Andrade Sánchez: “Dentro del mismo plazo de 30 días naturales tienen que desahogarse las pruebas, y si éste no resultase suficiente existe la posibilidad prevista en el propio artículo 14 de que la Sección Instructora pueda ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesario”¹⁶.

Durante este periodo probatorio, corresponde a la Sección Instructora realizar dos tareas de gran importancia: (i) la calificación de la pertinencia de las pruebas, y (ii) la valoración de las mismas.

La valoración que de las pruebas realiza la Sección Instructora debe interpretarse en relación con lo dispuesto en el Código Federal de

¹⁶ Andrade Sánchez, Eduardo, *Op. Cit.* p. 163.

Procedimientos Penales (artículos 279 al 290), que señala que las mismas deberán ser conducentes para verificar los hechos a los que se refieren.

ALEGATOS

Hecho el desahogo de las pruebas dentro de los plazos indicados o sus ampliaciones, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos considera que está terminada la instrucción del procedimiento y abre un plazo de tres días naturales para que el denunciante —Ministerio Público—tome de los autos los datos que requiera para la formulación de alegatos. Después de estos tres días naturales se ponen las constancias a la vista del servidor público y sus defensores por un plazo igual de tres días, y una vez transcurridos, las partes deberán presentar por escrito sus alegatos, dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del plazo señalado.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 15 de dicha Ley:

Artículo 15. "Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos a la del servidor público y sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado".

INCIDENTES

Señala el autor Andrade Sánchez: “La legislación aplicable al procedimiento de la declaración de procedencia establece la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales, y en éste se encuentran algunos incidentes que pueden ser promovidos ante la Sección Instructora en virtud de dicha supletoriedad; los principales son: a) excusa o recusación; b) suspensión del procedimiento; c) acumulación de autos; d) nulidad de actuaciones”¹⁷.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se refiere expresamente únicamente a los incidentes de excusa o recusación y al de acumulación. Al respecto, me permito citar las disposiciones en las que se encuentran reguladas dichas figuras procesales (artículos 34 y 35 en relación con el primero y 42 en referencia al segundo de los incidentes):

“Artículo 34. Los miembros de las Secciones y, en general, los Diputados y Senadores que hayan de intervenir en algún acto del procedimiento, podrán excusarse o ser recusados por alguna de las causas de impedimento que señala la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Únicamente con expresión de causa podrá el inculpado recusar a miembros de las Secciones Instructoras que conozcan de la

¹⁷ Ibidem, p. 170.

imputación presentada en su contra, o a Diputados y Senadores que deban participar en actos del procedimiento.

El propio servidor público sólo podrá hacer valer la recusación desde que se le requiera para el nombramiento de defensor hasta la fecha en que se cite a las Cámaras para que actúen colegiadamente, en sus casos respectivos”.

“Artículo 35. Presentada la excusa o la recusación, se calificará dentro de los tres días naturales siguientes en un incidente que se sustanciará ante la Sección a cuyos miembros no se hubiese señalado impedimento para actuar. Si hay excusa o recusación de integrantes de ambas secciones, se llamará a los suplentes. En el incidente se escucharán al promovente y al recusado y se recibirán las pruebas correspondientes. Las Cámaras calificarán en los demás casos de excusa o recusación.

“Artículo 42. Cuando en el curso del procedimiento a un servidor público de los mencionados en los artículos 110 y 111 de la Constitución, se presentare nueva denuncia en su contra, se procederá respecto de ella con arreglo a esta Ley, hasta agotar la instrucción de los diversos procedimientos, procurando, de ser posible, la acumulación procesal.

Si la acumulación fuese procedente, la Sección formulará en un solo documento sus conclusiones, que comprenderán el resultado de los diversos procedimientos”.

No obstante lo anterior, y como se señaló anteriormente de conformidad con la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales, es posible considerar otros incidentes que en él se contemplan.

Tal es el caso del incidente para la Suspensión del Procedimiento. Señala el autor Andrade Sánchez: “De las causas que establece el Código en su artículo 468 podrían resultar aplicables al juicio de la declaración de procedencia las siguientes: I. Que el responsable se hubiere sustraído a la acción de la justicia; II. Que se trate de delitos que solamente puedan perseguirse por querrela necesaria si ésta no se ha presentado; III. Que enloquezca el procesado en estado del proceso”¹⁸.

Otro de los incidentes que se han intentado hacer valer con fundamento en la supletoriedad antes citada, es el de nulidad de actuaciones. El artículo 27 bis del Código Federal de Procedimientos Penales dice al respecto lo siguiente:

“Artículo 27 bis. Las actuaciones serán nulas cuando carezcan de alguna de las formalidades esenciales que prevenga la Ley, de manera que se cause perjuicio a cualquiera de las partes...”.

¹⁸ Ibidem, p. 178

Finalmente, debe advertirse que la procedencia de estos incidentes esta sujeta a la valoración que de ellos realice la Sección Instructora, que en muchas ocasiones, como afirma el autor Andrade Sánchez¹⁹, ignora la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales prevista expresamente en la Ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DICTAMEN DE LA SECCIÓN INSTRUCTORA

Una vez concluido el período para la presentación de alegatos, independientemente de que las partes hayan hecho uso de este derecho o no la Sección Instructora deberá formular sus conclusiones.

De conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la resolución relativa al juicio de procedencia debe determinar:

- a) La existencia del delito;
- b) La probable responsabilidad del imputado, y
- c) La subsistencia del fuero constitucional del mismo.

En este contexto, señala el autor Andrade Sánchez: “En rigor, el dictamen que formule la Sección Instructora puede tener dos sentidos: que ha a lugar a proceder o que no ha lugar a proceder”²⁰. “El dictamen de la Sección Instructora es el sustento de cualquiera de las dos posibles resoluciones

¹⁹ Ibidem, p. 182.

²⁰ Ídem.

principales de este juicio, sea que haya o no lugar a proceder. En ambos casos debe producirse este documento cuya naturaleza jurídica se asemeja a la de un proyecto de sentencia²¹.

En virtud de lo anterior, el referido Dictamen adquiere la forma tradicional de una resolución judicial; debe contener un apartado de resultados (relato de los hechos conocidos por la Sección Instructora), uno de considerandos (razonamientos que determinan la resolución), y los puntos resolutiveos que se sujetarán a la votación del Pleno de la Cámara de Diputados.

Recibido el Dictamen de la Sección Instructora, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados anunciará que ésta debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente de haberse depositado el mismo.

DEL PROCEDIMIENTO ANTE EL JURADO DE PROCEDENCIA

El día y hora señalados, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados la declarará erigida en Jurado de Procedencia y deberá cumplir con ciertas formalidades. Para efectos didácticos, tomaré el enlistado que de dichas formalidades que realiza el autor Ortiz Soltero²²:

1. La secretaría dará lectura a las conclusiones del dictamen formulado por la Sección Instructora.

²¹ Ibidem, p. 186.

²² Ortiz Soltero, Sergio M., Op. Cit, p.p. 248.

2. Se dejara constancia de que las partes que intervinieron en el proceso fueron debidamente citadas; asimismo, que fueron cumplidas en sus términos, sin excepción, todas y cada una de las etapas del procedimiento.
3. Se concederá el uso de la palabra al servidor público inculcado y a su defensor, así como al denunciante, querellante o Ministerio Público en su caso, teniendo el derecho de réplica, pero los últimos en utilizar la palabra serán estos tres últimos si así lo desean; y,
4. Retirado el denunciante, el querellante y el servidor público y su abogado, pero permaneciendo el servidor público, se procederá a discutir y votar el dictamen y aprobar los puntos de acuerdo. El presidente hará la declaratoria que corresponda.

VOTACIÓN

El artículo 111 constitucional señala expresamente en la parte final de su párrafo primero: “la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado”.

En este sentido, es necesario determinar que debe entenderse por esta “mayoría absoluta”. El artículo 158 del Reglamento del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

“Artículo 158. Todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser en aquellos casos en que la Constitución y este Reglamento exigen las dos terceras partes de los votos.

En este sentido, es posible afirma que la votación contemplada para el dictamen de la Sección Instructora, se sujeta a una votación ordinaria de la Cámara de Diputados; ya que para esta no se exige una votación de las tres cuartas partes de los miembros de dicho órgano legislativo.

La mayoría absoluta exige reunir más de la mitad de todos los integrantes del cuerpo, o más de la mitad de los votos que se estiman en una elección²³.

EFFECTOS DE LA RESOLUCIÓN

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su encargo y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes para que actúen con arreglo a la Ley.

El efecto de la “Declaración de Procedencia” de que ha lugar a proceder contra el servidor público será separarlo de su encargo en tanto este sujeto al procedimiento penal.

- A. Si el proceso judicial termina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función.

²³ **Garita**, Arturo, *Prontuario y Glosario de Términos Legislativos del Congreso Mexicano*, Senado de la República LX Legislatura, México, 2006, p. 96

B. Si por el contrario, la Cámara de Diputados declara que no ha lugar a proceder en contra del servidor público, se suspenderá cualquier procedimiento ulterior mientras subsista la inmunidad procesal del mismo, sin que lo anterior signifique que el procedimiento penal no pueda seguir su curso cuando el servidor público haya concluido su encargo.

5. Improcedencia del Indulto

La palabra indulto procede del latín *indultus* y significa: “gracia por la cual el superior remite el todo o parte de una pena o la comuna. El indulto es una medida de excepción, facultativa del supremo representante del poder estatal, que debe contemplarse entre las reacciones penales”²⁴.

En términos del artículo 89, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República tiene competencia para otorgar el indulto a los sentenciados por delitos del orden federal. El indulto es un beneficio que se confiere a la persona que ha sido sentenciada, perdonándosele por el delito que ha cometido a fin de que no compurgue la pena impuesta o se le reduzca, pudiendo conmutarse esa pena por otra que favorezca al condenado.

En este sentido, en el caso de este beneficio en relación a las personas que habiendo tenido la condición de servidores públicos y contra quienes se

²⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas *Op. Cit.* p.508.

haya seguido un procedimiento de declaración de procedencia, operan dos situaciones, como se describe a continuación:

- a) Si la declaración de procedencia se debe a la comisión de un delito que se haya cometido previamente a haber asumido el cargo que le haya concedido el fuero, podrá concedérsele el indulto; y,
- b) En caso de que el procedimiento de la declaración de procedencia se haya decretado por la comisión de un delito durante el tiempo en que se detentó el encargo que confirió el fuero, no será otorgable el beneficio del indulto al sentenciado.

Estas conclusiones se derivan del texto del séptimo párrafo del artículo 111 constitucional que establece:

“Artículo 111. ...

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado 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 tales condiciones, esa limitación a la garantía del indulto es totalmente válida; en caso de que se solicite el titular del Ejecutivo Federal deberá negar dicha concesión, acto de autoridad que no podrá ser impugnado.

CONCLUSIONES

Primera. La declaración de procedencia es un procedimiento mediante el cual la Cámara de Diputados declara si ha o no lugar a proceder penalmente en contra de un funcionario público investido de fuero constitucional, por aquellos delitos cometidos durante el tiempo de su encargo. Tiene como finalidad privilegiar a la función pública, evitando se interrumpa su dinámica, discontinuando u obstaculizando al titular o responsable de que produzca fluidamente su función.

Segunda. La naturaleza jurídica de este procedimiento, tal y como se encuentra regulada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y opera en la actualidad, corresponde a la de un acto netamente jurisdiccional.

Tercera. La declaración de procedencia no tiene como propósito inmunizar ni convertir en impune a ningún servidor público, puesto que simplemente es un requisito de procedibilidad. Esta figura constitucional sirve para apreciar — independientemente de la responsabilidad o inocencia del servidor público— si es posible conceder de inmediato el que se proceda en contra de un servidor público o si por el contrario se debe prudentemente esperar concluya el mismo su encargo, valorando si se daña o no la función pública que le corresponde.

Cuarta. Para substanciar el referido procedimiento, la Cámara de Diputados se apoya en órgano denominado Sección Instructora, el cual está dotado de facultades que pueden ser ejercidas respecto de particulares, y emite actos

unilaterales y coercibles, los cuales revisten todas las características de un acto de autoridad. La Sección Instructora tiene facultades que son atribuidas a los jueces en procedimientos ordinarios, tales como: realizar la práctica de diligencias o encomendar su realización a un juez de distrito; imponer multas; requerir información o documentos específicos; ordenar inspecciones o cateos, entre otras.

Quinta. El dictamen que presente la Sección Instructora para ser votado por el Pleno de la Cámara de Diputados, en relación a si ha lugar o no a proceder en contra del servidor público debe determinar: (i) la existencia del delito y (ii) la probable responsabilidad del mismo —valoración de tipo jurídica—, (iii) así como la subsistencia o, en su caso, el retiro del fuero constitucional del servidor público inculcado —valoración de tipo política— (artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Sexta. El efecto de la declaración de procedencia, una vez que ha sido determinada la procedencia en contra el servidor público será separarlo de su encargo en tanto este sujeto al procedimiento penal, si el proceso termina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si por el contrario, la Cámara de Diputados declara que no ha lugar a proceder en contra del servidor público, se suspenderá cualquier procedimiento ulterior mientras subsista la inmunidad procesal del mismo, sin que lo anterior signifique el procedimiento penal no pueda seguir su curso cuando el servidor público haya concluido su encargo.

Obras Consultadas

Bibliografía

1. **Andrade Sánchez**, Eduardo, *El desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano*, IJ-UNAM, México, 2004.
2. **Arteaga Nava**, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, Volumen I, Oxford, México, 1999.
3. **Baltasar Robles**, Germán Eduardo, *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad*, Ángel Editor, México, 2004.
4. **Barragán**, José, *Antecedentes Históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos*, Editorial Porrúa, México.
5. **Burgoa Orihuela**, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 9ª ed, México, 1994.
6. **Castro y Castro**, Juventino V., *El Sistema Constitucional en las Declaraciones de Procedencia*, Editorial Porrúa, México, 2005.
7. **Carvajal**, Juan Alberto, *Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, México, 2000.
8. **Delgadillo Gutiérrez**, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 3ª ed, Editorial Porrúa, México, 1999.
9. **Delgadillo Gutiérrez**, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo T.02*, Limusa, México, 2002.
10. **Fraga**, Gabino, *Derecho Administrativo*, 38ª ed, Editorial Porrúa, México, 2000.
11. **García**, Tonatiuh, *La defensa de la Constitución*, Ed. ASBE, México, 1997.
12. **Huerta Ochoa**, Carla, *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político*, 2ª ed, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001.
13. **Martínez Morales**, Rafael, *Derecho Administrativo 3er y 4º Cursos*, Oxford University Press, 2ª ed, México, 1997.

14. **Montero Zendejas, Daniel**, *Derecho Constitucional Comparado*, Editorial Porrúa, México, 2006.
15. **Montesquieu**, *El espíritu de las leyes*, Editorial Porrúa, 7ª ed, México, 1987, p. 103.
16. **Morales-Paulín, Carlos A.**, *Justicia Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2002.
17. **Ortiz Soltero, Sergio Monserrit**, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Editorial Porrúa, México, 1999.
18. **Quiroz Acosta, Enrique**, *Lecciones de derecho constitucional, Segundo curso*, México, Porrúa, 2002.
19. **Secretaría de Gobernación**, *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, Orden Jurídico Nacional y Diario Oficial de la Federación, México, 2006.
20. **Tena Ramírez, Felipe**, *Derecho constitucional mexicano*, 24ª ed, México, Editorial Porrúa, 1990.
21. **Valdés S., Clemente**, *El Juicio Político. La impunidad, los Encubrimientos y otras Formas de Opresión*, Ediciones Coyoacán, México, 2000.

Legislación

22. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
23. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
24. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
25. Código Penal Federal.
26. Código Federal de Procedimientos Penales.
27. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
28. Reglamento del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Diccionarios

1. **Instituto de Investigaciones Jurídicas**, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo IV, Porrúa-UNAM, 2ª Ed, México, 2004, p. 169.
2. **Garita, Arturo**, *Prontuario y Glosario de Términos Legislativos del Congreso Mexicano*, Senado de la República LX Legislatura, México, 2006, p. 96

JURISPRUDENCIA

1. **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (Jurisprudencia)**, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo XX, Octubre de 2004, Tesis P. LXVI/2004, p. 1127.
2. **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (Jurisprudencia)**, Novena Época, Instancia Pleno, Parte III, Junio de 1996, Tesis: P./J. 37/96, p. 388.
3. **Semanario Judicial de la Federación**, Quinta Época, t. LXXXVII, núm. 5, pp.1881-1884
4. **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (Tesis Aislada)**, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo XX, Diciembre de 2004, Tesis P. LXVIII/2004, p.1122.

INTERNET

1. www.cddhcu.gob.mx
2. www.juridicas.unam.mx

ANEXO

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN [JURISPRUDENCIA Y TESIS AISLADAS]

No. Registro: 200,103

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Penal

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Junio de 1996

Tesis: P./J. 38/96

Página: 387

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DESAFUERO, PROCEDIMIENTO DE. SUS NOTAS DISTINTIVAS.

“La declaración de procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le conoce, es diferente al juicio político; constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación. El resultado del primero no trasciende necesariamente al sentido del fallo en el proceso penal. Por eso, la Constitución Federal atinentemente prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados para suprimir del fuero a determinado servidor público no impide que cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento inicie o continúe su curso, si no ha prescrito la acción penal”.

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 38/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a once de junio de mil novecientos noventa y seis.

Nota: Véase la ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, mayo de 1996, página 362.

No. Registro: 180,366

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XX, Octubre de 2004

Tesis: P./J. 100/2004

Página: 6

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA. LOS ACTOS EMITIDOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA SECCIÓN INSTRUCTORA DURANTE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON INATACABLES, INCLUSO A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO.

“Del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el Poder Constituyente facultó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para resolver soberana y discrecionalmente si ha lugar o no a retirar la inmunidad procesal de un servidor público con el fin de que sea juzgado por el delito o delitos que se le atribuyen; en atención a esa finalidad son inatacables, incluso a través del juicio de garantías, todas las resoluciones emitidas en el procedimiento de declaración de procedencia, tanto las dictadas por dicho órgano legislativo, como por la Sección Instructora. Lo anterior es así, porque la decisión soberana que corresponde a la mencionada Cámara como órgano terminal, no podría alcanzarse si se permitiera la intervención del Poder Judicial de la Federación respecto de los actos intermedios, dada la posibilidad de caer en un abuso del juicio de amparo, pues bastaría impugnar dichos actos por vicios propios o como primer acto de aplicación de la ley, para hacerlo procedente en detrimento de la expeditez que caracteriza al procedimiento de declaración de procedencia, lo que además pugnaría con la intención del Constituyente de considerar inatacables las resoluciones emitidas en un procedimiento autónomo de la competencia exclusiva del citado órgano legislativo”.

Contradicción de tesis 32/2004. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Décimo Segundo en Materia Administrativa, Noveno y Décimo en Materia Penal, todos del Primer Circuito, y los Tribunales Colegiados Primero, Sexto, Noveno y Décimo Primero, todos en Materia Administrativa del mismo circuito. 7 de septiembre de 2004. Unanimidad de diez votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Marco Antonio Cepeda Anaya.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta de septiembre en curso, aprobó, con el número 100/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de septiembre de dos mil cuatro.

No. Registro: 179,940

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XX, Diciembre de 2004

Tesis: P. LXVIII/2004

Página: 1122

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). OBJETO Y EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN CONTRA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEÑALADOS EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

“El procedimiento de declaración de procedencia (conocido también como “desafuero”), en el caso de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto remover la inmunidad procesal (“fuero”) que la propia Constitución Federal les atribuye para que, una vez desarrollado y, de ser el caso, queden a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgados penalmente. En ese sentido, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decide si ha lugar o no a desaforar, pero no juzga sobre si hay o no delito o responsabilidad penal imputable, y si bien pueden tomarse en cuenta los elementos de la indagatoria con base en la cual se solicita el desafuero, más que nada valora si el servidor público debe enfrentar en ese momento el proceso penal o no, pues se trata de una ponderación política a cargo de un órgano político, que aunque es precedida por un antecedente penal, se erige como un acto de soberanía del mencionado órgano legislativo que, en última instancia, se reduce a una cuestión de tiempos para la esfera penal, pues si se remueve el fuero constitucional, en ese momento el servidor público queda a disposición de las autoridades correspondientes; de lo contrario, al término de su encargo -en tanto que el fuero subsiste solamente durante su desempeño- quedará sujeto a la disposición de las autoridades competentes, pero en todo caso será responsabilidad de los órganos de jurisdicción penal determinar si existe actuación ilícita punible”.

Recurso de reclamación 208/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 70/2004. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 7 de septiembre de 2004. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintidós de noviembre en curso, aprobó, con el número LXVIII/2004, la tesis

aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintidós de noviembre de dos mil cuatro.

No. Registro: 179,734

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XX, Diciembre de 2004

Tesis: P. LXVI/2004

Página: 1127

SOLICITUD DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). POR SÍ MISMA NO GENERA AFECTACIÓN JURÍDICA A LOS PRESUNTOS RESPONSABLES.

“La sola presentación de una solicitud de declaración de procedencia no afecta jurídicamente a los presuntos responsables, en tanto ésta se concreta a dar paso a la realización del procedimiento respectivo, pero de ninguna manera condiciona u obliga a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a resolver de conformidad, más aún cuando la decisión de desaforar es de índole político y no conlleva una valoración desde el punto de vista jurisdiccional penal sobre la actuación del indiciado o del marco jurídico aplicable”.

Recurso de reclamación 208/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 70/2004. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 7 de septiembre de 2004. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintidós de noviembre en curso, aprobó, con el número LXVI/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintidós de noviembre de dos mil cuatro.

No. Registro: 200,154

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Abril de 1996

Tesis: P. LX/96

Página: 128

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

“De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones”.

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

No. Registro: 190,589

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Diciembre de 2000

Tesis: 1a. XXVII/2000

Página: 248

INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y FUERO CONSTITUCIONAL. SU APLICACIÓN CUANDO SE TRATA DE RESPONSABILIDAD PENAL Y DE RECLAMACIONES CIVILES QUE SE IMPUTAN A UN DIPUTADO FEDERAL.

“El artículo 61 de la Constitución Federal consagra la figura de la “inmunidad parlamentaria” como una garantía otorgada a los diputados federales y senadores, sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a grado tal que nunca podrán ser reconvenidos por ellas; mientras que el diverso artículo 111 de la propia Carta Magna, contempla la institución del “fuero constitucional”, bajo la denominación actual de declaración de procedencia, como una garantía de carácter procesal, otorgada a diversos funcionarios públicos expresamente enunciados, entre ellos, los diputados y senadores. De ahí que, aunque son conceptos distintos, existe la posibilidad de que en materia penal se presente la conjugación de ambas figuras, precisamente en el caso de que un diputado federal atribuyera a una persona un hecho que puede ser constitutivo de delito, supuesto en el cual para proceder contra aquél, primeramente habría necesidad de hacer la declaración de procedencia prevista en el artículo 111 constitucional y después determinar si se está o no en el caso de la inmunidad a que se refiere el artículo 61 en cita. En cambio, si la imputación de ese hecho sólo puede generar afectación en derechos de orden civil del congresista, únicamente debe atenderse a la figura de la inmunidad sustantiva y, por ende, el fuero constitucional es totalmente ajeno; conclusión que se refuerza con el contenido del octavo párrafo del mencionado artículo 111, introducido mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, sin mayor virtud que la de refrendar con ánimo clarificador lo ya dicho en el primer párrafo de ese numeral a propósito de la necesidad de declaración de procedencia en materia penal. Esto es si en el primer párrafo se estableció desde el origen de la actual Ley Fundamental, que ese requisito era necesario en materia penal, obligado era deducir que no abarcaba a la materia civil; pero conforme al octavo párrafo, del artículo 111 referido, desecha cualquier resquicio de que también rige para la materia civil, pues categóricamente y sin ambages así lo declara. En consecuencia, si la reclamación jurisdiccional que se endereza contra un diputado federal es de índole civil, exclusivamente debe ponderarse el fuero-inmunidad

a que se refiere el artículo 61 constitucional, sin tomar en consideración el fuero de procedibilidad consagrado en el artículo 111 constitucional; lo que no implica que exista impedimento para demandarlo en la vía civil por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer parlamentario”.

Amparo en revisión 2214/98. Ramón Sosamontes Herreramoro y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.