



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN

“LA FIGURA JURÍDICA DEL FUERO CONSTITUCIONAL; PROPUESTA  
DE REFORMA AL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN”.

SEMINARIO TALLER EXTRA CURRICULAR  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A

MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ ECHEVERRÍA

ASESOR: LIC. JOSE LUIS R. VELASCO LOZANO



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## **AGRADECIMIENTOS:**

### **AGRADEZCO A DIOS:**

Por permitirme concluir mis estudios profesionales, por iluminar mí camino día con día, por sus bendiciones, Por este día tan especial, por todos los que me ha dado a lo largo de mi vida!

Gracias Dios!

### **AGRADEZCO: A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.**

A mi casa de estudios de la cual estoy muy orgullosa de que me haya brindado la oportunidad de ser Universitaria y haber pertenecido a su comunidad estudiantil. Gracias a la Fes Acatlán por haberme forjado como estudiante y permitirme ser una profesionista. A los excelentes catedráticos por sus conocimientos.

Orgullosamente UNAM.

### **AGRADEZCO: A MI MADRE LA SEÑORA ANTONIA ECHEVERRÍA SERRATO.**

Gracias madre por tu cariño, comprensión, tu apoyo incondicional por tus consejos siempre sabios por tu gran ejemplo a seguir, por haber mantenido mis estudios gracias! Eres mi inspiración!

Esto es para ti madre!

**GRACIAS A MI FAMILIA:**

Gracias a todos y a cada uno de mis hermanos de los cuales me siento muy orgullosa, por su ejemplo de estudio, de trabajo de lucha de superación constante y apoyo incondicional a la familia. Gracias por sus consejos!

Los quiero mucho!

**SANCHEZ ECHEVERRIA**

**DIMAS, IGNACIO, ANTONIO, FRAN Y EVARISTO.**

**GRACIAS A MIS AMIGOS**

A mis compañeros Universitarios que conocí a lo largo de la carrera que pasamos momentos muy amenos en la Fes Acatlán especialmente a una persona a ti Héctor por tu gran apoyo siempre constante. Mizpah!

**GRACIAS A MI ASESOR:**

**EL LIC. JOSE LUIS R. VELASCO LOZANO.**

Gracias por sus conocimientos, y apoyo en la elaboración de esta tesis.

¡GRACIAS!

**AGRADEZCO A MIS PROFESORES DEL  
SEMINARIO:**

**LIC. JOSÉ LUIS R. VELASCO LOZANO.**

**MTRO. ALFREDO PÉREZ MONTAÑO.**

**LIC. JUAN ANTONIO DIEZ QUINTANA**

**LIC. VÍCTOR GUADALUPE CAPILLA Y SÁNCHEZ.**

**MTRO. FRANCISCO MORALES SILVA.**

**POR SUS VALIOSOS CONOCIMIENTOS Y  
COMENTARIOS EN LA ELABORACION DE ESTE  
PROYECTO.**

**GRACIAS.**

# ÍNDICE

Página

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

## CÁPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1.1 LA CONSTITUCIONES DE CÁDIZ Y APATZINGÁN.....	3
1.1.1 LA CONSTITUCIÓN DE 1824.....	5
1.2. LAS BASES CONSTITUCIONLES DE (1835).....	7
1.2.1 LAS SIETE LEYES DE (1836).....	8
1.2.2 LAS BASES ORGANICAS DE (1843).....	9
1.3 LA CONSTITUCIÓN DE 1857.....	12
1.3.1 LEY JUAREZ.....	12
1.3.2 LEY PORFIRIO DIAZ.....	14
1.4 LA CONSTITUCIÓN DE 1917.....	15
1.4.1 LA LEY LAZARO CARDENAS.....	18
1.4.2 LA LEY DE LOPEZ PORTILLO.....	19
1.5 LAS REFORMAS DE 1982.....	21
1.5.1. COMENTARIOS GENERALES.....	23

## CAPITULO II.

### ANTECEDENTES JURIDICO-HISTORICOS DEL FUERO.

2.1. ORIGEN DEL FUERO.....	25
2.1.1 CONCEPTO DE FUERO.....	29
2.2 ARTICULO 13 CONSTITUCIONAL.....	31
2.2.1. FUERO MILITAR.....	33
2.3. FUERO ECLESIASTICO.....	35
2.3.1 FUERO MUNICIPAL.....	36

2.4 FUERO CONSTITUCIONAL.....	37
2.4.1 INMUNIDAD PARLAMENTARIA.....	39
2.4.2 EL FUERO COMO INMUNIDAD.....	43
2.4.3 FUERO DE NO PROCESABILIDAD.....	45
2.5 ANALISIS DEL ARTÍCULO 61 CONSTITUCIONAL.....	46

### **CAPITULO III.**

#### **RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

3.1 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.....	47
3.1.1 RESPONSABILIDAD POLÍTICA.....	49
3.1.2 RESPONSABILIDAD PENAL.....	53
3.1.3 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	57
3.1.4 RESPONSABILIDAD CIVIL.....	59
3.2 DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.....	60
3.2.1 PROCEDIMIENTO.....	62
3.3 EL JUICIO POLITICO.....	65
3.3.1 PROCEDIMIENTO.....	66
3.4 DIFERENCIAS ENTRE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA Y EL JUICIO POLÍTICO.....	69

### **CAPITULO IV**

#### **LA FIGURA JURÍDICA DEL FUERO CONSTITUCIONAL, PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 111.**

4.1. EL USO DEL FUERO CONSTITUCIONAL EN LA ACTUALIDAD.....	71
4.2 REFORMAS QUE HA TENIDO EL ARTÍCULO 111 CONSTITUCIONAL.....	74
4.3 EL FUERO. DERECHO COMPARADO.....	76
4.4 PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 111 CONSTITUCIONAL.....	79
4.5 IMPORTANCIA DE LA REFORMA ARTÍCULO 111 CONSTITUCIONAL.....	84
CONCLUSIONES.....	85
BIBLIOGRAFIA.....	87

## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo el objetivo de estudio es el análisis de la figura jurídica del fuero constitucional-Inmunidad procesal y la propuesta de reforma para aquellos servidores públicos señalados en el artículo 111 de la Constitución, ahora bien es importante hacer énfasis en dicho Concepto (Fuero-inmunidad procesal) el cual tiene una multiplicidad de acepciones como resultado de su evolución histórica. Se estudiara su origen, sus alcances y su normatividad jurídica. Así como el abuso que existe en la actualidad por algunos servidores públicos con respecto a dicha inmunidad procesal, que lejos de encausar el equilibrio entre los poderes y proteger a los funcionarios por las opiniones que estos hicieren en el ejercicio de sus funciones se ha convertido en un privilegio, escudo o armadura para ciertos servidores públicos denominados de alta jerarquía, que abusando de dicha inmunidad cometen actos ilícitos, hechos que causan indignación a la mayoría de la población que ya no confían y que han perdido credibilidad en ellos.

Se efectuara un análisis del proceso de declaración de procedencia y juicio político, enfatizando así la diferencia que existe en cada uno de ellos. Posteriormente se estudiaran los diferentes tipos de Responsabilidades en las cuales incurren los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y que son (política, penal, administrativa y civil) reguladas en el título cuarto de la Constitución artículos (108 a 114) especialmente nos enfocaremos en la Responsabilidad penal. De aquí surge la propuesta de reforma al artículo 111 de la Constitución en su párrafo I y V que tiene como objetivo primordial que no se requiera declaración de procedencia cuando alguno de los servidores públicos señalados en el artículo 111 de la Constitución cometiere un delito en flagrancia. También se efectuó el análisis comparado con diferentes países latinoamericanos en los cuales cualquier servidor público que cometiere un delito en flagrancia es puesto sin demora alguna ante la autoridad competente.

Ahora bien la razón de estudio del presente trabajo como ya se menciono con anterioridad es proponer que el (*Fuero Constitucional*) Inmunidad procesal sea limitado. Es necesario acotarlo, reformar el contexto Constitucional, ya que existen vacíos legales.

En el primer capítulo nos remitiremos a los Antecedentes Históricos que a tenido la Responsabilidad de los servidores Públicos en los textos Constitucionales. Comenzando con la Constitución de Cádiz y Apatzingán, seguido de la Constitución de 1857, que es la primera Constitución que sentó las bases para la primera ley de Responsabilidades llamada Ley Juárez, y que posteriormente surgió la ley Porfirio Díaz, las cuales, se analizaran en el presente trabajo, En la Constitución de 1917, analizaremos la ley Lázaro Cárdenas y Ley

Porfirio Díaz, y fue hasta las reformas al capítulo cuarto de la Constitución en diciembre de 1982, cuando surgió, La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en esta ley se señalaran los diversos cambios que se efectuaron al título cuarto de la Constitución, por así señalar que el concepto de Fuero fue sustituido por el de Declaración de procedencia, el de Funcionario público por el de servidor público, conceptos que se analizaran posteriormente y para concluir la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002.

En el segundo capítulo se estudiara la evolución que ha tenido la figura jurídica del fuero Constitucional en las diferentes Constituciones, se tratara de observar de una manera muy general, la situación que impero en el pasado respecto a la privilegios que gozaban los funcionarios Públicos, llamados así en ese entonces, ahora denominados servidores Públicos. Posteriormente se analizaran los diferentes Conceptos de fuero como jurisdicción, competencia, domicilio, prerrogativa, fuero como inmunidad Parlamentaria, entre otros. También se efectuara un análisis al artículo 61 Constitucional.

En el capítulo tercero iniciaremos con el concepto de servidor público, anteriormente llamados Funcionarios Públicos, así como los diferentes tipos de responsabilidad política, penal, administrativa y civil en las que pueden incurrir dichos servidores Públicos. Se estudiara el concepto de declaración de Procedencia de acuerdo a diversos estudiosos de la materia y su procedimiento, así como el Juicio Político, los sujetos, sanciones y procedimiento. También se analizara la diferencia que existe entre la declaración de procedencia y Juicio político.

En nuestro capítulo cuarto se efectuara un último análisis sobre el Fuero Constitucional- Inmunidad procesal, como privilegio, prerrogativa, de la cual gozan los servidores públicos señalados en el artículo 111 Constitucional.

Posteriormente se efectuara una comparación con las constituciones de los diferentes países latinoamericanos como son Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Costa Rica y Venezuela, especificando que en dichos países si es limitada la Inmunidad de la que gozan dichos Servidores Públicos. Posteriormente se analizara nuestra propuesta de reforma, la cual tiene como finalidad que no exista un proceso de declaración de procedencia señalado en el artículo 111 Constitucional, para aquellos servidores públicos que en el tiempo de su encargo cometieren un delito en flagrancia sean puestos a disposición de la autoridad competente.

# CAPÍTULO I

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS:

### 1.1. Las Constituciones de Cádiz y Apatzingán:

En este primer capítulo comenzare con una breve reseña histórica de las normas constitucionales y legales que han regulado la responsabilidad de los Servidores públicos llamados con anterioridad “Funcionarios públicos”. Es de suma importancia conocer la evolución y origen. Nos remontaremos al derecho español, así como los antecedentes constitucionales de nuestro país y a las actuales legislaciones de la materia.

Posteriormente analizaremos las Constituciones de 1857 (ley Juárez y ley Díaz) y la Constitución de 1917 (ley Cárdenas y ley López portillo) y las referencias inmediatas de las actuales legislaciones en materia de responsabilidad de los servidores públicos, así como la reformas establecidas el 28 de diciembre de 1982 al titulo cuarto de la Constitución política de los Estados unidos Mexicanos.

Ahora bien, comenzaremos con uno de los antecedentes más importantes “*el Juicio de residencia*” el cual fue constitucionalizado por la Carta de Cádiz y la de Apatzingán. A partir de entonces no se vuelve a hacer mención expresa de él, pero en opinión de BARRAGÁN “evidentemente, estamos ante el mismo sistema establecido en Cádiz, sobre la responsabilidad, o sistema de residencia; y tal es el sistema que recomienda, que aplica y practica el primero y segundo constituyente es obvio, que el sistema recogido en la Constitución de 1824, llamando juicio de responsabilidad, es un sistema de residencia”.<sup>1</sup>

La Constitucionalidad del sistema de responsabilidades en nuestro país dio inicio en 1812 con la constitución de Cádiz. Dicho texto contiene diversos artículos relacionados con la rendición de cuentas de los servidores públicos, que a continuación haremos mención:

Artículo 261, facultades segunda y sexta, sientan las bases del sistema de responsabilidades y del juicio político, la última facultad hace referencia al juicio de residencia.

Articulo 261. Toca a este supremo tribunal.

---

<sup>1</sup> BARRAGÁN, Barragán, José, El juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824(antecedente inmediato del amparo) Universidad Nacional Autónoma de México, México 1978.

Segundo. Juzgar a los secretarios de estado y del despacho, cuando las cortes decreten haber lugar a las formaciones de causas.

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

Por consiguiente, la constitución de Cádiz recogió una figura de gran importancia y valor para garantizar la vigencia del Estado de Derecho. El juramento que debían de realizar los miembros de la Corte, dicho juramento hablaba que las autoridades mencionadas reconocían su responsabilidad frente a las leyes y sus obligaciones establecidas a ellas, así como para comprometerse a la rendición de cuentas mediante lo establecido por la Constitución, básicamente la residencia, lo que en gran medida explica la prelación que los tribunales deberían de dar a los asuntos relativos a la violación de la Constitución y la materia de la residencia caía en esta previsión.

*BARRAGÁN* señala que en cuanto a los efectos, que produce la declaración de haber lugar a la formación de causa y en su caso, la resolución definitiva, podemos distinguir dos clases: anulatorias de los actos contrarios al orden constitucional; y efectos de responsabilidad, propiamente tal. Aunque no lo diga ningún precepto de modo determinante, ni en esta constitución de Cádiz, ni en la mexicana de 1824, es obvio que todo acto contrario a la constitución y a las leyes es nulo de pleno derecho, no hace falta que se declare en ningún sitio. La constitución de Cádiz habla de nulidad de estos actos en la doctrina del juramento.

### **La Constitución de Apatzingán:**

En 1814 se expide el decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana conocida como Constitución de Apatzingán. Cabe resaltar que dicha Constitución establece la responsabilidad de lo que se determina 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, 196 y 224 de dicho decreto.

El artículo 59 de nuestra primera Constitución señala que “los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo, ni caso podrán 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 prevé este reglamento, por los delitos

de herejía y por los de apostasía, y por los de estado, señalados por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos”.<sup>2</sup>

Básicamente en la Constitución de Apatzingán se estableció la 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 todo empleado público según disponía los artículos 59, 196, y 224 de dicho Decreto.

Por lo que los secretarios eran responsables fue por los decretos, órdenes, circulares, Títulos, despachos y demás documentos que expedieran en contra de la Constitución, y de las leyes, también debían, para su validez llevar su firma. Correspondía al congreso hacer la declaración de sí había o no lugar a formar causa, y cuando era afirmativo suspendía al secretario y turnaba el expediente al Supremo Tribunal de Justicia. Por otro lado mencionaba que los secretarios también estaban sujetos al juicio de residencia. Art (144-149).

*El juicio de residencia* fue una atribución exclusiva del Tribunal de Residencia, que “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” (Art. 225). Los juicios de residencia no deberían tener una duración de más de tres meses; si agotado este término el juicio no había sido concluido se absolvía a los acusados, excepto en las causas en que era admitido el recurso de suplicación, debiendo prorrogar por un mes más (art. 226).

### **1.1.1 La Constitución de 1824:**

A partir de la Constitución de 1824 se organiza la vida republicana e independiente de México, se instaura el importante sistema *del juicio de responsabilidad*; con la promulgación de la Constitución de 1824 se cambió el sistema, 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, conocería de ellas un tribunal especial.

La constitución de 1824 hizo del poder Legislativo el centro del sistema de responsabilidades al señalar en el artículo 164, que el congreso sería el que proveería, mediante la expedición de las leyes y decretos, la eficacia de la responsabilidad de los que quebrantaran la constitución o el acta constitutiva.

---

<sup>2</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis H, El Sistema de Responsabilidades de Los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México, 2005, pp. 49y 50

En el artículo 38 se señalaban los sujetos y la materia de responsabilidad: “El Presidente de la república, por delitos de traición contra la independencia, o la forma de gobierno y por impedir las elecciones federales o la toma de posesión de los elegidos en las fechas constitucionales o el ejercicio de las funciones del congreso; los integrantes de la corte suprema de justicia y los secretarios de despacho, por cualesquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus encargos; y los gobernadores de los estados por violaciones a la constitución y a las leyes federales o actos contrarios a ellas, como desobedecer las órdenes constitucionales y legales del presidente de la república y publicar leyes de sus estados que contravinieran lo dispuesto en la constitución y las leyes federales: en este mismo artículo, relacionado con el 40, disponía que tanto la cámara de diputados como la de senadores, ante la cual se haya hecho la acusación, podían constituirse en gran jurado para conocer de estas acusaciones y determinar, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, si había o no lugar a la formación de causa; si había lugar se suspendía de sus funciones al acusado y se remitía el expediente al tribunal competente. Debe agregarse a la lista de los sujetos de responsabilidad el vicepresidente y los diputados y senadores federales, a los que refieren los artículos 39, 43 y 44.”<sup>3</sup>

Como se menciona anteriormente tanto la cámara de diputados como la de senadores, podían constituirse en gran jurado dependiendo ante cual de ellas se haya hecho la acusación, puede decirse que ambas podían conocer y determinar si había o no lugar a la formación de causa. Esta regla general, establece la excepción (art 39) de que toca en solo a la cámara de diputados, constituirse en gran jurado cuando se trate de acusaciones contra el presidente o sus ministros, por actos en que hayan participado el senado o el consejo de gobierno, en razón de sus facultades. Lo anterior explicable para eludir el conflicto de intereses, pues el consejo de gobierno, se integro por la mitad de los senadores, uno por cada estado, y como este cuerpo era presidido por el vicepresidente art 115. la excepción lo alcanzaba, por acusaciones contra delitos cometidos durante sus funciones.

En las causas criminales que se intentaban contra los senadores y diputados, desde el día que eran elegidos hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, la cámara que se erigía en gran jurado, para declarar por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes si había lugar a la formación de causa, era aquellas a la que no pertenecía el acusado. Si había lugar, el diputado o senador era suspendido en sus funciones y se remitía el expediente al tribunal competente. (Art. 43, 44).

También señalaba que el Presidente no puede ser acusado durante el tiempo de su mandato, si no por los delitos cometidos durante su encargo, pasado un año no podía ser acusado por ningún delito de esta naturaleza, el vicepresidente sólo podía ser acusado por los delitos ya referidos ante la cámara

---

<sup>3</sup> JUÁREZ Mejía, Godolfino Humberto, La Constitucionalidad Del Sistema De Responsabilidades Administrativa De los Servidores públicos Federales, Ed. Porrúa, México, 2004, pp20, 21.

de diputados. La Constitución señalaba que los secretarios del despacho eran responsables de los actos del presidente, contrarios a la constitución y a las leyes federales y constitucionales y leyes particulares de los estados, que autorizaran con su firma, ya que sin este requisito los actos presidenciales carecían de validez y por lo tanto no debían de ser obedecidos.

## **1.2 Las Bases Constitucionales de 1835:**

Las Bases Constitucionales tienen su origen en 1835 a iniciativa del Presidente Miguel Barragán enviando una solicitud de los pueblos para adoptar el sistema centralista a ambas cámaras, aprobándose el 2 de Octubre del mismo año, poniendo fin al sistema federal.

Estas bases Constitucionales abandonan el sistema federal, primero por el contexto que se vivía; el Estado de Texas él cual desconoce al Estado Mexicano y un año más tarde (1836) proclama su independencia, y segundo por la llegada al Congreso de Diputados Centralistas en su Mayoría; todo esto se conjugó y dio como resultado la Constitución de carácter centralista.

Es en las Bases Constitucionales en donde por primera vez se instituye un “mecanismo de control” dirigido a la administración pública, contenido en el artículo 14 de dicho ordenamiento, el cual plantea la creación de una Ley que deberá establecer el método de rendición de cuentas de la Administración pública. Este precepto establece el inicio para nuestro país del sistema de rendición de cuentas, que poco a poco se iría modificando.

Las bases constitucionales, como ya se menciona, introducen un mecanismo de control sobre la administración pública.

Ahora bien resaltaremos que Su artículo 14 dispuso que “Una ley sistematizará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método para la rendición de cuentas, organizará el Tribunal de Revisión de Cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo” . Este fue el nacimiento del sistema de rendición de cuentas y enfatizaba el control de un renglón obligando a responder por la comisión de actos irregulares.

Estas Bases Constitucionales se plantean la necesidad de crear un instrumento de control externo a los poderes ejecutivo, judicial y autoridades departamentales, sobre los presupuestos y los gastos y por eso se crea el Tribunal de Cuentas. También se sentaron las bases de lo que el sistema de responsabilidades tiene como una de sus principales causas, los actos irregulares, en la mayoría de los casos de carácter patrimonial y abusivos de la autoridad que ostentaban.

Es importante señalar que el antecedente directo de las *Sietes Leyes* son las bases constitucionales, aprobadas éstas últimas, se sentaron las bases para la aparición de la Constitución Centralista del 6 de diciembre de 1836, llamada Leyes Constitucionales que se dividía en siete partes, de ahí se origina el nombre de “Siete Leyes”.

### **1.2.1 Las Siete leyes (de 1836).**

En lo concerniente a Las Siete Leyes en lo que respecta al Sistema de Responsabilidades, la tercera ley es la que contiene toda esta normatividad. Señala que el Presidente, los Senadores, los ministros de la alta Corte de Justicia y la Marcial, los Secretarios del despacho, los consejeros y los gobernadores no podrían ser acusados por delitos comunes, solo ante la cámara de Diputados, y sí el acusado fuera Diputado o el Congreso estuviera en receso, sería ante el Senado, todo esto con las siguientes aristas: el Presidente solo podría ser acusado desde el día de su nombramiento y hasta un año después de terminada su presidencia: los senadores, desde el día de su elección hasta dos meses después de terminar su encargo, por lo que se refiere a los delitos oficiales, la cámara de Diputados la cual era el órgano de acusación, ante la que se habrá de presentar la acusación, declarará si ha o no lugar a la formación de causa, y de ser afirmativa se nombrará a dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado, el cual se erige como órgano de sentencia. Éste substanciará la causa y oídos los acusados y los testigos, si ha lugar, sentenciará con la destitución del cargo, empleo o inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro; si el acusado se hace acreedor a otras penas, cuya imposición este prohibida al senado, el expediente se remitirá al tribunal que compete.

La tercera Ley también señala que sí la cámara de Diputados encuentra elementos para la formación de la causa, los acusados por delitos comunes serán puestos a disposición del tribunal competente, es decir, si son encontrados culpables serán puestos a disposición del tribunal según el delito, salvo cuando el acusado sea el Presidente, entonces se requerirá la confirmación del Senado, la Declaración de procedencia afirmativa, tanto en delitos comunes como oficiales, tiene como efecto inmediato la suspensión del encargo del acusado o inhabilitación, así como el de sus derechos de ciudadano.

Si bien la tercera de las siete leyes es fundamental en materia de responsabilidades, las leyes Cuarta, Quinta y Sexta también contienen disposiciones aplicables a los poderes ejecutivo y judicial, así como a los departamentos, relacionadas con las responsabilidades de los funcionarios. La Séptima Ley dispone que todo funcionario público al tomar posesión, presentara un juramento de guardar y hacer guardar las leyes constitucionales, y será responsable por las violaciones que cometa o no impida, esta responsabilidad implicaría lo contenido en la Tercera Ley.

También este ordenamiento dispone que los consejeros de gobierno serán responsables de los dictámenes que emitan contra la ley expresa, especialmente si es constitucional, además por cohecho y soborno, que se juzgará en la forma prevista por la tercera ley.

### **1.2.2 Las Bases Orgánicas de 1843.**

Las Bases Orgánicas desde su planeación estuvieron influenciadas por Antonio López de Santa Anna, quien influyó para introducir reformas a la Constitución, no obstante una prohibición dispuesta por la séptima ley. Para ser esto posible, era necesario, que el Supremo Poder Conservador dictara una resolución, -la cual emitió el 9 de noviembre de 1839, cuando declaró, en su parte resolutive, y que venía en el sentido de que aun y cuando había una prohibición expresa en las siete leyes, en cuanto al tiempo y tipo de reformas-, por que era voluntad de la Nación, debido al estado imperante de las cosas, que se realizaran dichas reformas. Se estipulo que se podía proceder a realizar las reformas que se estimaran convenientes, especialmente en administración de la hacienda, administración de justicia. Este decreto fue el que dio origen a las llamadas Bases Orgánicas o Bases de Organización Política de la República Mexicana.

Una característica importante para el tema que nos ocupa es que estas Bases fueron marcadamente centralistas protectoras de la figura Presidencial. Si bien fue diseñada por un grupo de notables, ellos siempre estuvieron dispuestos a escuchar sugerencias sobre todo si se trataba del Presidente. Tanto que este quedaba exento de responder por delitos del orden común hasta un año después de haber concluido su mandato, solo podría ser acusado por delitos oficiales como: traición contra la independencia nacional y traición contra la forma de gobierno, delitos fáciles de adecuar.

Las Bases Orgánicas se concluyeron el 12 de Junio de 1843, de naturaleza eminentemente centralista y marcadamente creada para favorecer al ejecutivo y exentarlo de toda responsabilidad.

Las Bases Orgánicas fueron de corte Centralista y favorecedoras de un ejecutivo intocable a resguardo de esta ley, y exento de responsabilidad. Se aparta notablemente del sistema de Responsabilidades. Incluido en las Constituciones precedentes, en las que entre otras cosas, se cuidaba evitar el conflicto de intereses entre los órganos juzgadores y los individuos a juzgar a fin de dotar de objetividad al juicio.

En el artículo 78 de las Bases Orgánicas se establece que las dos cámaras, Diputados y Senadores conformaran jurado, a diferencia de los ordenamientos anteriores en donde la Cámara de Diputados era un órgano de acusación y la de Senadores un órgano de sentencia, en este ordenamiento ambas son órgano de

jurado, en donde declaraban si ha o no lugar a la formación de causa, en acusaciones contra el Presidente por delitos oficiales los cuales eran traición contra la independencia nacional y traición contra la forma de gobierno, y en las que se hagan por delitos oficiales contra todo el ministerio o la Suprema Corte de justicia y marcial. Cuando se trata de las acusaciones por delitos oficiales o comunes contra los secretarios del despacho, ministros de la suprema corte de justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los Gobernadores de Departamento se observa objetividad en la determinación del órgano juzgador, ya que cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para el efecto a declarar si ha o no lugar a formación de causa, Por lo que se refiere a los secretarios del despacho o ministros estos serán responsables de los actos del presidente que autoricen con su firma contra la Constitución y las leyes, y de las resoluciones que tomen en junta de ministros, un grupo de ellos o el ministro que las autorice.

Las Bases Orgánicas son la culminación de un proceso concentrador del poder que no se agota en la centralización como sistema de organización política iniciado al término de la vigencia de la Constitución de 1824, si no que ahora se trata del avasallamiento de los otros poderes por el ejecutivo. El supremo poder Conservador desapareció, pero muchas de sus funciones mudaron a la presidencia de la República.

El acta Constitutiva y de Reforma de 1847.

Para el año de 1844 México vivía uno de los años más aciagos, por un lado pronunciamientos contra el Presidente Santa Ana desconociéndolo por haber violado las Bases de Tacubaya y las Bases Orgánicas, no atender debidamente la cuestión de Texas y haber dilapidado los fondos destinados a este designio, estos reclamos no sin justa razón, dieron al traste una vez más con la Presidencia que encabezaba Santa Anna, mandándolo al exilio, exilio que duro poco, pues regreso a petición de gran parte de la clase política, a su regreso ya lo esperaba la máxima magistratura pero declino, decidido a encabezar la guerra contra los Estados Unidos. El 23 de diciembre Gómez Farías se hizo cargo de la presidencia, hasta el 21 de marzo de 1847, cuando la asumió Santa Anna, con la guerra en todo su apogeo.

El nuevo Congreso Constituyente simpatizaba con la Constitución de 1824 la cual representaba el surgimiento de la república y el sistema representativo que de ella se derivó, también consagraba las libertades locales y el respecto del exterior. En aras de instaurar todos esos derechos prácticamente en el olvido y que en su momento probaron su eficacia, se promulga el Acta Constitutiva de Reformas en 1847, con estricto apego a los principios que se instauraron en la Constitución de 1824.

El acta constitutiva y de reformas plasmo en dos artículos el sistema de responsabilidades. En el artículo 12 señala que exclusivamente corresponde a la

Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes las leyes o Constitución conceden este fuero. Esta disposición reconoce básicamente que esta *declaración de procedencia* es un privilegio de los altos funcionarios en consideración de sus funciones, y también que ellos son sujetos de responsabilidad, que la Cámara de Diputados sólo es un jurado de acusación, que esta declaración requiere mayoría simple.

El artículo 13 esencialmente plantea que afirmando que ha lugar a la formación de causa, cuando el delito fue común pasara el expediente a la Suprema Corte; si fuere de Oficio, el senado se erigirá en jurado de sentencia, y se limitara a declarar si el acusado es o no culpable.

Es de destacarse en este documento la importancia que otorga a las garantías individuales y a los instrumentos para su defensa y preservación. En efecto, el Artículo 25 instituye el juicio de amparo en los mismos términos que el actual: Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los Derechos que le conceda esta Constitución y las leyes Constitucionales, contra todo ataque al poder ejecutivo y legislativo, a la federación y Estados, limitándose dicho tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare. Esta es la famosa Formula Otero.

El artículo 21 reconoce la necesidad del Estado de Derecho o principio de legalidad que debe regir las acciones de los miembros de los Poderes de la Unión, y que pueden hacerse extensivo a la administración pública: Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma. Es también una sustancial aportación la introducción de la declaración de anticonstitucionalidad de las leyes o control constitucional, esta acta deroga los artículos de la Constitución de 1824 que había establecido la vicepresidencia.

Si bien el país se encuentra convulso en estos años, la instauración de la acta Constitutiva y de Reformas y su evidente origen dan inicio a una zaga de constituciones de carácter evidentemente republicanas tendientes a poco a poco desarrollar la figura que nos ocupa en este trabajo.

### **1.3 La Constitución de 1857**

Ya con experiencia en cuanto a la promulgación, los nuevos constituyentes tenían definido el rumbo de la nueva Constitución. Ordenaron los nuevos preceptos sobre responsabilidades de los funcionarios, distinguieron las responsabilidades del juicio político y establecieron un título para esta materia.

El título IV el cual era el que correspondía a la responsabilidad de los servidores públicos, se componía de seis artículos, los cuales en su conjunto hablaban de los sujetos de responsabilidad, las materias por las que son responsables, las autoridades competentes y el procedimiento, el termino para exigir la responsabilidad de los delitos oficiales y determina que en las demandas civiles no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario.

Cabe mencionar que la Constitución del 57 y las dos leyes de Responsabilidades que se derivan de su Título Cuarto, (ley Juárez y Díaz) significaron un gran avance en la materia ya que se precisan los sujetos, las materias, los términos, las modalidades del procedimiento, como anteriormente se menciono. De éstas leyes hablaremos a continuación.

#### **1.3.1 Ley Juárez**

La Constitución de 1857 es la base sobre la cual se elabora la primera “ley de responsabilidades de los Altos Funcionarios” llamada “*Ley Juárez*” Dicho decreto es publicado el 3 de noviembre de 1870, por el congreso federal y firmada por el presidente Benito Juárez, cabe hacer mención que en esta ley se resalta por primera vez la inclusión de las tres clases de responsabilidad actualmente vigentes, siendo estas administrativa, civil y política.

Ahora bien, “La ley Juárez” estableció los delitos, las faltas u omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir, diputados, senadores, individuos de la Suprema Corte, Secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes Federales y al Presidente de la República, al cuál durante el tiempo de su encargo sólo se le

podía acusar por tres tipos de delitos: Traición a la Patria. Violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.”<sup>4</sup>

También la Ley Juárez señala como delitos oficiales los ataques a las instituciones democráticas, ataque a la Forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataque a la Libertad de voto, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a leyes Federales, instaura como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un termino de cinco a diez años, también se encarga de regular otra infracción que se denominaba “omisión en el desempeño de funciones oficiales”, la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones complementarias a sus cargos, para cuya comisión se establece como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año en el desempeño de sus funciones.

La ley desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en los artículos 103, 104 constitucionales, diferenciando los procedimientos cuando se trata de delitos oficiales y de delitos comunes. En el primer caso el Congreso, integrado por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como Jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia. A partir de 1875, en el que se volvió al sistema bicameral, el jurado de Sentencia se integró por la Cámara de Senadores. La votación que se exigía era por mayoría absoluta, se abandonaba la votación en Constituciones anteriores en donde tan solo se exigía mayoría simple.

La ley establecía el procedimiento no sólo para los delitos, como lo hacía la Constitución, sino que comprendían las faltas y omisiones oficiales, con el mismo procedimiento; y más que resolución de acusación, la que emitía el jurado, denominado de acusación determinaba la culpabilidad o no, por lo que sólo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declarada.

Las resoluciones del jurado de acusación, tratándose de delitos, faltas u omisiones oficiales, por lo que en caso de considerar la presunta responsabilidad se ponía al inculpado a disposición de los tribunales competentes para que producirán conforme a derecho, y además se declaraba que quedaban expedito el derecho, de la nación o de los particulares.

Es importante señalar que la “ley de Juárez” no desarrolló en forma exhaustiva el procedimiento para la sanción, tratándose de delitos denominados comunes (no oficiales). Es conveniente puntualizar que en el artículo 104 de la Constitución se consignaba que, el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta dos votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado,

---

<sup>4</sup> DELGADILLO Gutiérrez Luis H. El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa Quinta Edición, México 2005. PP. 52 y 53

situación que a partir de 1874 quedó a cargo sólo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicameral.

Si bien la ley Juárez adolecía de procedimientos claros en cuanto a las sanciones, principalmente de los delitos comunes, sienta un precedente importante de los ordenamientos que estarían por venir y que tomarían esta ley como un referente importante

### **1.3.2 La Ley Porfirio Díaz.**

Estando vigente la Constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley de la materia el 6 de junio de 1886. La Ley se denominaba “Ley Reglamentaria de los artículos 104, 105 de la Constitución federal”, la cual regulaba en su primer capítulo la Responsabilidad y el fuero Constitucional de los altos funcionarios Federales, que son los mismos sujetos a los que se refiere la “ley Juárez”, en este sentido de que ambas reconocían la Responsabilidad de los delitos, faltas y omisiones oficiales.

Este ordenamiento designa un capítulo para regular el procedimiento a seguir en los casos de delitos de orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la “Declaración de Inmunidad” para suspender la sustanciación de algún juicio que se instaurara en su contra. El procedimiento podría terminar con la declaración de procedencia o de que “no ha lugar a proceder” dentro de la propia Cámara de Diputados, denominada Gran Jurado. Además de las resoluciones a que hace referencia, como lo cita el Lic. Delgadillo en su obra “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”: “se previó la existencia de otra, denominada “Declaración de Incompetencia” que se emitía cuando el delito o falta se hubiera cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozaré de Fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podría procesarle por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado”.

En lo concerniente a los de los Delitos, faltas u omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero no se especificaron los delitos oficiales, en este sentido este ordenamiento seguía adoleciendo de claridad en cuanto a cuales eran los delitos de carácter oficial.

También esta Ley contemplaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, en donde los altos funcionarios podían solicitar a la cámara de Diputados una “declaración de inmunidad” que evitaba que fueran sometidos a juicio, sin duda alguna se trataba de un candado que protegía a los altos funcionarios en cuanto a los delitos del orden común. Por otro lado se contemplaba en el mismo ordenamiento la Declaración de incompetencia, la cual

estipulaba que aunque el funcionario contara con fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, es decir, en época anterior al cumplimiento de su encargo no gozaba de fuero y por ese motivo era imputable aun y cuando en el ejercicio de sus funciones gozara de fuero.

Constaba de seis capítulos. En el primero se hacía referencia a los funcionarios sujetos de responsabilidad y al fuero, los siguientes cuatro son procesales y norman la actuación del Congreso convertido en Gran Jurado (Cámara de Diputados), jurado de acusación (Cámara de diputados). Y jurado de Sentencia (Cámara de Senadores). El segundo capítulo se refiere a las secciones instructoras, de la forma de cómo se integrarán éstas, mediante las cuales deberán de operar el Congreso en materia de responsabilidades ya sea como jurado, jurado de acusación o jurado de sentencia; el tercer capítulo toca lo referente al procedimiento cuando se trate de delitos comunes (Gran Jurado), que deberá de ser expedida por la cámara de diputados cuando se ejerza acción contra un funcionario con fuero y que esté siendo juzgado por un tribunal ordinario sin haberse obtenido previamente la declaración de procedencia del Gran Jurado.

El cuarto y quinto capítulo especifican la manera de proceder de los jurados de acusación y de sentencia en los casos de responsabilidad oficial, de los derechos del acusado. El último capítulo hace referencia a cuestiones generales del procedimiento, tales como recusación y la excusa, con expresión de causa o sin ella, el exhorto, la integración del expediente con sus copias certificadas.

La Constitución del 57 y las dos leyes de responsabilidades que reglamentan su título cuarto son importantísimas en cuanto a que otorgan al congreso un poder sustancial sobre los otros poderes que se traduce en el juicio de responsabilidad política de los altos funcionarios. La trascendencia también recae en que son las primeras leyes de su tipo en nuestra nación, las cuales serían parte aguas para configurar el ordenamiento que ahora existe en nuestro país.

#### **1.4 LA CONSTITUCIÓN DE 1917.**

En mayo de 1917 entro en vigor la Constitución que hasta nuestros días continua vigente, específicamente en el título IV se crean las bases de la Responsabilidad de los servidores Públicos, sin incluir a los demás empleados de la federación. Esta ley determina los servidores públicos que son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por delitos faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de su cargo. Mas adelante

señalaremos que servidores públicos son responsables por delitos del orden común y por faltas u omisiones que cometieran durante el ejercicio de su encargo.

El constituyente aprobó, título cuarto (arts. 108, 114) que trataba como ya referimos de las responsabilidades de los servidores públicos y en donde vale la pena mencionar algunas de las modificaciones que tuvo: la mención a la garantía de audiencia, la realización de las audiencias pertinentes por el senado, la adición a un último párrafo el cual obliga al Congreso a expedir una ley sobre responsabilidades de los servidores públicos, que no se concretaría formalmente sino hasta 1982, como mencionaremos más adelante. La referencia a que los delitos oficiales serán siempre juzgados por un jurado popular y cambios de redacción escasos. Los demás artículos que conforman este título se aprobaron tal como estaba en el proyecto del primer jefe en turno que era Venustiano Carranza; únicamente para la aprobación de los artículos 108 y 109 hubo debate y votación en contra; los demás artículos fueron aprobados sin debate y por votación unánime.

El dictamen con el que se presentó el título cuarto de la Constitución de Querétaro hacia una serie de pronunciamientos en los que se resumirían los propósitos entre los que destacan las exigencias de estabilidad del Poder Ejecutivo dado el incesante desgaste de quienes ejercían la primera magistratura y la vulnerabilidad de la que eran objeto. También se puntualizaba la responsabilidad de los funcionarios por faltas cometidas en el desempeño de sus funciones, y la necesidad de hacer participar a la ciudadanía en las denuncias ante la Cámara de Diputados de los delitos o faltas oficiales de los funcionarios.

La Carta Magna de 1917 específicamente en su Título Cuarto, se favorecía al Presidente al tratar los delitos comunes del Presidente de la República como si fueran oficiales y de esta manera sustraerlo de la acción de los *tribunales ordinarios*, al transferir el juicio de estos delitos al Senado, un cuerpo más reducido y al aumentar la proporción de la votación condenatoria era menos probable que fuera sancionado.

En este ordenamientos quedaban establecidas la responsabilidad de todos los funcionarios, el procedimiento para juzgarlos y, la penalidad respectiva, es decir, la estructura legal básica en cuanto a responsabilidad de servidores públicas toma una forma sistematizada, la cual determinaba a los funcionarios responsables, el procedimiento para juzgarlos y la penalidad –en caso de ser culpables- a la que serian sometidos.

En el artículo 108 de la Constitución se señalan los funcionarios debían de quedar sometidos a responsabilidad:

- a) El presidente de la República
- b) Los Senadores
- c) Los Diputados federales
- d) Los Magistrados de la Suprema Corte.

- e) Los Secretarios de Despacho.
- f) El procurador Federal de justicia
- g) Los Gobernadores de los Estados.
- h) Los Diputados Locales.

Los gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes Federales.

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

El artículo 109 señala que la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta si es o no procedente la acusación, en caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero esto no será obstáculo para que la acusación siga su curso cuando el acusado deje de tener fuero. En caso de que sea procedente la acusación, queda separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

En cuanto al procedimiento para juzgarlos son distintos para los delitos comunes el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios a los jueces del orden común, como a cualquier otro ciudadano. Solamente que para poner a cubierto a estos funcionarios de ataques infundados por parte de enemigos políticos, ataques que pudieran afectar la buena marcha de la administración, se establece que, para quedar un alto funcionario a disposición del juez Común debe hacerse ante una *declaratoria por la Cámara de Diputados*. Solamente el Presidente de la República será juzgado siempre por el procedimiento para delitos oficiales”

En cuanto al artículo 111 de la Constitución el sentido que tiene el procedimiento esta orientado a favor del Senado de la República. Al hacer a éste Gran Jurado, para en esta calidad conocer de las acusaciones por delitos oficiales, que, sin embargo no podían abrir la instrucción sin la acusación que debía presentarle la Cámara de Diputados. El senado, jurado de Sentencia, se convierte en Gran Jurado, la cámara de diputados presenta la acusación. El centro del procedimiento deja de ser la Cámara de Diputados sólo presenta la acusación y pasa la de Senadores, el nuevo artículo marca que las resoluciones del senado y las declaraciones de la Cámara de Diputados son inatacables otorga acción popular contra los delitos oficiales y comunes, y determina que los delitos oficiales serán siempre juzgados por un jurado popular.

En lo que respecta a la penalidad esta puede estar prevista en una ley especial que fije una penalidad del orden común, o bien que se trate de un delito oficial, para el cual se prevé una penalidad general, que consiste en la privación del empleo o en la inhabilitación del cargo o comisión para obtener otro, según se establezca en la ley secundaria respectiva, la que se ordena en el artículo 111, se expida a la mayor brevedad, por el congreso de la unión.

En entre otros puntos, destaca que en esta Constitución también contemplaba en su capítulo IV la inaplicabilidad del indulto por delitos oficiales. Señalaba que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo de su encargo, y dentro de un año después. También se puntualizaba que en demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público todo esto contenido de los artículo 112 al 114 de la Constitución referida.

No fue sino hasta el año de 1982 que el título IV de la Constitución sufre modificaciones para establecer un sistema completo de responsabilidades de todos los Servidores públicos de México.

#### **1.4.1 La Ley Lázaro Cárdenas:**

El Presidente Lázaro Cárdenas expidió el decreto de la “**ley de Responsabilidades de los funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de Los altos Funcionarios De Los Estados**”, que con anterioridad le había remitido el Congreso de la Unión para su sanción, promulgación, y publicación, cumpliéndose esta última encomienda el 21 de febrero de 1940, entrando en vigor a partir del día siguiente. Esta ley plasmaría lo estipulado en la Constitución de 1917, la cual señalaba que se debería crear el ordenamiento que se menciona con oportunidad y no fue sino hasta veinte dos años más tarde que el ordenamiento fue decretado cumpliendo así con lo dispuesto en la Carta Magna de 1917.

Esta ley establece que los delitos y faltas oficiales cometidas por los altos funcionarios recaerían en un procedimiento llamado Juicio Político en el que la cámara de diputados actuaba como jurado de acusación y la de senadores como jurado de sentencia. En lo tocante a los delitos del orden común, la cámara de diputados se erigía en gran jurado para dictaminar la Declaración de Procedencia, tema que ocupa al presente estudio.

También esta ley, al igual que las anteriores regula la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de la *declaración de procedencia* –desafuero- por la cámara de Diputados, en el caso de delitos comunes cometidos por funcionarios de primer orden.

Esta ley establece que los delitos y faltas oficiales cometidas por los altos funcionarios recaerían en un procedimiento llamado Juicio Político en el que la cámara de diputados actuaba como jurado de acusación y la de senadores como jurado de sentencia. En lo tocante a los delitos del orden común, la cámara de diputados se erigía en gran jurado para dictaminar la Declaración de Procedencia, -como mencione anteriormente- tema que ocupa al presente estudio.

La “Ley de Cárdenas” de responsabilidades esquemáticamente se compone de seis títulos y 111 artículos, de los cuales sólo el primer y el segundo títulos son

Conceptuales, definitorios, los otros cuatro son meramente procedimentales. El primero trata las Disposiciones Preliminares, en su mayor parte repite definiciones constitucionales, El segundo aborda los delitos y faltas oficiales. El tercero trata el procedimiento respecto de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y Territorios Federales. El quinto título habla del jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos y el sexto y último hace mención de las disposiciones complementarias, la cual se refiere al procedimiento de responsabilidades contra los demás funcionarios y empleados, aunque el sexto tiene algunos avances al presentar materias que no habían sido tratadas.

Si bien la ley Cárdenas conceptualmente aporta a la ley vigente, de poco sirvió para aplicarse, pues la aplicación del citado ordenamiento no pudo observarse, por lo mismo se decía que en cuanto a su observancia estas leyes fueron poco exitosas. Como lo menciona Luis Humberto Delgadillo “Como se puede constatar este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas, que había existido hasta esa fecha, posiblemente por que la atención seguía centrándose en las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, conforme al texto del título Cuarto constitucional, dejando el aspecto relativo a las responsabilidades administrativas, o de carácter disciplinario, a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época.”<sup>5</sup>

#### **1.4.2 La Ley López Portillo.**

En 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados, de 27 de diciembre de 1979, que en su artículo segundo transitorio deroga la anteriormente mencionada ley Cárdenas.

Esta nueva ley dio continuidad en términos generales con el sistema de responsabilidades que había estado vigente, principalmente con los grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los delitos penales, y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios empleados y altos funcionarios públicos dejando como ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos, las responsabilidades fueron establecidas conforme al artículo 1 el cual plantea que los funcionarios y empleados de La Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o motivo del mismo, en los términos de la ley.

---

<sup>5</sup> DELGADILLO Gutiérrez Luis H., op, cit., pp51.

Menciona que son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, este tipo de delitos son:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- III.- El ataque a la libertad de sufragio;
- IV.- La usurpación de atribuciones;
- V.- Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes Federales, cuando cause perjuicios graves a la federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

Cuando se trata de delitos oficiales cometidos por Altos funcionarios, el procedimiento de sanción difiere como lo señala Luis Humberto Delgadillo: “No obstante la denominación de los delitos oficiales del contenido de la ley se puede apreciar que el procedimiento para sancionarlos difiere cuando se trata de los llamados “altos funcionarios” ya que en este caso es aplicable el juicio político ante el poder legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado erigido como Gran Jurado. Lo anterior nos pone ante un procedimiento especial, actualmente denominado “Juicio de Responsabilidad Política”, diferente en todas sus fases del procedimiento netamente penal.”<sup>6</sup>

Todos los demás funcionarios y empleados de federación, cuya actuación afectara los intereses públicos o su buen despacho, se establece un procedimiento especial estructurado en dos fases. La primera en la forma ordinaria ante el juez penal, hasta la formación de conclusiones y la segunda ante un jurado popular nombrado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

En lo referente a las faltas oficiales no se define su contenido ya que en ambos casos, tratándose de los altos funcionarios y de los demás funcionarios y empleados se estableció en los artículos 16, 21, que serían tales las infracciones y omisiones cometidas por los mismos en el desempeño de sus funciones siempre que no estuvieran conceptuadas como delitos por esta ley.

En este ordenamiento se definieron las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho. En cuanto a la responsabilidad, a pesar de que la han identificado con el resultado de violaciones leves que afectan el desempeño correcto de la función pública, denominándola como omisión y faltas oficiales, no previeron los procedimientos y autoridades para sancionarla, ni precisaron su naturaleza administrativa, derivada de la calidad de empleo o funcionario que

---

<sup>6</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis H. op. Cit., pp. 52 y53

participan en el ejercicio de una función pública. Por lo cual era poco menos que imposible la sanción de este tipo de responsabilidad.

## **1.5 Las reformas de 1982.**

Es preciso hacer referencia a la importante reforma al título Cuarto de la Constitución de 1917; entre las modificaciones más importantes hechas al título Cuarto de la Constitución son las que tratan sobre el concepto de fuero constitucional, el cual cambia por el de “declaración de procedencia”; también se comienza a llamar de forma distinta a los funcionarios públicos y empleados, independientemente de la importancia de sus funciones, ahora se les denominó “servidores públicos”. También en éstas reformas se establecen con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas y civiles que pueden resultar de las obligaciones que requiera el encargo de los servidores públicos. Todo esto represento un gran avance conceptual respecto de sus antecesoras.

Por otro lado la acepción funcionario público cambia por la de “Servidos público”, sin importar su rango y la importancia de su cargo, comisión o función. Si bien esto en principio de cuentas es meramente terminológico de fondo se puede referir lo expuesto el Lic. Godolfino Humberto Juárez Mejía: “...el propósito de esta reforma Constitucional fue prevenir y sancionar la inmoralidad social; dejar establecido que los funcionarios y empleados, con fuero o sin él, altos y no altos, directivos y de servicios, tienen la misma obligación de bien servir los intereses del pueblo, que ni la distinta jerárquica les da diferente obligación, ni funcionarios, ni empleados públicos, este ordenamiento instaura la denominación única que es la de Servidor Público.”<sup>7</sup>

En éstas reformas se establecen con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas y civiles en que pueden incurrir los servidores públicos al incumplir sus obligaciones, estas responsabilidades recogen la necesidad de contar con procedimientos políticos, penales y administrativos adecuados para prevenir y sancionar la corrupción pública, pero evita la confusión entre ellos estableciendo la autonomía de los procedimientos respectivos.

---

<sup>7</sup> JUÁREZ Mejía, Godolfino Humberto, op. Cit., p82.

La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros de la sociedad y los intereses nacionales.

Hay obligación de servir con legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia a los intereses del pueblo, esto es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.

De lo anterior podemos resaltar lo siguiente:

1. Se puede advertir un cambio en la denominación a este sector de las disposiciones fundamentales, que anteriormente, en su redacción origina por el Constituyente de Querétaro, que siguió la misma terminología del título del mismo número de la Carta federal de 1857, llevaba el nombre "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", pues en ambos casos, los preceptos respectivos estaban dirigidos a los procedimientos para regular el juicio político y la declaración de procedencia en relación con los altos funcionarios de la federación y de los estados dotados de "fuero" -en realidad inmunidad-, de carácter constitucional.

2.\_ En la reforma de diciembre de 1982 se utiliza la calificación de "servidores públicos", no sólo con el objeto de introducir elementos de carácter ético sino también para extender la responsabilidad, que estaba dirigida esencialmente a altos funcionarios, también a los funcionarios menores y a los empleados públicos, ampliándose también las categorías por las cuales puede exigirse, por medio de bases generales que deben aplicar tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales.

3.\_ Las modalidades introducidas por la reforma constitucional en los diversos aspectos de la responsabilidad, se puede que, de acuerdo con las bases generales establecidas en el artículo 109 de la Constitución federal en su texto vigente se establecen tres niveles públicos: a) la responsabilidad política; b) la responsabilidad penal; y c) la responsabilidad administrativa o disciplinaria, todas ellas reguladas en el ámbito federal y del Distrito Federal por la Ley de Responsabilidades expedida también en diciembre de 1982.

4. La responsabilidad política y la penal son de muy difícil aplicación, como lo demuestra la ineficacia de las dos leyes de responsabilidades anteriores a la actual, de 1939 y de 1979, que tuvieron un cumplimiento muy exiguo, pues con excepción de contadas declaraciones de procedencia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, sus disposiciones tuvieron aplicación tratándose de delitos y faltas de empleados inferiores, además de muy poco práctico, puesto que implicaba la participación de un jurado popular, en los términos del párrafo quinto

del artículo 111 constitucional en su texto original, jurado que ha sido suprimido con buen criterio en la citada reforma de 1982.

5.\_ Eliminación de la palabra *fuero* se sustituye por la expresión “declaración de Procedencia”

El juicio de desafuero-Inmunidad procesal de que trata el anterior artículo 109, para proceder penalmente contra los servidores públicos aforados por la comisión de delitos durante su encargo, se transfirió al artículo 111, y en su primer párrafo, definió que servidores públicos quedan sujetos a este juicio, que en lo fundamental son los mismos mencionados en el artículo 110.

### **1.5.1 Comentarios Generales.**

LEY FEDERALE DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE 2002.

Esta ley fue publicada el 13 de marzo de 2002, modificando el nombre de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por el de *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos*. Que viene a derogar parcialmente el título Primero, Tercero, y Cuarto, es decir que va a regular exclusivamente, las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos y de aquellas que manejan recursos federales.

Con estos cambios se aprecia claramente que dicha ley desconoce a los Servidores Públicos que anteriormente se designaron como “altos funcionarios” por lo tanto la ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es la que seguirá.

Regulando el Juicio Político y el procedimiento de Declaración de Procedencia, y con esto los sujetos, las causas y las sanciones en las que se podrá aplicar.

Para finalizar el presente capítulo se efectuara de forma resumida lo expuesto anteriormente:

Ahora bien para conocer las diferentes reformas que han existido en nuestro ordenamiento Constitucional, con relación a la responsabilidad de los funcionarios públicos (servidores públicos) se efectuó un breve análisis histórico, muy interesante para conocer del tema y que tiene como resultado una síntesis de lo ya expuesto con anterioridad.

- **CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN:** del 22 de Octubre de 1814. (Decreto Constitucional Para La Libertad de La América Mexicana, conocida como “Constitución de Apatzingán”. Bien aquí lo que podemos destacar es que se estableció la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos que se determina mediante el *juicio de residencia*.

- CONSTITUCIÓN DE 1857: Decreto del 3 de Noviembre de 1870, conocida como "*Ley Juárez*" estableció los delitos, las faltas y omisiones oficiales de los altos funcionarios de la federación, así como se regulo el artículo 103.

*Ley Porfirio Díaz.*: de fecha 6 de junio de 1896, esta ley es reglamentaria de los artículos 104 y 105 regulaba en su primer capitulo la responsabilidad y el Fuero Constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a los que se refiere la ley Juárez.

- *CONSTITUCION DE 1917*: Ley Lázaro cárdenas Publicada en el Diario Oficial de fecha 21 de febrero de 1940, llamada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados.  
*Ley López Portillo* publicada en el Diario Oficial De la Federación en fecha 4 de Enero de 1980, llamada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal, y de los altos Funcionarios de los Estados.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario oficial de la Federación de fecha 31 de Diciembre de 1982.

- El concepto Fuero Constitucional cambia por Inmunidad procesal\_ declaración de procedencia.
- Expedición de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Se comienza a llamar de forma indistinta a los a los funcionarios y empleados, independientemente de la importancia de sus funciones. Servidores públicos.
- Establecen con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que pueden resultar de las obligaciones comunes de los servidores públicos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de marzo de 2002

## CAPÍTULO II

### ANTECEDENTES JURIDICO-HISTORICOS DEL FUERO.

#### 2.1 Origen del Fuero.

En este capítulo se analizará el origen, concepto, trascendencia de la figura jurídica del fuero Constitucional, tomando en cuenta su aspecto jurisdiccional, creado en beneficio de ciertas personas, así como las diversas modificaciones que ha sufrido dicho precepto. Se efectuará un análisis del artículo 61 Constitucional, ya que es el único artículo en el que subsiste el término de *fuero*, como ya se señaló con anterioridad “el vocablo fuero” Fue eliminado del cuerpo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sustituyéndolo por el término de inmunidad procesal” Para ocuparnos de dilucidar el origen y alcance de esta institución del sistema jurídico mexicano, distinguiendo entre, **FUERO** inmunidad, inviolabilidad y privilegio.

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 da muy diversos significados. De forma muy genérica y un tanto vaga, podemos señalar que la palabra “*fuero*” nos da la idea de exclusividad jurisdiccional.<sup>1</sup>

Gonzales Bustamante señala que Los fueros han existido desde que el hombre, ser esencialmente gregario, concibió la idea de reunirse con sus semejantes y de dictarse normas de conducta para regular la vida en común. Este auto limitación del grupo creó el principio de la desigualdad e inició la era de los privilegios En las organizaciones humanas primitivas, fue diferente el tratamiento impuesto para el jefe de la tribu o del “clan”. El patriarca es el Supremo Pontífice y el jefe del Gobierno. Representa la fuerza y el mando. Es el que marca la línea de conducta a seguir y los demás le deben sumisión y respeto. Así observamos que en los pueblos de Oriente, las fórmulas legales estaban revestidas de misterio. Su consentimiento no se encuentra al alcance del común de las gentes. Son los sacerdotes los únicos poseedores de los ritos y su empleo es indispensable para la validez de los actos.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Enciclopedia Jurídico Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Ed. Porrúa México 2002, pp. 147

<sup>2</sup> GONZALEZ Bustamante, Juan José, Los Delitos de los Altos Funcionarios y El Fuero Constitucional, Ed. del toro, México 1946 p.p2, 3.

Queda claro que los antiguos fueros representaban privilegios a determinadas clase ahora bien efectuaremos un breve análisis histórico comenzando por los orígenes del fuero en el derecho Español y posteriormente en nuestro ordenamiento Constitucional, comenzando con las primeras civilizaciones Constitución de Cádiz., y hasta la Constitución de 1917, cabe destacar que los conceptos de Inmunidad Parlamentaria, Fuero, declaración de procedencia y Juicio Político, se han ido renovando en las diferentes leyes constitucionales mexicanas, conceptos que analizaremos Posteriormente.

### **Origen del fuero en las primeras civilizaciones. (Derecho Español)**

- a) “Las compilaciones o códigos generales de leyes, como el fuero Juxgo y fuero real, del fuero de castilla, etc.<sup>3</sup>
- b) Los usos y costumbres que, consagrados por una observancia general y constante, llegaron a adquirir en el transcurso del tiempo la fuerza de la ley no escrita. Han adquirido consagración dando origen al derecho consuetudinario.
- c) Las cartas de privilegios, o instrumentos de exenciones de gabelas, concesiones de gracias.
- d) Las cartas pueblas o los contratos de población, en que el dueño del terreno pactaba con los pobladores o colonos aquellas condiciones bajo las cuales habían de cultivarlo y disfrutarlo, y que regularmente se reducían al pago de cierta contribución o al reconocimiento o vasallaje.<sup>4</sup>
- e) Los instrumentos o escrituras de donación otorgadas por algún señor o propietarios a favor de particulares, iglesias o monasterios, cediéndoles tierras, posesiones y cotos, con las regalías y fueros anejos que disfrutaba el donante en todo o en parte.
- f) Las declaraciones hechas por los magistrados sobre los términos y cotos de los consejos, sobre las penas y multas que debían incurrir los que los quebrantasen, y sobre los casos en que habían de tener lugar las penas del Fuero Juzgo.
- g) Las cartas expedidas por los reyes o por los señores en virtud de privilegio dimanado de la soberanía, en que se contienen constituciones, ordenanzas y leyes civiles y criminales, dirigidas a establecer con solidez los comunes de villas y ciudades, erigirlas en municipalidades, y asegurar en ellas un

---

<sup>3</sup> GONZALEZ Bustamante, José Juan, op., p.17

<sup>4</sup> CABANELLAS Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 11 Ed. Heliasta pág.230.

gobierno templado y justo, acomodado a la constitución pública del reino y a las circunstancias de los pueblos”.

### Origen del Fuero en Los Textos Constitucionales de La Nación:

**1812 Constitución de Cádiz.** Con la guerra de independencia, la Constitución de Cádiz fue uno de los documentos determinantes para la instauración del México Independiente; proclamada por las Cortes de España en marzo de 1812. Dentro de sus disposiciones, en el artículo 128 del Capítulo VI -*De la celebración de las Cortes*- se regula la “*inmunidad parlamentaria*”, que a la letra enunció:

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 las Cortes, en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los diputados no podrán ser demandados civilmente ni ejecutados por deudas”

**1814 Constitución de Apatzingán.** Posteriormente, la Constitución de Apatzingán retomó la “*inmunidad parlamentaria*”, y apareció por primera vez el antecedente cercano al juicio de declaración de procedencia -juicio de residencia-, que en el artículo 59 de la ley, expresa lo siguiente:

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

**1824 Constitución Federal** de los Estados Unidos Mexicanos (4 de octubre de 1824), en la cual se integro, dentro de las atribuciones que tenía el Poder Legislativo, la inviolabilidad de sus opiniones, y de nuevo, se retomó la figura del “*fuero constitucional*” o “*inmunidad parlamentaria*” y la de juicio de declaración de procedencia en el artículo 43, que expresa:

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

Este precepto hacía alusión a los delitos de orden penal que pudieran cometer en el periodo de su encargo y prolongándose hasta dos meses después de

terminarlo; se hace notar también la omisión que se formulaba en cuanto a la protección en contra de los delitos civiles. Conjuntamente, puntualizaba el procedimiento del juicio de procedencia en el artículo 44.

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

Una de las cuestiones que a continuación es preciso resaltar es la siguiente fue Don Benito Juárez al promulgar la ley de 1855 quien logro la supresión de los fueros de privilegio, manteniéndose la figura jurídica del *Fuero Constitucional*, el *fuero militar* y el *fuero de imprenta*. En cuanto al *Fuero Eclesiástico*, quedo suprimido para los negocios civiles.

**Constitución de 1857** Consagró el fuero Constitucional para los altos funcionarios de la Federación por los delitos comunes y los delitos oficiales que cometieran en el ejercicio de su encargo.

El artículo 103 establecía que “los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados, los son igualmente por infracciones de la Constitución y leyes Federales.<sup>5</sup>

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

En esta ley fue publicada, lo concerniente a la “inmunidad parlamentaria” o “fuero constitucional” y a la declaración de procedencia continuó prácticamente similar a su proyecto, únicamente se mantenía lo relativo a la inviolabilidad parlamentaria; con excepción a una modificación efectuada al artículo 111 donde se señalaba la necesidad que se tenía por expedir una ley de responsabilidad de los funcionarios y empleados de la Federación, cuyo contenido se refiriera a determinar los delitos o faltas oficiales que puedan provocar un perjuicio a los intereses públicos.

---

<sup>5</sup> GONZALEZ Bustamante, Juan José, op.,. Cit., pp. 31, 51

### 2.1.1. Concepto de Fuero.

La palabra Fuero tradicionalmente en la jerga jurídica, tiene una multiplicidad de acepciones como resultado de su evolución histórica; a continuación señalaremos solo algunos de estos, para así poder adentrarnos en nuestro objeto de estudio y poder comprender las diferentes acepciones que tiene dicho precepto podremos señalar que en nuestro sistema Jurídico Mexicano la palabra “fuero” tiene como principal acepción o como la más reiterada el de ser “todo privilegio o prerrogativa de cualquier especie y contenido otorgado a alguna persona o corporación como lo señala Burgoa Orihuela.

“fuero” viene del vocablo latino *fórum*, que significa recinto sin edificar, plaza pública, vida pública y judicial, haciendo referencia al lugar donde se administra la justicia.<sup>6</sup>

Etimológicamente deriva del latín *privilegium* que significa privilegio o ley que afecta a un individuo, de *privus*, individual y *legium*, de *leg*, *lex*, ley. En tal sentido el fuero es uno de los privilegios que tienen cierta clase de sujetos por virtud de ley.

Tena Ramírez, define el concepto de fuero evocado así aquellos antiguos privilegios que tenían determinadas personas para ser juzgados por tribunales de su clase y no por la justicia común<sup>7</sup>

Fuero puede entenderse como una compilación o reunión de leyes o disposiciones jurídicas, como el “*fuero juzgo*”, *los famosos “fuero de Aragón”* En segundo lugar, Fuero puede significar un conjunto de usos y costumbres jurídicos de observancia obligatoria. Fuero Así entendemos principalmente la palabra “fuero” como competencia y jurisdicción; como conjuntos de disposiciones jurídicas; como usos y costumbres que tienen el carácter de obligatorias y como privilegio o prerrogativa otorgada a personas. Así lo confirma el maestro Ignacio Burgoa:<sup>8</sup>

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en junio de 1996 que "el fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales

---

<sup>6</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo IV. Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México 2002. Pág. 147.

<sup>7</sup> TENA Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, decimonovena edición. Ed. Porrúa, México 1983. Pp. 553.

<sup>8</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Vigésimo Segunda Edición. Editorial Porrúa. México 1989. Pág.290.

acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos".

No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. (Suprema Corte de Justicia de la Nación) tesis jurisprudencia de 1996.<sup>9</sup>

#### *Otras acepciones del fuero:*

En nuestro ordenamiento jurídico Mexicano La palabra "fuero" tiene una infinidad de acepciones, en el medio jurídico es común que se confundan los términos como es jurisdicción competencia. También lo encontramos como privilegio que a continuación especificare cada uno de ellos:

- Como *jurisdicción*; es el ámbito dentro del cual la autoridad puede ejercer sus atribuciones, en este sentido y aplicada a los tribunales de justicia. Es decir que es la facultad de resolver un litigio.
- *Competencia*; son los limitantes de la anterior, competencia de los tribunales de la Federación "fuero federal" - y del "fuero común" – como sinónimo de competencia, fuero del domicilio.
- También se puede designar al conjunto de privilegios otorgados a ciertas personas, en razón de la naturaleza de su cargo o empleo.
- también se habla del fuero constitucional, con otro significado, ya que trata de un requisito de procedibilidad.

---

<sup>9</sup> Tesis de Jurisprudencia en Fuente 1996.

## 2.2. Artículo 13 Constitucional.

El artículo 13 Constitucional como garantía de igualdad, es la que estriba en que *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*<sup>10</sup>

Dicho precepto esta involucrado en una garantía de igualdad traducido en la prohibición de existencia de fueros esta idea corresponde a la acepción que implique o denote una circunstancia ante igualitaria.

Señala el Constitucionalista Burgoa Orihuela, que el término *fuero* en el artículo 13 Constitucional significa todo privilegio o prerrogativa de cualquier especie y contenido otorgado a alguna persona o corporación.

No obstante, podemos señalar que la interpretación judicial y doctrinal del artículo 13 Constitucional coincide en señalar que este precepto contiene en forma implícita el principio de igualdad de las personas ante la ley.

Tesis jurisprudencia que aparece con el número 84 del apéndice del seminario judicial de la federación. 1917-1985 en la que expresamente se afirma que el artículo 13 garantiza el principio de igualdad.

Ahora bien estamos en el entendido que este principio impide al legislador establecer privilegios o diferencias en razón del origen, la clase, el estrato y la condición social de las personas.

Esta prohibición de existencias de fueros a titulo de privilegio o prerrogativa. A favor de una persona tiene ciertas salvedades en el sentido de que ciertos servidores públicos gozan de inmunidad procesal de acuerdo a nuestro artículo 111 Constitucional.

Lo que la Constitución prohíbe en su artículo 13 es la existencia de fueros personales, nuestra ley fundamental no excluye a los fueros reales, materiales u objetivos, pues bien como ejemplo esta el *fuero de guerra* que permite la ley suprema es eminentemente real y objetivo, puesto que se consigan en razón de la índole del delito que origina le juicio.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , op.cit., p.13

<sup>11</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio, op.cit., pp.294,295

A continuación citare una tesis jurisprudencial de La Suprema Corte de Justicia de la nación donde señala que el artículo 13 Constitucional no es violatorio del principio de igualdad.

Tesis aislada

Genealogía: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, septiembre de 1997, página 204, Pleno, tesis P. CXXXVI/97.

**FUERO. SU PROHIBICIÓN EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL IMPLICA LA PROSCRIPCIÓN DE JURISDICCIONES O ESFERAS COMPETENCIALES DISTINTAS, EN FUNCIÓN DE LA SITUACIÓN SOCIAL DE DETERMINADA PERSONA O CORPORACIÓN.-**

No obstante que la palabra fuero tiene varias acepciones, la interpretación histórica y sistemática del artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite concluir que la proscripción que realiza de los fueros se refiere a la prohibición del establecimiento de jurisdicciones o esferas competenciales en función a la situación social de determinada persona o corporación. En efecto, al establecer el artículo 13 constitucional la subsistencia del fuero de guerra, en tratándose de delitos y faltas contra la disciplina militar, se refiere a la aplicación, en estos supuestos, de leyes distintas por tribunales militares. De esta forma no debe existir, fuera del ámbito militar, ningún tribunal distinto de los ordinarios que privilegie a determinada persona o corporación.<sup>12</sup>

En síntesis el artículo 13 de Nuestra carta Magna prohíbe la existencia de tribunales especiales, leyes privativas y fueros pero hace excepción al llamado fuero de guerra que posteriormente analizaremos es decir del fuero militar.

En la actualidad en México, el fuero militar realmente no es un privilegio de clase o casta, es más bien un régimen jurídico especializado que regula la disciplina militar, ya que es un elemento importante de la actividad castrense.

---

<sup>12</sup> JURISPRUDENCIAS y tesis aisladas junio 1917.2007.

### 2.2.1 Fuero Militar.

Es necesario conocer los diferentes tipos de fuero y sus antecedentes, para tener un panorama amplio del precepto denominado fuero el cual se utilizaba para designar un régimen jurídico especial, que a manera de privilegio, se otorgaba a un grupo de personas integrantes de corporaciones o entidades públicas, por ejemplo los eclesiásticos, los mineros, los comerciantes y los universitarios.

A continuación se efectuara un breve análisis de el fuero militar fuero, que en la actualidad es señalado en el artículo 13 de nuestra Constitución vigente el cual prohíbe como ya se menciona con anterioridad la existencia de tribunales especiales leyes privativas y fueros, pero hace excepción con el llamado fuero de guerra.

El fuero de Guerra cuya característica es de mantener la exclusividad en todo lo relacionado con las funciones militares e impedir que la justicia común extendiese su actuación a personas pertenecientes al ejército.<sup>13</sup>

Los tribunales militares surgen o tiene lugar cuando se trata de delitos o faltas de orden militar. Así tenemos que el fuero de guerra surge cuando se trata de la comisión de un delito o falta calificados por la ley como pertenecientes al orden militar. Entendemos que en este orden de ideas un hecho delictuoso será militar cuando esté catalogado como tal por el Código de Justicia Militar, la Ordenanza General del Ejército y demás ordenamientos especiales de tal índole.

Definición Técnica. “Fuero Militar o de Guerra es la Jurisdicción o potestad autónoma y exclusiva de juzgar, por medio de los tribunales castrenses y conforme a las leyes del Ejército, Fuerza Aérea y de la Armada Nacional, únicamente a los miembros de dichas instituciones, por las faltas o delitos que cometan en actos o hechos del servicio, así como la facultad de ejecutar sus sentencias.

Igualmente, todo aquello que es propio o relativo a la organización y funcionamiento de los institutos armados mencionados, a través de las jurisdicciones “administrativa” y “gubernativa” en que se considera desdoblada la jurisdicción marcial”.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> GONZALEZ Bustamante, Juan José, op.cit .p. 26

<sup>14</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo IV. Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 2002. Pág. 149.

Abordaremos brevemente los siguientes antecedentes En México se tiene como primer antecedente a “La Constitución de Cádiz”, que permite la subsistencia del fuero eclesiástico y del fuero militar. Así como en la Constitución de Apatzingán, Plan de Iguala y en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 y por último en la Constitución de 1824.

En la Ley Juárez se permite la existencia del tribunal militar pero, con restricción real o competencias. Es decir, hasta la existencia de la Ley Juárez, ni el fuero eclesiástico ni el fuero militar eran considerados como fueros personales absolutos o casi absolutos, donde tuviere que litigar un miembro del culto o miembro de las fuerzas armadas , sobre cualquier materia civil, materia de matrimonio o materia de propiedad, materia de arrendamiento, Materia penal, materia de cualquier orden, tendría que ser substanciada su causa dentro del tribunal de su fuero, independientemente que en esta causa estuviera implicado un miembro o un no miembro del fuero eclesiástico o del fuero militar; era un fuero de privilegio, era u fuero que dejaba en condiciones no paritarias, a los no miembros de dichas corporaciones y, que obligaba litigar siempre en estos tribunales cuando estuviera comprendido algún miembro de dichos fueros.

La Constitución de 1857, siguiendo la tónica de la Ley Juárez, estableció que en el caso del fuero militar subsistiera en lo absoluto, sólo e materia penal, pero no lo excluyó la incoación de procedimientos. Fue hasta la Constitución de 1917 que desaparece de forma total esta figura.

### 2.3. Fuero Eclesiástico.

En México a lo largo de su historia los fueros que más prevalecieron desde la conquista –Nueva España- hasta la ley de 1855, fueron el fuero de guerra y el eclesiástico. Siendo el ex presidente de México Lic. Benito Juárez García quien le dio un matiz que cambiaría casi por completo los privilegios de que gozaban, al promulgar la ley de 23 de noviembre de 1855, quién logró la supresión de los fueros de privilegio, manteniéndose subsistentes el fuero Constitucional y el fuero militar. En cuanto a él fuero eclesiástico quedo suprimido para todo tipo de negocios civiles.

A grandes rasgos señalaremos que El fuero eclesiástico o también conocido como monástico fue creado para conocer de los asuntos civiles y criminales entre los eclesiásticos, seculares, irregulares en atención a que los Obispos, sus vicarios, generales y provisosos, los superiores de ordenes religiosas y todo individuo perteneciente al estado seglar, esto no podían quedar sujetos al fuero ordinario sino que debían de ser juzgados con arreglo a la legislación canónica, lo mismo a sus personas que a sus bienes, lo que daba origen a la creación de un poder civil autónomo e independiente del poder público que contaba con legislación, tribunales, patrimonio y vida propios.<sup>15</sup>

Concepto. *“La potestad de juzgar que a la iglesia corresponde mediante sus tribunales peculiares”*. Así como también se le define como *“la Compendia reservada a la jurisdicción eclesiástica por las leyes de enjuiciamiento ordinario”*.<sup>16</sup>

Aparejado al fuero eclesiástico aparece el fuero de la Santa Inquisición, creado en la Nueva España al establecerse el Tribunal del Santo Oficio y que, como el fuero monacal, obró con absoluta independencia de los demás poderes, inclusive del mismo virrey. Se ocupaba como el fuero eclesiástico por mantener el fuero de la fe y de perseguir a los ateos, judaizantes, herejes, etc., disfrutando sus funcionarios de una manifiesta inmunidad en sus personas, por que si bien es cierto que tanto las audiencias como el Consejo de indias solían enviar jueces visitadores para sujetarlos al juicio de residencia y exigirles las responsabilidades en que habían incurrido por sus abusos, el procedimiento solo era nominal porque generalmente disfrutaban de la protección de los altos dignatarios eclesiásticos.

La Constitución de Cádiz de 1812, congruente con su ideología liberal , procuro suprimir fueros y tribunales especiales en aras de la igualdad subsistió únicamente el fuero militar y eclesiástico y algunos tribunales especializados fue conservado hasta la constitución de 1824, cuando se suprimió el fuero de los eclesiásticos fue en la Constitución de 1857, se nacionalizaron los bienes

---

<sup>15</sup> BUSTAMANTE González Juan José, op.cit.p.23

<sup>16</sup> CABANELLAS, Guillermo. op. cit., p. 230.

eclesiásticos por lo que pasaron a dominio de la nación todos los bienes del clero, así como la separación entre la Iglesia y el Estado.

### **2.3.1 Fuero Municipal.**

Concepto. *“Cuaderno legal o cuerpo de leyes concedido a alguna ciudad o villa para su gobierno y administración de justicia”*.<sup>17</sup>

A este tipo de instrumentos de derecho local se les denominó de otras formas de las cuales podemos mencionar: *forum, foro, consuetudines, costumbres o customs. Usus, usatici, usos o usalges*; pero el común denominador que principalmente se utilizó sigue utilizándose es el de fuero municipal.

*“Hay varias teorías que explican el origen de los fueros municipales que se agrupan en 5 sectores: los que vienen a considerarlos como supervivencias de costumbres prerromanas; los que destacan la influencia germana” algunos centrados en aspectos francos”; los que consideran fundamental influencia árabe, y los que ven el influjo del derecho canónico.”*

Este tipo de fuero fue de los más usados y la Nueva España hizo excepción, también era llamado fuero común o justicia real ordinaria compuesta de alcaldes mayores o corregidores y de audiencias, correspondiendo a los primeros conocer de los negocios que no eran de la incumbencia del fuero privativo. Los Corregidores eran designados directamente por el rey para administrar la justicia en su nombre en las principales ciudades del virreinato por periodos de cuatro a cinco años, e intervenían en asuntos civiles y criminales en los rublos de indios y en cobro de tributos y gabelas. Estos funcionarios lo mismo desempeñaban atribuciones administrativas que judiciales. En cuanto a las audiencias, eran cuerpos colegiados donde reposaba el Supremo Poder Jurisdiccional e intervenían en asuntos de mayor interés, como tribunales de apelación en las causas del patronazgo real y aranceles, siendo tanto su poder que corregían las disposiciones ilegales de los virreyes y practicaban visitas a los corregidores y demás funcionarios judiciales.

---

<sup>17</sup> CABANELLAS, Guillermo. op. cit., Pág.230.

## 2.4 Fuero Constitucional.

La Concepción del vocablo del Fuero Constitucional es consecuencia de la norma constituyente, es el resultado de su evolución histórica nos lleva a que dicha figura tenga una multiplicidad de acepciones desde su origen.

Ahora bien estudiaremos el Fuero Constitucional como privilegio o prerrogativa, analizaremos los diferentes conceptos presentados a continuación.

El fuero Constitucional consiste, de acuerdo con la tradición jurídico-constitucional nacional, en la imposibilidad de poner en actividad el órgano jurisdiccional, local o federal, para que desarrolle sus funciones en contra de quien está investido del carácter de servidor público de los descritos en la clasificación que hace el párrafo primero del artículo 111 constitucional, durante el tiempo de su encargo, para seguir esa clase de procesos tan sólo cuando haya dejado de tener el cargo público de referencia o cuando haya sido declarado por el órgano de Estado competente, que ha perdido el impedimento o el llamado “fuero de no procedibilidad”

EL Fuero constitucional era el derecho que tenían los llamados altos funcionarios ahora denominados (servidores públicos) de la Federación para que, antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal. En las reformas constitucionales publicadas en el DO del 28 de diciembre de 1982 se le cambió el nombre por “declaración de procedencia”. Aunque la institución subsiste”<sup>18</sup>

Según el Maestro Ignacio Orihuela la institución del fuero se instauro para proteger a la investidura y no a la persona como puntualiza en el siguiente comentario:

“Los altos funcionarios federales como el Presidente de la República, los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte, lo Secretarios de estado y el Procurador General de la Nación, gozan de lo que se llama fuero constitucional, cuya finalidad estriba no tanto en proteger a la persona del funcionario, sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar en funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático”.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana, op. cit., pág. 147.

<sup>19</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Séptima Edición. Editorial Porrúa. México. 1989. Pág. 555.

Señala Juventino V. Castro y Castro, que en realidad es una referencia a un privilegio procesal –o requerimiento requisito de procedibilidad reconocido a ciertas funciones públicas, pero que se materializa en los titulares de ellas solamente esta implícito pero no en la forma expresa del artículo 111 constitucional en la cual ya se señalan las responsabilidades de ciertos funcionarios importantes encabezados por el Presidente de la República.<sup>20</sup>

De lo anterior podemos señalar concretamente que El Fuero Constitucional subsiste como genero ya que con las Reformas del 1982 fue Sustituido por el concepto de Declaración de procedencia; ahora bien cuando nos hablan de fuero constitucional .Inmunidad procesal debemos de entender como aquella prerrogativa de la cual gozan los servidores Públicos, cuando se encuentran en el desempeño de sus encargos. y que es sancionado por las leyes penales, dichos servidores públicos se encuentran mencionados en el artículo 111 Constitucional.

A continuación mencionare los sujetos que gozan de fuero Constitucional-Inmunidad Procesal mencionados en el artículo 111.

Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la nación.

Los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Los Consejeros de la Judicatura Federal.

Los Secretarios de Despacho.

Los Jefes de Departamento Administrativo.

Los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El Jefe de gobierno del Distrito Federal.

El Procurador general de la República.

El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

---

<sup>20</sup> CASTRO Y castro, Juventino, El Sistema Constitucional en las Declaratorias De Procedencia (Desafueros). Ed. Porrúa p.p. 5.

El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General Instituto Federal Electoral”.<sup>21</sup>

#### 2.4.1 Inmunidad Parlamentaria.

La Inmunidad Parlamentaria aquella que se traduce como la protección en el aspecto procesal penal de la que lo senadores y diputados son titulares en el ejercicio de sus funciones por la probable responsabilidad en la comisión de un delito, y que consiste en no poder ser detenidos, procesados ni inculcados sin la previa autorización de la Cámara a la que pertenecen.

Concretamente señalaremos que la inmunidad parlamentaria es la inviolabilidad de las opiniones vertidas por los Diputados y Senadores en el Desempeño de sus encargos y al impedimento legal que tiene cualquier autoridad para ejecutar mandamientos judiciales o administrativos sobre la persona y los bienes de estos al interior del recinto parlamentario.<sup>22</sup>

Como antecedente inmediato podemos retomar La inmunidad de los legisladores nace en Inglaterra como una garantía frente a los posibles excesos de la Corona. Durante la Revolución del siglo XVII, se afirmó un régimen de garantías para los derechos individuales reconocidos como inviolables y sagrados, se convirtieron en garantía de libertad el principio de separación y equilibrio funcional de los poderes y se desplazó la soberanía del Rey a la representación parlamentaria, por lo que era necesario garantizar las inmunidades a los miembros de los cuerpos deliberativos.

En Francia fue su misma Constitución de 1789 la que estableció ciertos privilegios a la Asamblea Legislativa basándose en el principio de representación de la soberanía popular.

Dentro de la legislación mexicana, la inmunidad parlamentaria fue plasmada en la Constitución de Apatzingán de 1814. El Artículo 59 señalaba:

*“Los diputados serán inviolables por sus opiniones, 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 en 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*

---

<sup>21</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. op, cit., pág. 40.

<sup>22</sup> ORTIZ Soltero, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Ed. Porrúa. México 2004 p.p263.

*los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.*” Esta fue la primera aparición de la palabra inmunidad en el sistema jurídico mexicano.<sup>23</sup>

La inmunidad parlamentaria puede entenderse en dos sentidos, uno amplio y otro más bien restringido:

En su sentido amplio podemos decir que por inmunidad parlamentaria “se entiende un derecho inherente a la condición parlamentaria en virtud del cual se confiere a los representantes una cierta indemnidad respecto de las acciones judiciales que en su contra pudieran promover el gobierno o los particulares. Derecho a la indemnidad, en suma, que se concreta en forma diversa según se trate de la inviolabilidad o de la inmunidad stricto sensu”.

En su sentido estricto —en el que la usaremos en adelante—, la inmunidad parlamentaria consiste en que los parlamentarios no pueden ser detenidos ni procesados sin la autorización del Congreso —del cual son Miembros—, salvo cuando son sorprendidos en plena comisión del delito (situación de flagrancia). En la doctrina se ha discutido acerca de lo ambigua que resulta la denominación en español, ya que lleva a pensar en una situación de total impunidad y de total sustracción a la acción pena.

Es importante señalar que la inmunidad parlamentaria no es más que una protección procesal la cual dentro del sistema jurídico mexicano esta plenamente regulada indicando que esta tiene todas las posibilidades para eliminarse y así proceder en contra de los funcionarios que cometan algún delito.

En lo referente a su naturaleza jurídica, la inmunidad parlamentaria es “un requisito de procedibilidad en los casos que existe un proceso penal iniciado contra un parlamentario, requisito que consiste en recabar del órgano legislativo la autorización para la continuación del proceso penal”. Dispensa al parlamentario una protección formal, que no tiene contenido material por cuanto el Congreso carece de competencia jurisdiccional. “Una vez descartada la naturaleza judicial de la autorización para proceder, emitida por las cámaras, la inmunidad se presenta como lo que auténticamente es, un requisito procesal”

---

<sup>23</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1805-1991. Editorial Porrúa. México 1991. Pág. 105.

La inmunidad parlamentaria “puede afectar, si no se respeta su finalidad constitucional, los derechos fundamentales: la tutela judicial efectiva y el acceso y ejercicio del cargo público.

Se puede advertir que “una concesión disfuncional de la autorización del Parlamento para el procesamiento penal de un Parlamentario, podría constituir una violación a su derecho al ejercicio de un cargo público, puesto que la limitación al ejercicio de su derecho sería inminente e injustificada” Esto resulta particularmente discutible en vista de que el levantamiento de la inmunidad parlamentaria de un congresista no lo inhabilita para el ejercicio del cargo para el que ha sido electo, sino que permite que el Poder Judicial siga adelante con el.

Como ya se mencionó, el objetivo principal de las prerrogativas parlamentarias es garantizar la independencia y autonomía del cuerpo legislativo, en el caso de la inmunidad, a través del impedimento de la detención o procesamiento de alguno de sus miembros con la intención de apartarlo de sus funciones y con ello impedir el debido ejercicio de las funciones de las Cámaras.

Es por lo anterior que la inmunidad parlamentaria no va en relación con la persona en sí misma, se concede en virtud del cargo que es ocupado, y que como se ha señalado su fin busca proteger a la institución y no al legislador en particular. La inmunidad parlamentaria no constituyen por lo tanto derechos subjetivos, sino que son el resultado de una situación objetiva. Por lo tanto no es potestativo del miembro del parlamento renunciar a ella.<sup>24</sup>

Uno de los puntos a considerar es la irrenunciabilidad de tal prerrogativa, en tanto que el objetivo de ella es proteger al órgano legislativo. Carecería de sentido establecer su carácter renunciable, por que con ello se desvirtuaría el objetivo principal de permitir al Parlamento actuar con libertad e independencia, además de que, como ya lo mencionamos, no es un privilegio que se conceda en lo particular, sino que va implícito al asumir el cargo y solo se pierde por mandamiento expreso del propio órgano legislativo o por solicitud de licencia ya no goza de este beneficio.

Actualmente existen tres grandes sistemas de inmunidades parlamentarias:

1. El primer sistema considera que la aplicación del derecho común sirve perfectamente para garantizar la protección de todos, comprendidos los parlamentarios. Se tiene libertad de palabra pero no se cuenta con inmunidad para el caso de las detenciones por cuestiones penales o civiles.
2. El segundo sistema considera que ninguna inviolabilidad puede constituir un obstáculo para el ejercicio de la justicia penal, sólo se restringe para casos civiles.

---

<sup>24</sup> GONZALEZ Bustamante Juan José, op. Cit., p.91-92

3. El tercer sistema privilegia la inmunidad en los asunto de orden penal por el temor a ver la libertad de los parlamentarios obstaculizada por acciones injustificadas, garantizando la protección de sus miembros conforme a alguno de los siguientes criterios:

- a) Lo primordial es permitir a los parlamentarios que participen en los trabajos de sus asambleas, dictando una prohibición formal de proteger a su detención cuando se dirigen al parlamento. Si entran en el mismo o vuelven.
- b) Ampliar la protección y con este objetivo establecer un procedimiento eficaz que evite de todos modos el establecimiento de un privilegio exorbitante, pero que prohíba toda diligencia judicial o detención sin autorización expresa de la Asamblea a la que pertenezca el parlamento en cuestión.

El sistema mexicano cumple con las características mencionadas en el tercer sistema, dando especial relevancia a que el facultado para decidir sobre la inmunidad de un Parlamentario solo es el congreso.

Para que el Parlamento deje de gozar de la Prerrogativa de inmunidad, es necesario que el Parlamento lleve a cabo un procedimiento especial para retirar la inmunidad, es regla general que sea el Parlamento el facultado para suprimirlo.

## 2.4.2 El fuero como Inmunidad.

“El fuero como inmunidad, es decir, como privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna por la ley fundamental en relación con los diputados y senadores en forma absoluta conforme a su artículo 61, en el sentido de que estos son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos sin que jamás puedan ser reconvenidos por ellas; así como el Presidente de la República de manera relativa en los términos del artículo 108 constitucional que dispone que dicho alto funcionario durante el tiempo de su encargo solo puede ser acusado por traición a la patria o por delitos graves del orden común”.<sup>25</sup>

Es decir que debe entenderse como la prerrogativa Constitucional que tienen ciertos Servidores públicos cuando se encuentran en el desempeño de sus encargos, para no ser sujetos al procedimiento que contempla la ley penal si antes no es oficialmente Declarada su Procedencia , por un órgano materialmente jurisdiccional como es la Cámara de Diputados.<sup>26</sup>

Tratándose de los senadores y diputados, dicha inmunidad absoluta sólo opera durante el desempeño del cargo correspondiente, es decir, con motivo de las funciones que realicen como miembros de la Cámara respectiva, pero no en razón de su investidura misma.

No por el hecho de ser Diputado o Senador, la persona que encarne la representación goza de la inmunidad prevista en el artículo 61 constitucional. Sino únicamente cuando este en el ejercicio del cargo.

En otro aspecto del fuero inmunidad que previene la Constitución es el que se refiere al Presidente de la República y se traduce en que éste, durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, gravedad cuya estimación queda a criterio de la Cámara de Senadores. Durante su periodo como Presidente el mismo goza de inmunidad respecto a cualquier delito oficial.

Dicha inmunidad no significa la irresponsabilidad absoluta del Jefe del Ejecutivo Federal por delitos comunes u oficiales que pueda cometer durante su encargo, sino que sólo equivale a que, en el periodo de su gestión gubernativa,

---

<sup>25</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. op, cit., pág. 557.

<sup>26</sup> ORTIZ Soltero Sergio Monserrit, op.,cit. 264-265

únicamente puede ser acusado por traición a la patria y por hechos delictivos graves.

La Constitución instituye esta situación excepcional con el objeto de proteger al titular del Ejecutivo contra una decisión hostil de las cámaras, las cuales de otro modo estarían en la posibilidad de suspenderlo o de destituirlo de su cargo, atribuyéndole la comisión de un delito por leve que este sea.

José Bautista Becerra señala las características del fuero de inmunidad que a continuación cito:

- a) Al ser inviolables no son sujetos de responsabilidad penal y por ende ninguna jurisdicción represiva puede actuar en su contra.
- b) Como las opiniones pueden ser manifestadas en forma oral o escrita dentro del desempeño de la función, la inmunidad abarca ambas formas de expresión.
- c) Como al manifestar una opinión se puede difamar, calumniar, injuriar, etc., cualquier delito que resultare cometido con la manifestación del pensamiento, queda protegido por la inmunidad cuya alcance tiene como único límite la posibilidad de emitir una opinión.
- d) Como el precepto usa las palabras: en el desempeño de su cargo, debe admitirse que si el miembro del congreso no está en funciones o estándolo no actúa dentro de las atribuciones legales del encargo, no lo ampara la prerrogativa.
- e) La garantía es perpetua, ya que jamás se puede reconvenir al diputado y senador; no importa, pues, que cesen en sus funciones.

Según Manuel Herrera y Laso:

“...la inmunidad es el género; fuero y juicio políticos, las especies. De ahí infiere lógicamente que el desafuero solo reza contra delitos comunes.”

### 2.4.3 Fuero de no Procesabilidad.

El fuero bajo el aspecto que estamos tratando, no implica la irresponsabilidad jurídica absoluta, como el caso a que se refiere el artículo 61 de nuestra Carta Magna, ni la irresponsabilidad jurídica relativa a que alude su artículo 108 y por lo que concierne al Presidente de la República. “*La no procesabilidad*” se traduce en la circunstancia, de que mientras no se promueva y decida contra el funcionario no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria; en otras palabras señalaremos que éstos altos funcionarios si son responsables por los delitos comunes y oficiales que cometan durante el desempeño de su cargo, solo que no se puede proceder contra ellos en tanto no se les despoje del fuero del que gozan, y que, según acabamos de afirmar, es el impedimento para que queden sujetos a los tribunales que deban juzgarlos por el primero tipo delictivo.

Citando a José Becerra Bautista señala: “El funcionario investido con fuero de no procesabilidad solo goza de él cuando desempeña el cargo respectivo y no durante el lapso que dure la licencia que hubiere obtenido para separarse de él temporalmente; el suplente, que no ejerza la función del titular no es sujeto de dicho fuero, sino en la hipótesis contraria.”<sup>27</sup>

El fuero que se traduce en la no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales no equivale a la inmunidad de los funcionarios que con él están investidos y que señala el artículo 111.

Así tenemos que el fuero de inmunidad y el fuero de no procesabilidad, opera diversamente, no solo en cuanto a sus efectos jurídicos, sino por lo que atañe a los funcionarios en cuyo favor lo establece la Constitución.

---

<sup>27</sup> BECERRA BAUTISTA, José. El fuero Constitucional. . Editorial. Jus. México 1945. Pág. 134.

## 2.5 Análisis del artículo 61 Constitucional.

El artículo 61 Constitucional textualmente señala:

**Artículo 61.-** “Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.”<sup>28</sup>

Cabe señalar que el artículo 61 de Nuestra Carta Magna es el único artículo que actualmente menciona el término “Fuero”. A continuación se citara el texto “los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ello [...] velara por el fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar”, con esto se desprende que no podrán ser procesados por las opiniones que manifiesten durante sus encargos los integrantes de la Cámara de Diputados ni la de Senadores.

De lo anterior se puede señalar que la protección que ofrece dicho precepto sobre la inviolabilidad de los legisladores por las opiniones que manifiesten de su quehacer cotidiano se ha incurrido en excesos que han destruido la intención original que dio origen a la figura del fuero (como mencione anteriormente proteger a los legisladores de las amenazas del poder por externar sus puntos de vista políticos). Es por ello de que la necesidad de que los servidores públicos en este caso, deban guiarse por un código ético para incurrir en situaciones de exceso que actúen en menoscabo de la legitimidad y la credibilidad de esa figura jurídica del fuero. Ante claras evidencias de deshonestidad por la comisión de delitos.

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

---

<sup>28</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. Cit., p49.

## CAPITULO III

### RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

#### 3.1 concepto de servidor público:

En el presente capítulo comenzare con el concepto de servidor público, Posteriormente se efectuara un análisis de los diferentes tipos de responsabilidad como resultado de la iniciativa de reforma al título cuarto de la Constitución, que comprenden los artículos 108 al 114 (D.O 28-XII-1982). Es decir que estudiaremos la situación que presentan los trabajadores del Estado en el ejercicio de la función pública.

En este sentido se manifiesta *Gabino Fraga* Cuando señala que “La falta de cumplimiento en los deberes que impone la Función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden *civil*, de orden *penal* o de orden *administrativo*. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además una responsabilidad *civil o penal*” (*Gabino Fraga*).<sup>1</sup>

Por tanto las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado son de naturaleza política, penal y administrativa, tal como lo establece el artículo 109 de la Constitución Federal, las cuales pueden generar simultáneamente con una sola conducta dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones mediante diferentes procedimientos; un procedimiento penal ante el Poder Judicial; un Juicio Político ante el Poder Legislativo; y un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público. Por otra parte frente a los particulares, la responsabilidad será de carácter civil, y deberá ser tramitada conforme a las leyes civiles y ante los jueces de esa materia.

➤ “ La responsabilidad civil” del servidor público, se manifiesta en la Reparación pecuniaria.

➤ La responsabilidad administrativa. Se presenta para sancionar Actos y omisiones de legalidad, honradez, imparcialidad, Economía y eficacia, en la administración pública.

➤ La responsabilidad política” objeto del juicio político, se refiere a Actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses Públicos fundamentales o de su buen despacho.

---

<sup>1</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis H, op. cit., p. 27-28.

➤ La responsabilidad penal” será aplicable sólo después de una Declaración de procedencia”<sup>2</sup>

**Servidor público:** “Se debe considerar como Servidor público aquella persona física que ha formalizado su relación jurídica 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 o un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales, y Municipales.”<sup>3</sup>

Ahora bien La conceptualización del término servidor público obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas de gobierno, para así poder demandar, dentro del marco legal fijado, El cumplimiento de las obligaciones que le son inherentes. La reforma de 1982 al Título Cuarto Constitucional, fue modificar el concepto de Funcionario por el de servidor público para expresar claramente la naturaleza del servicio que implica un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas de gobierno.

Naturaleza jurídica del servidor público:

Son Las relaciones laborales que surgen entre los poderes públicos ya sean federales, Estatales o Municipales y sus Funcionarios, empleados, de confianza o sus trabajadores de base es, diferente en muchos sentidos de acuerdo a sus relaciones laborales, pero aquí analizaremos a los servidores públicos de alta jerarquía y son regulados por L ley Federal de trabajadores al Servicio del Estado.

El artículo 108 de nuestro máximo ordenamiento señala, en forma enunciativa que deben de ser considerados como servidores públicos:

**Artículo 108 Constitucional:** “Para los efectos de responsabilidad a que alude este Título se reputara como Servidores Públicos a los Representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los Funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los Servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran por sus respectivas funciones. El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

---

<sup>2</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM Ed. Porrúa México 1999 pp. 1867.

<sup>3</sup> ORTIZ Soltero, Sergio Monserrit, op. Cit., p.3,4, 17.

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

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.”<sup>4</sup>

### **3.1.1 La responsabilidad Política.**

Este tipo de responsabilidad Política es atribuida a los servidores Públicos señalado en el artículo 110 Constitucional como Consecuencia de un Juicio Político, seguido por presuntas infracciones graves de carácter político.

Sin embargo la sanción en el Juicio Político se concreta a la destitución e inhabilitación del Servidor Público responsable políticamente. Es decir que el juicio político se presenta como un instrumento para remover a los servidores públicos de alta jerarquía, ya sea que por (incompetencia, negligencia, arbitrariedad, deshonestidad, etc.),

El artículo 110 Constitucional señala a los *sujetos, sanciones y substanciación del Juicio Político*, el párrafo tercero establece precisamente las sanciones, las cuales consisten en la destitución y en la prohibición de volver a desempeñar cualquier otra función, cargo o comisión en el servicio público desde uno hasta veinte años, según lo dispuesto en el artículo 8 de la ley reglamentaria. (Constitución comentada)

La fracción I del artículo 109, Constitucional establece la procedencia del Juicio Político para aquellos servidores públicos señalados en el artículo 110 constitucional “cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”

Tiene su fundamento legal en el título cuarto de la Constitución Política (artículos del 108 al 114)

*Ortiz Soltero* nos define a la Responsabilidad política como aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las

---

<sup>4</sup> Constitución política De los Estados Unidos Mexicanos, op. Cit,p.91.

leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.

### **Sujetos de responsabilidad política:**

El artículo 110 señala en su primer y segundo párrafo a los sujetos de Juicio Político, que a continuación se mencionan según su jerarquía.

#### **En el Poder Ejecutivo Federal**

- Los Secretarios de Despacho
- Los Jefes de Departamento Administrativo
- El Procurador General de la República
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados de empresas de Participación estatal y mayoritaria.
- Los Directores Generales y sus equivalentes de las Sociedades y Asociaciones asimiladas a estas.
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.

#### **En el poder legislativo Federal:**

- Los Senadores Propietarios al Congreso de la Unión, y
- Los Diputados Propietarios al Congreso de la Unión.

#### **El poder Judicial Federal:**

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

#### **En el Gobierno del Distrito Federal.**

- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal,
- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal,
- Los Diputados Propietarios a la Asamblea del Distrito Federal.
- Los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal,
- Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.<sup>5</sup>
- 

---

<sup>5</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. Cit., p.92

### **En el Instituto Federal Electoral:**

- El Consejero Presidente.
- Los Consejeros Electorales;
- El Secretario Ejecutivo.

### **Los funcionarios de los Estados de la República:**

- En el poder Ejecutivo Estatal
- Los Gobernadores de los Estados ,
  
- Los Diputados Propietarios de las legislaturas locales.

### **En el poder Judicial Estatal:**

- Los Magistrados de los Tribunales Superior de Justicia de los Estados, y en su caso,
- Los miembros del Consejo de la Judicatura.

Cabe señalar que el Presidente de la República Es necesario señalar que el Presidente de la República, solo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110, solo es responsable de traición a la patria y delitos graves del orden común, mediante el procedimiento que se sigue para el Juicio Político. Con esto confirmamos que el titular del Ejecutivo Federal, por delitos del orden común y faltas administrativas no es responsable, concretamente carece de Responsabilidad Política ya que no lo incluyen como sujeto en el Juicio Político.

### ***Sanciones:***

El artículo 110 en su párrafo tercero señala las sanciones para aquellos servidores públicos que incurran en Responsabilidad Política Se contempla como sanción política la destitución y la inhabilitación, que puede ser impuesta por la cámara de Senadores.

Las sanciones correspondientes deberá, aplicarse en un período no mayor a un año contado a partir de la fecha en que se inició el Procedimiento del Juicio político.

### **Conductas que dan origen a la Responsabilidad Política:**

Las conductas que dan origen a la responsabilidad política son los que se señalan a continuación y encuentran su fundamento legal en el artículo 110 constitucional.

- Ataques a las instituciones democráticas:
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.
- La violación grave y sistemática a las garantías individuales y sociales;
- El ataque a la libertad del sufragio;
- La usurpación de atribuciones. Este es un delito ya contemplado por las leyes penales;
- Por infracción y violación a la Constitución y a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Constitución.
- Por infracción y violación a la Constitución y a las leyes Federales cuando cause perjuicio graves a uno o varios Estados de la misma o a la sociedad.
- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

### **Autoridades Competentes:**

La Cámara que integra el Congreso de la Unión son los órganos competentes para substanciar el procedimiento relativo al Juicio Político, y en su caso, aplicar las sanciones correspondientes, en tanto que los Diputados deben actuar como Órgano Instructor y de Acusación, mientras que la de Senadores debe fungir como Jurado de Sentencia.

Sanciones por Responsabilidad Política:

- La Destitución.
- La inhabilitación.
- La sanción económica.
- Pérdida de la inmunidad procesal.

### **Recursos legales:**

El título Cuarto de la Constitución General de la República y sus leyes reglamentaria disponen que las declaraciones y resoluciones emitidas por la Cámara de Diputados y Senadores, respectivamente, serán inatacables, por lo que no existe ningún recurso legal para impugnarlas o revocarlas; sin embargo, deberán proceder el juicio de nulidad cuando no se satisfagan las formalidades esenciales del procedimiento.

### **3.1.2 Responsabilidad Penal.**

La fracción II del artículo 109 se refiere a la responsabilidad penal de los servidores públicos por la comisión de delitos, la cual debe perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal común, ya sea Federal o común.

Ahora bien, a efecto de proteger la función Constitucional desempeñada por ciertos Servidores Públicos, con respecto de posibles agresiones de las demás ramas de gobierno, el artículo 111 en vigor, conserva y amplía la Institución de inmunidad Procesal, “anteriormente denominada *“Fuero Constitucional”* y que en la actualidad en nuestra Constitución vigente es llamada *“declaración de procedencia”*, pero cuyo alcance y significado jurídico continúan siendo exactamente los mismos, para evitar los abusos que tal inmunidad ha propiciado en la práctica”, hubiese sido adecuado limitar un tanto, por lo menos en cuanto no se aplicara en caso de *delitos flagrantes*, tal y como ocurre en otros sistemas jurídicos, tema que abordaremos en el capítulo IV propuesta de reforma que se propone en el presente proyecto.<sup>6</sup>

La finalidad que tiene la protección Constitucional denominada anteriormente *“fuero Constitucional”* es de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara Diputados autorización denominada *“Declaración de Procedencia”*.

#### **Concepto de responsabilidad penal:**

Es aquella en la que incurren los Servidores Públicos cuando sus actos u omisiones son sancionados por leyes penales. Estos actos u omisiones pueden darse en el desempeño de sus empleo, cargo o comisión, en cuyo caso es necesario referirse a los distintos tipos penales que contempla el Código Penal.

---

<sup>6</sup> Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos Comentada .pp. 200.

## **Sujetos.**

Todos los Servidores Públicos son penalmente responsables por las conductas ilícitas que cometieren a excepción del Presidente de la República que sólo puede ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común. Cabe resaltar que aquellos servidores públicos que señala el artículo 111 Constitucional no pueden ser sujetos al procedimiento penal sin previo desafuero.

- En el poder ejecutivo federal
- El Presidente de la República
- Los Secretarios de Despacho
- Los Jefes de Departamento Administrativo; y,
- El Procurador Federal de la República.

En el Poder Legislativo Federal:

- Los Senadores Propietarios al Congreso de la Unión
- Los Diputados Propietarios al Congreso de la Unión

En el Poder Judicial de la Federación.

- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Los Magistrados de la Sala Superior Tribunal Electoral del Poder Judicial de La Federación.
- Los Consejeros de la Judicatura Federal:
- Los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito y;
- Los Jueces de Distrito.

En el Gobierno Del Distrito Federal

- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- Los Diputados Propietarios a la Asamblea del Distrito Federal.

El Instituto Federal Electoral:

- El Consejero Presidente; y,
- Los Consejeros Electorales.

Los Funcionarios de los Estados de la República.

- En el poder Ejecutivo :
- Los Gobernadores de los Estados.

En Las Legislaturas Locales:

- Los Diputados Propietarios de Las Legislaturas Locales

En el Poder Judicial Estatal

- Los Magistrados de Los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, y en su caso,
- Los Magistrados de los Consejos de las Judicaturas.

### **Los delitos de referencia son:**

- Ejercicio indebido de servicio público,
- Abuso de autoridad,
- Coalición de servidores públicos,
- Uso indebido de atribuciones y facultades,
- Concusión,
- Intimidación,
- Ejercicio abusivo de funciones,
- 
- Tráfico de influencia,
- Cohecho,
- Peculado,
- Enriquecimiento ilícito,

Para estos delitos se asignan penas de privación de libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

En materia penal existe la protección constitucional (anteriormente llamada *fuero*, aunque de acuerdo a 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.

Los sujetos que gozan de esta protección constitucional son:

- “Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.
- Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Los Consejeros de la Judicatura Federal.
- Los Secretarios de Despacho.
- Los jefes de Departamento Administrativo.
- Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal.
- El titular del órgano de Gobierno del Distrito Federal

- El Procurador General de la República y,
- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.”<sup>7</sup>

También gozan de esta protección los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, pero en este caso la Declaración de Procedencia deberá enviarse a las legislaturas local correspondiente, para que, con base en su soberanía resuelvan lo procedente.

El procedimiento para la Declaración de Procedencia es semejante al correspondientes para el juicio político en su etapa ante la cámara de diputados, ya que en el artículo 25 de la ley de responsabilidades de los servidores públicos se establece que se actuara en lo pertinente de acuerdo con lo previsto para el juicio político.

La sección Instructora, integrada por cuatro diputados de cada una de las comisiones de la Cámara, en los términos del artículo 11 de la ley de responsabilidades de los servidores públicos, procurará establecer

- a) La subsistencia del *fuero* constitucional.
- b) La existencia del delito, y
- c) La probable responsabilidad del inculpado.

La regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el código penal, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código penal.

---

<sup>7</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pp. 93.

### **3.1.3 Responsabilidad Administrativa.**

Delgadillo Gutiérrez señala que En los términos de la fracción III del artículo 109 constitucional “Se aplicarán sanciones administrativas a los Servidores Públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”

Ortiz Soltero Jorge define a la Responsabilidad administrativa como “aquella en la que incurren los servidores públicos, cuando en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.”<sup>8</sup>

#### ***SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.***

Los servidores públicos que señala el artículo 108

- Representantes de Elección Popular
- Miembros del Poder Judicial Federal.
- Miembros del Poder Judicial del Distrito Federal.
- Los Funcionarios y empleados y en General toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal
- Los Servidores Públicos del Instituto Federal Electoral.
- Aquellas personas que manejen o apliquen recursos Públicos Federales.

#### **CONDUCTAS QUE ORIGINAN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA:**

- Legalidad
- Honradez
- Lealtad
- Imparcialidad
- Eficacia
- El nepotismo

#### **Sanciones por la Responsabilidad Administrativa:**

El artículo 109 en su fracción III dispone:

Se aplicaran Sanciones Administrativas a los Servidores Públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, la Honradez, la imparcialidad y la eficacia en

---

<sup>8</sup> ORTIZ Soltero Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales De los Servidores públicos , Ed. Porrúa, México 2004. P.P 127.

que deben observar en sus empleos, cargos o comisiones, a continuación se señalan dichas Sanciones.

- Amonestación Privada o Pública,
- Suspensión temporal
- Destitución del Puesto,
- Sanciones económicas,
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos o cargos o comisiones en los Órganos de gobierno.

### **Marco legal:**

La constitución Federal sentó las bases legislativas sobre las que debieron plantearse las responsabilidades legales de los servidores públicos y dispuso que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados precisaran el carácter de un servidores públicos de quienes se encontraran desempeñando un empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios, en los términos del artículo 108; asimismo dispuso la expedición de las leyes de Responsabilidad de los Servidores públicos y de las demás normas conducentes para sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurriesen en responsabilidad.

Conductas que dan origen a la responsabilidad administrativa:

El artículo 113 de la Constitución Federal dispone que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos deberán determinar las obligaciones, estas están previstas en el código de conducta contenidas en las 24 fracciones del artículo 8 de la ley de federal de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

### 3.1.4 Responsabilidad Civil.

En este tipo de responsabilidad no existe fuero es decir que no se requerirá de declaración de procedencia el artículo 109 define los diferentes tipos de responsabilidades, Pero no se define claramente la responsabilidad civil.

Dentro del título cuarto de la Constitución en particular en el artículo 109, establece los diferentes tipos de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se define la *Responsabilidad Civil*. El antepenúltimo párrafo del artículo 111 en vigor, sencillamente establece que "en demandas el orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".

Ortiz Soltero Sergio Monserrit define la Responsabilidad Civil como "aquella que proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio de la hacienda pública o a los particulares, con la obligación de repararlos o indemnizarlos y de sufrir la sanción económica o pecuniaria que procede conforme a la ley."<sup>9</sup>

Por lo tanto, si la Responsabilidad Civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil, y éste sólo la establece de manera directa a cargo de los funcionarios y empleados públicos, solidaria cuando se genere por ilícitos dolosos de ellos y subsidiaria en todos los demás casos, necesariamente se debe concluir que en nuestro sistema jurídico la responsabilidad civil de los servidores públicos solo se puede generar entre particulares, no entre el estado y sus empleados.

---

<sup>9</sup> ORTIZ Soltero, Sergio Monserrit, op.cit., p.280.

### 3.2 La Declaración de Procedencia.

Es un proceso competencia de la Cámara de Diputados cuyo objeto es poner a un servidor público a disposición de una autoridad judicial. La cámara no juzga los hechos con base en las normas legales, se limita a emitir una declaración de oportunidad de acuerdo con los hechos y la probable responsabilidad, sólo resuelve si el servidor público queda o no a disposición de la autoridad competente para que lo juzgue de acuerdo al delito que determine de manera expresa.

Es decir que regula el procedimiento en el cual se establece el desarrollo de la investigación tendiente a determinar presunta comisión de un delito por los servidores públicos, para los cuales la Constitución determina el requisito de "*declaración de procedencia*" para proceder penalmente en su contra con arreglo a la legislación penal, cuyo objetivo primordial es de Juzgar al servidor público exclusivamente por el delito o por los delitos cometidos durante su encargo y que han sido objeto de solicitud.

*Los efectos que produce dicho proceso son los siguientes:*

La separación de su cargo en tanto esté sujeta a proceso penal, poniendo a disposición de la justicia al servidor público, para que sea un juez del Poder Judicial el que decida la culpabilidad o no del servidor público.

Arteaga Nava Elisur, define a la declaración de procedencia señalando que "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 publico a disposición de las autoridades judiciales, afín de que sea juzgado exclusivamente por el o los delitos cometidos durante el desempeño de su encargo y que la declaración precisa." <sup>10</sup>

Sergio Monserrit Ortiz define a la Declaración de Procedencia como "un procedimiento sumario de tipo político y materialmente jurisdiccional, que se instaura en contra de los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal para posibilitar la procedencia de la acción penal que se que se derive de las denuncias penales que se interpongan en su contra." <sup>11</sup>

Ahora bien, expuesto lo anterior estamos en el supuesto de que el objeto de la *declaración de procedencia* es que es un requisito de procedibilidad obligatorio para aquellos servidores públicos que en el ejercicio de su encargo cometiesen un delito en el sentido de que la Cámara de Diputados debe dar su conformidad

---

<sup>10</sup> ARTEAGA Nava, Elisur, Derecho Constitucional, Ed. Oxford University Press, México, 1999. P.739.

<sup>11</sup> ORTIZ Soltero Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de Los Servidores Públicos, Ed. Porrúa. México 2004, p263.

para que en forma legal se proceda penalmente contra dichos Servidores Públicos señalados en el artículo 111 Constitucional.

Es decir que este privilegio (*fuero*), otorgado a dichos Servidores Públicos debe de limitarse en los caso de delito flagrante, se debe de aplicar una reforma inmediata para limitarlos en el sentido de que no exista abusos de dicha figura, no debe de convertirse en una situación de impunidad. Por ello la Cámara de Diputados debe salvaguardar el principio de igualdad ante la ley, dando curso a la declaración de procedencia para que el legislador responda por los hechos previsiblemente ilícitos en los mismos términos que todos los ciudadanos.

*Encontramos los fundamentos legales en los siguientes artículos:*  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Arts.: 108-114.

**SUJETOS:**

“Los Servidores Públicos que son responsables penalmente son los señalados en el artículo 111 párrafo primero Constitucional, que a continuación se mencionan.”<sup>12</sup>

■ LOS DIPUTADOS Y SENADORES AL CONGRESO DE LA UNIÓN	<b>EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL</b>
■ LOS MAGISTRADOS DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL	■ EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA
■ LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	■ Y EL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL D. F
■ LOS CONSEJEROS DE LA JUDICATURA FEDERAL	■ CONSEJERO PRESIDENTE Y LOS CONSEJEROS ELECTORALES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.
■ LOS SECRETARIOS DE DESPACHO	■ LOS DIPUTADOS A LA ASAMBLEA DEL DISTRITO FEDERAL
■ LOS JEFES DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO	

<sup>12</sup> Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos p.p 93.

### 3.2.1 Procedimiento.

La declaración de procedencia se inicia cuando el Ministerio Público solicita a la Cámara de Diputados que se retire la inmunidad procesal al presunto responsable de un delito. La solicitud se envía a la Sección Instructora, la cual calificará si es procedente el trámite; en caso de ser improcedente, se hará saber a la Cámara para que resuelva si se Desecha o continúa.

A continuación analizaremos dicho proceso:

La primera parte del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone:

I.- “Cuando se presenta denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplido los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, afín 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.”<sup>13</sup>

II.- La denuncia puede ser presentada por particulares ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, o en su defecto, ante la representación social competente (Ministerio Público) quien habiendo integrado la averiguación previa y habiéndose cumplido los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal.

III.-solicite a dicho órgano legislativo que declare la procedencia de la denuncia.

Es decir que el Procedimiento de la Declaración de Procedencia solamente podrá iniciarse cuando el Ministerio Público haya hecho saber a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados la presunción legal de una conducta delictiva cometida por el Servidor Público al haber integrado la averiguación previa y el juez penal este listo para ejercer la acción correspondiente, de lo contrario sí el ciudadano es quien presenta la denuncia ante el órgano legislativo, este sólo procederá de conformidad cuando estén reunidos los elementos de tipo penal y la posibilidad de ejercer la acción penal, de no ser así se desechara de plano.

---

<sup>13</sup> Ley Federal de Responsabilidades de Los Servidores Públicos pp.

:

### **La sección Instructora:**

La sección Instructora Practicara todas las diligencias conducentes para establecer:

- Si el inculpado es Servidor Público.
- Si el servidor público esta comprendido dentro del articulo 111 Constitucional.
- Si se encuentra en el ejercicio dentro de su encargo
- La existencia del delito y.
- La probable responsabilidad del inculpado.
- 

Si a juicio de la sección Instructora la denuncia es notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara de Diputados para que este resuelva si se desecha o se continúa con el procedimiento.

### ***Dictamen de la procedencia de la denuncia:***

La sección Instructora determinara dentro de los sesenta días hábiles contados a partir de la fecha en que se le turno la denuncia respectiva, sí ha lugar a proceder penalmente contra el servidor público inculpado. (Dicho plazo podrá prorrogarse).

**Jurado de procedencia:** Recibida la dictaminarían el presidente de la Cámara de Diputados anunciará que esta debe erigirse en jurado de procedencia al día siguiente de haberse depositado el dictamen, asiéndolo saber al servidor público inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante o ministerio público en su caso.

: **Delación:** Si la Cámara de Diputados declarara que ha lugar a proceder contra el inculpado, este quedara inmediatamente separado de su cargo y sujetos a la jurisdicción de los tribunales competentes, Cabe mencionar que sí la Declaración ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto este sujeto a proceso penal, de lo contrario La Cámara de Diputados declarara que no ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto este sujeto a proceso penal. Si el proceso culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función.

Por ultimo señalaremos el marco normativo:

**Marco normativo:**

La Cámara y la Sección Instructora se sujetarán al siguiente normatividad:

La Constitución federal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Ley Orgánica y Reglamento del Congreso General por lo que toca a atribuciones, plazos y procedimientos.

El Código Federal de Procedimientos Penales por lo que toca a discusiones y votaciones en términos de las reglas establecidas para discusión y votación de leyes;

En materia de pruebas y procedimiento. De aceptarse a trámite, la Sección Instructora realizará las diligencias que lleven a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado. Dentro de dichas diligencias, deben guardarse las garantías de presentación de pruebas por el inculpado, así como el derecho a su garantía de defensa, correspondiendo a la Sección Instructora ampliar plazos para el ofrecimiento y desahogo de pruebas, y de la misma forma para calificar la admisión.

De lo anterior podemos señalar que la Declaración de Procedencia es un procedimiento, el cual es uniuinstancial y condicionalmente del ejercicio de la acción penal en contra de los servidores públicos señalados en el artículo 111. La Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos contempla exclusivamente la declaración de procedencia en el caso de presentación de denuncias o querrelas refiriéndose a cuestiones únicamente de carácter penal. Lo que quiere decir que no se requerirá de dicho procedimiento en los casos de conductas infractoras que den lugar a Responsabilidad política (juicio político) o Responsabilidad Administrativa (proceso Administrativo Disciplinario) Es decir que nos encontramos ante una Responsabilidad Penal.

### 3.3 El Juicio político.

Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos señalados por el artículo 110 de la Constitución redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Señala el Lic. Delgadillo Gutiérrez que “en cuanto al juicio político podemos señalar que se trata de servidores públicos que tiene atribuidas facultades de gobierno y de administración, y que por lo tanto su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente todo servidor público podría incurrir en este tipo de responsabilidad.”<sup>14</sup>

El juicio político es un proceso jurisdiccional, iniciado por una denuncia que puede formular cualquier ciudadano cuya instrumentación ha sido encomendada al poder legislativo y que tiene por objeto, la investigación de la conducta de los servidores públicos, de alta jerarquía a los que se refieren los primeros párrafos del artículo 110 de la Constitución General de la República, a efecto de determinar la responsabilidad política, puesta de manifiesto en dichas conductas y aplicar las sanciones correspondientes.

Señala Fix-Zamudio, Héctor que El Juicio político: se entiende como el procedimiento que se sigue contra algún Funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese, cometido y de cuya perpetración se le declare culpable.

Elisur Arteaga Nava nos señala algunas de las características de el juicio político

**El juicio político es un procedimiento de excepción**, lo es en muchos sentidos porque se sigue a funcionarios que están al margen del sistema ordinario de persecución y castigo de ilícitos; porque sólo en forma aislada y ocasional el congreso de la unión abandona sus funciones naturales de legislar.

**El juicio político es uninstancial:** se inicia con el acuerdo que emite el presidente del senado en el sentido de declararse constituido en jurado de sentencia y concluye con la resolución que condena o absuelve al reo. No hay instancia posterior.

Cabe señalar que no existe ni primera ni segunda instancia. No hay recursos ni quien conozca de ellos.

**El juicio político, es sumarísimo**, es decir no existe ni admite excepciones dilatorias, no puede haber inocentes de previo y especial pronunciamiento.

---

<sup>14</sup> DELGADILLO Gutiérrez Luis. H. op, cit,P41

***El juicio político es un proceso mixto:*** “que es escrito y oral; se entrega con los escritos de denuncia, dictámenes, pruebas y documentos que se allegan al juicio en vía de informes o alegatos; por otra parte existe una sección oral, que si bien con el tiempo se consigna en actas y en el Diario de Debates, el momento de dictarse la resolución definitiva, los miembros del jurado sentencian con base en lo expuesto de viva voz.”<sup>15</sup>

### **3.3.1 Procedimiento.**

#### **Denuncia:**

“Es requisito indispensable para la iniciación del proceso del juicio político, la presentación de una denuncia que puede hacer cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad, ante la Cámara de Diputados según el artículo 9 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”<sup>16</sup>

En cuanto a la formalidad de la denuncia deberá ser presentada por escrito debidamente firmada y será acompañada de las pruebas documentales u otras diversas relacionadas con la existencia de la infracción que se imputa al servidor público. Que arrojen los elementos suficientes para presumir la responsabilidad política de dicho servidor público.

#### ***Ratificación***

La presentación de la denuncia se hará a través de la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y deberá ser ratificada dentro de los tres días naturales siguientes.

#### ***Subcomisión de Exámenes Previos:***

Hecho lo anterior será turnada a la Subcomisión de Exámenes Previos de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia. Del turno correspondiente La Oficialía Mayor dará Cuentas a cada una de las Coordinaciones de los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados.

Cabe señalar que es condición necesaria, para la Procedencia del Juicio Político, que la Denuncia sea presentada durante el tiempo que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión o a más tardar dentro del año siguiente a la conclusión de sus funciones; de lo contrario se estará en una causal de notoria improcedencia, por prescripción del Juicio Político.

---

<sup>15</sup> ARTEAGA Nava Elisur., op.cit.,p.702-703

<sup>16</sup> LEY Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE JUSTICIA:

Tienen facultad para revisar las resoluciones que emita la Subcomisión de exámenes previos

La Cámara de Diputados funge como órgano instructor y de acusación y substancia el procedimiento del Juicio Político

**SUBCOMISIÓN DE EXAMENES PREVIOS:** Esta subcomisión determinara en un plazo no mayor de treinta días hábiles.

### SECCIÓN INSTRUCTORA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS:

Corresponde a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados practicar todas las diligencias necesarias para comprobar la existencia de la conducta que se atribuye al servidor público, precisando en todo caso la personal y específica participación de este así como las circunstancias en que dicha conducta se produjo.

**Instrucción:** De acuerdo con el procedimiento establecido la Sección Instructora cuenta con tres días naturales a partir de la ratificación, de la denuncia para informar al denunciado sobre la materia de la denuncia haciéndole saber su derecho a defenderse y la obligación de comparecer personalmente o de informar por escrito dentro de los siete días naturales a la notificación respecto de la conducta imputada.

Transcurrido el término concedido al denunciado para que comparezca o informe, la Sección Instructora ordenara la apertura del procedimiento a prueba, por treinta días naturales dentro de los cuales se desahoga.

Las pruebas que ofrezcan cada una de las partes a sí como las que determine la Sección Instructora sean pertinentes. El periodo probatorio es exclusivo de la Sección.

**Alegatos:** La fase de Instrucción del procedimiento en la Cámara de Diputados, concluye al termino del periodo probatorio según lo señala el artículo 15 de la LFRSP, posteriormente se pondrá el expediente a la vista de ambas partes y sus defensores en un plazo de tres días naturales, para que tomen las notas pertinentes y expresen sus alegatos por escrito dentro de los seis días naturales siguientes. A la conclusión del plazo de tres días correspondientes al denunciado.

### **Actos que lo motivan**

Los actos que puede motivar el ejercicio del juicio político son aquellos que redundan en perjuicio de los Intereses públicos fundamentales y de su buen despacho y que la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos enumera de la siguiente manera:

- El ataque a las instituciones democráticas;
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- El ataque a la libertad de sufragio;
- La usurpación de atribuciones;
- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el Funcionamiento normal de las instituciones;
- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

**Conclusiones:** Terminado el plazo para la presentación de alegatos , se hayan o no presentados, la Sección Instructora formulara conclusiones en las que debe analizar claramente la conducta que se le imputa a el Servidor Público, haciendo las consideraciones jurídicas pertinentes para justificar en su caso la conclusión o continuación del procedimiento.

Las Conclusiones que emita la Sección Instructora son:

- a) de no Acusación: serán propuestas cuando las constancias del procedimiento se desprendan de inocencia, del acusado en ellas se propondrá la Declaración de que No ha lugar en contra por las conductas imputadas en la denuncia.
- b) De acusación: se emitirán conclusiones condenatorias, en las que se deberán proponer;

I.- que este legalmente comprobado la existencia de la conducta o hecho materia de la denuncia.

II.- Que se encuentre acreditada la responsabilidad del encausado en su comisión.

III.- La sanción que deba de ser impuesta de acuerdo con el artículo 8 de la LFRSP.

IV.- Que en caso de aprobarse las conclusiones propuestas, se envíe la declaratoria correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación.

#### **Audiencia Final:**

Emitidas las conclusiones cualesquiera que sea su naturaleza, deberán ser turnadas a los secretarios de la Cámara de Diputados, para que den cuenta a l presidente de la misma, quién anunciara que dicha Cámara se reunirá en sesión.

### **3.4. Diferencias entre Declaración de Procedencia y Juicio Político.**

Puntualizaremos en este capítulo que la Declaración de Procedencia y el Juicio político son dos procedimientos distintos:

#### **El Juicio político:**

de carácter bicameral, se busca imponer a los funcionarios federales que violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, sanciones políticas como la destitución de sus funciones y la inhabilitación hasta por veinte años, dependiendo de la gravedad, para desempeñar un empleo cargo o comisión en algún órgano de gobierno o en los casos de los funcionarios Estatales, cuando con su conducta incurran en violaciones a las leyes federales, a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.

#### **Declaración de Procedencia:**

Unicameral se busca desaforar (remover la inmunidad procesal) al Servidor Público federal para que pueda ejercitarse la acción penal derivada de las denuncias que se presenten en su contra y así estar en posibilidad legal de sujetarlo a las autoridades y al procedimiento penal correspondiente, sin que su propósito sea la imposición de sanciones de tipo político.

<p>DECLARACION DE PROCEDENCIA: Regulado por el artículo 111 constitucional.</p>	<p><b>JUICIO POLITICO:</b> <b>Regulado por el artículo 110 Constitucional</b></p>
<p>Es procedente por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo. Para los servidores públicos señalados en el artículo 111 constitucional.</p>	<p>Se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad eficacia que deban observar el en el desempeño de sus empleos, cargo o comisiones.</p>
<p>Objetivo. Remover al funcionario público del fuero constitucional, mediante la declaración de procedencia (inmunidad-procesal) dejándolo así, para que siga el proceso ante la autoridad competente.</p>	<p>Objetivo: cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.</p>
<p>Solo puede iniciarse la declaración procedencia durante el tiempo que el servidor publico desempeñe su cargo.</p>	<p>Sólo podrá iniciarse durante el tiempo en el que servidor público desempeñe su empleo cargo, o comisión y dentro de un año después de concluidas sus funciones.</p>

## CAPITULO IV

### LA FIGURA JURIDICA DEL FUERO CONSTITUCIONAL PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 111.

#### 4.1 El uso del Fuero Constitucional en la actualidad.

En el presente capítulo se efectuara un análisis de la **figura jurídica del fuero Constitucional** (inmunidad procesal) -Declaración de procedencia en la actualidad, se estudiarán sus alcances y limitaciones de las que gozan los servidores públicos analizando a sí el objeto primordial del presente trabajo:

El Título Cuarto de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos es omiso, en cualquier referencia o mención, a los términos **fuero Constitucional o Inmunidad Procesal**; sin embargo como ya se señaló anteriormente, diversos artículos de la Constitución continúan refiriéndose a Fuero Constitucional o Inmunidad procesal, así como algunas leyes secundarias. El fuero Constitucional subsiste como género.

Ahora bien con lo dispuesto anteriormente, señalaremos que antes de las reformas Constitucionales de 1982 el **Fuero Constitucional** presentaba como elementos la no procesabilidad y la Inmunidad parlamentaria. La no procesabilidad en relación al *juicio político* y el segundo con relación a la inviolabilidad de las opiniones vertidas por los diputados y senadores al Congreso de la Unión. Con la entrada en vigor de las Reformas del 1982, el término Fuero es destituido por la **declaración de procedencia** que fue creada como uniinstancial, y condicionante del ejercicio de la acción penal encontrar de los Servidores públicos regulados por el artículo 111 Constitucional.

De lo anterior podemos deducir que Consecuente mente cuando nos referimos a la Responsabilidad penal debemos atender al Fuero Constitucional y que se traduce en Inmunidad procesal como prerrogativas o privilegios. Originalmente el *Fuero* fue creado como una protección constitucional que se da a la función que desempeñan los servidores públicos y que dicha protección no se otorga en razón de la persona, sino del cargo, ya que dicha prerrogativa es indispensable para la existencia de las instituciones y la función del propio servidor público.

Juventino Castro y Castro señala que el Fuero Constitucional pocas veces es contemplado como lo que es o pretende ser: una protección privilegiada a delicadas funciones públicas, que deben ser protegidas evitando se interrumpa su dinámica pública, discontinuando u obstaculizando al titular o responsable de que se produzca fluidamente dicha función pública. Señalando así que es a la función pública a la que se quiere privilegiar y no al servidor público que la desempeña.

Ahora bien, dicho privilegio causa indignación a la mayoría de la población mexicana en el sentido de que se ha abusado de dicha figura jurídica por parte de los servidores público utilizándolo como un privilegio, escudo, armadura especial una capa protectora y ha perdido la esencia por la cual fue creado.

Lo cierto es que en los últimos años el fuero ha perdido el motivo de su existencia, ya que ha dejado de ser una protección para garantizar el equilibrio de poderes para convertirse en una excepción jurídica que permita el rompimiento de la garantía constitucional de igualdad jurídica para fomentar la impunidad desde un cargo público. Esto ha hecho que la opinión pública condene esta figura de protección constitucional por lo que hoy su existencia antes de fortalecer el servicio público lo debilita.

En la actualidad el fuero tiene menos justificación de ser, es por eso que en el presente proyecto se propone una reforma Constitucional al artículo 111, que busca acotarlo y limitarlo confirmando con ello que no se debe considerar una inmunidad a la persona sino más bien como una protección inherente a la función pública.

Señalado lo anterior a continuación se expondrán algunas tesis pronunciadas por nuestro máximo tribunal.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.- El pleno de la Corte determinó, en junio 1996, que el fuero es, según su génesis, un privilegio conferido a determinados servidores públicos para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos y salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento.

No. Registro: 304,181

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Quinta Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

LXXXVIII

Tesis:

Página: 327

#### FUERO CONSTITUCIONAL.

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

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

Amparo penal revisión 4287/45. Joffre Sacramento. 8 de abril de 1946. Unanimidad de cuatro votos, por lo que se refiere a la concesión del amparo y por mayoría de tres votos, en cuanto a los fundamentos. Ausente: José Rebolledo. Disidente: José M. Ortiz Tirado. La publicación no menciona el nombre del ponente<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Jurisprudencia y Tesis Aisladas, Poder Judicial de la Federación IUS2007.

#### **4.2.- Reformas que ha tenido el artículo 111 Constitucional:**

El artículo 111 ha sido reformado en siete ocasiones efectuaremos un breve análisis de dichas reformas:

**20 de agosto de 1928.-** Se reformó este artículo para incorporar como facultad del presidente de la República la petición de la destitución de los jueces federales, así como el distrito federal.

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de diputados la destitución por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte De Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados de del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos, si la Cámara de diputados, primero y la Cámara de Senadores, después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación.

**21 de Septiembre de 1944,** esta reforma tuvo como finalidad que el presidente de la república debía escuchar en privado, al funcionario judicial respectivo, antes de solicitar su destitución a las cámaras. (Derogada en 1982).

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de diputados la destitución por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados de del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos, si la Cámara de diputados, primero y la Cámara de Senadores, después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación. El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.

**8 de octubre de 1974.** Sólo se reformo para suprimir la referencia a los territorios federales en los dos últimos párrafos.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una Ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen

despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

**28 de diciembre de 1982.** Como parte de la reforma integral al título cuarto de la constitución, se reformó dicho artículo el cual aumentó el número de sujetos respecto de los cuales no se puede proceder en su contra por delitos que hayan cometido en el tiempo de su encargo sin previa declaración de procedencia. El artículo 111 en 1982 extendió esta prerrogativa a los jefes de departamento administrativo, al jefe de departamento del Distrito Federal y al procurador General de Justicia del Distrito Federal.

**10 de agosto de 1987.** Solo se reformó dicho artículo para ampliar inmunidad a los representantes de la Asamblea del Distrito Federal y se sustituyó la alusión al jefe del departamento del Distrito Federal por la del Titular del órgano de gobierno del Distrito Federal.

**31 de diciembre de 1994.** Se incorporaron los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal

**22 de agosto de 1996.** Se le otorgó justificadamente la inmunidad a los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como al consejero Presidente y a los Consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Constitución Política comentada pp.

### 4.3 El fuero, Derecho Comparado.

A continuación efectuara un análisis con respecto a las de diferentes legislaciones.

Ahora bien el Concepto de *inmunidad Parlamentaria* es la figura más utilizada y regulada en la mayoría de los ordenamientos Constitucionales vigentes tanto Europeos como latinoamericanos, que es en este ultimo en donde se efectuara mayor énfasis, las prerrogativas de las que gozan los legisladores y demás sujetos que señala la ley esta limitada por los casos de delitos flagrantes o graves, por así mencionar en las Constituciones de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Puerto Rico, España entre otras.

**Argentina:** Artículo 68. Ninguno de los miembros del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de legislador.

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

Artículo 70. Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador o diputado, examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá  
Cada Cámara, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado, y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento

**Brasil** Art. 51. Compete privativamente a la Cámara de los Diputados:  
Autorizar por dos tercios de sus miembros, el procesamiento del Presidente y del Vicepresidente de la República y de los ministros de Estado;  
Proceder a la petición de cuentas del Presidente de la República, cuando no fueran presentadas al Congreso Nacional dentro de sesenta días después de la apertura de la sesión legislativa, Elaborar su reglamento interno;  
Regular su organización, funcionamiento, policía, creación, transformación o extinción de los cargos empleos y funciones de sus servicios y fijación de la respectiva remuneración, observando los parámetros establecidos en la ley de la ley de directrices presupuestarias;  
V Elegir los miembros del Consejo de la República en los términos del art. 89. VII.  
Sección IV

Del Senado Nacional

Art. 52. Compete privativamente al Senado Federal:

I Procesar y juzgar al Presidente y al Vicepresidente de la República en los delitos de responsabilidad y a los Ministros de Estado en los delitos de la misma naturaleza conexos con aquellos;

II Procesar y juzgar a los Ministros del Supremo Tribunal Federal, al Procurador General de la República y al Abogado General de la Unión en los delitos de responsabilidad;

III Aprobar previamente, por voto secreto, después de debate público, la selección

**Bolivia** Artículo 17. Prerrogativas Constitucionales. Los Senadores de la República en razón de su investidura, tienen las siguientes prerrogativas constitucionales.

Inviolabilidad personal en todo tiempo y lugar, durante y con posterioridad a su mandato, por las opiniones, comunicaciones, representaciones, requerimientos, interpelaciones, denuncias, propuestas, expresiones o cualquier acto de legislación, fiscalización, información o gestión que formulen o realicen en el desempeño de sus funciones.

Asimismo serán inviolables: su domicilio, residencia o habitación, los cuales no podrán ser allanados bajo ninguna circunstancia. Esta previsión es aplicable también a los vehículos de uso particular y a las oficinas de uso parlamentario.

## **CHILE**

Art. 58. Los diputados y senadores sólo son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o de comisión.

Ningún diputado o senador, desde el día de su elección o designación, o desde el de su incorporación, según el caso, puede ser procesado o privado de su libertad, salvo el caso de delito flagrante, si el Tribunal de Alzada de la jurisdicción respectiva, en pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a formación de causa. De esta resolución podrá apelarse ante la Corte Suprema.

En caso de ser arrestado algún diputado o senador por delito flagrante, será puesto inmediatamente a disposición del Tribunal de Alzada respectivo, con la información sumaria correspondiente. El Tribunal procederá, entonces, conforme a lo dispuesto en el inciso anterior.

## **COLOMBIA**

Artículo 185. Los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo.

Artículo 186. De los delitos que cometan los congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma corporación

## **COSTA RICA**

ARTÍCULO 110.- El Diputado no es responsable por las opiniones que emita en la Asamblea. Durante las sesiones no podrá ser arrestado por causa civil, salvo autorización de la Asamblea o que el Diputado lo consienta.

Desde que sea declarado electo hasta que termine su período legal, no podrá ser privado de su libertad por motivo penal, sino cuando previamente haya sido suspendido por la Asamblea. Esta inmunidad no surte efecto en el caso de flagrante delito, o cuando el Diputado la renuncie. Sin embargo, el Diputado que haya sido detenido por flagrante delito, será puesto en libertad si la Asamblea lo ordenare.

## **Cuba**

ARTICULO 83. Ningún diputado a la Asamblea Nacional del Poder Popular puede ser detenido ni sometido a proceso penal sin autorización de la Asamblea, o del Consejo de Estado si no está reunida aquélla, salvo en caso de delito flagrante.

## **Venezuela**

Atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen.

Artículo 138. Toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos.

## **España**

Artículo 71 1. Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

2. 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.

#### 4.4 PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 111 CONSTITUCIONAL.

El artículo 111 Constitucional establece las bases constitucionales de responsabilidad penal de los servidores público, así como la de la inmunidad procesal temporal en materia penal (excluyéndose expresamente del ámbito civil) que se le otorga a unos de ellos que desempeñan una función pública relevante y el procedimiento que debe seguirse para que pueda efectuarse un proceso penal en su contra en el entendido que a través de dicha inmunidad lo que se protege es la función, no al funcionario o servidor público que la desempeña.

Ahora bien con nuestra propuesta de reforma puntualizaremos que es importante que en un futuro inmediato se reforme el artículo 111 Constitucional, especificaremos el porque, como ya se menciona en el estudio anterior, en relación a una perspectiva comparada podemos analizar que algunos países como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Puerto Rico. En lo referente a las prerrogativas de las que gozan los legisladores, se encuentran limitadas, para los Casos de *delito flagrante o grave*.

Dispuesto lo anterior el objetivo de la presente propuesta de reforma al artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es que todo aquel servidor público señalado en el artículo 111 Constitucional en su fracción I y V en el ejercicio de sus funciones que cometiese un *delito en flagrancia* sea puesto inmediatamente a disposición de la autoridad competente sin previa declaración de procedencia, con esta propuesta de reforma se tiene como objeto limitar la figura jurídica del fuero Constitucional, (inmunidad procesal temporal en materia penal) por los constantes abusos que existen en la actualidad y que gozan los servidores públicos señalados en el artículo 111 constitucional.

Ahora bien analizaremos nuestro objeto de estudio comenzaremos con el concepto de delito, posteriormente de flagrancia y especificaremos la propuesta de reforma al artículo 111 Constitucional.

El artículo 7 del código penal señala el concepto de delito:

**Delito:** Es el acto u omisión que sancionan las leyes penales

En los delitos de resultado material también será atribuible el resultado típico producido al que omita impedirlo, si este tenía el deber jurídico de evitarlo. En estos casos se considerará de una conducta, que el resultado es consecuencia de una conducta omisiva, cuando se determine que el que omite impedirlo tenía el deber de actuar para ello, derivado de una ley, de un contrato o de su propio actuar precedente.

El delito es:

I.- Instantáneo, cuando la consumación se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos;

II.- Permanente o continuo, cuando la consumación se prolonga en el tiempo; y

III.-Continuado, cuando con unidad de propósito delictivo, pluralidad de conductas y unidad de sujeto pasivo, se viola el mismo precepto legal.

### **Antecedentes de la flagrancia:**

El supuesto de detención por cualquier persona en caso de delito flagrante fue previsto originalmente en el artículo 16 de la Constitución de 1857.

Actualmente está previsto en el artículo 16 Constitucional en su párrafo cuarto en el texto se prevé el deber de la autoridad inmediata que recibe al indiciado, de ponerlo a disposición del Ministerio Público, también sin demora. Se considera que existe *Flagrancia* cuando el indiciado es sorprendido en el momento mismo en que está cometiendo el delito.

### **En el derecho procesal mexicano se distinguen tres supuestos en los que procede la detención por delito Flagrante:**

1.- *La flagrancia en sentido estricto*: que ocurre cuando el indiciado es sorprendido en el momento en que está cometiendo el delito.

2.- La cuasiflagrancia, que se manifiesta cuando inmediatamente después de ejecutado el hecho delictuoso, el indiciado es perseguido materialmente.

3.-la presunción de flagrancia, que se actualiza también cuando inmediatamente después de cometido el delito, alguna persona señala al indiciado como responsable y se encuentra en su poder el objeto del delito, el instrumento con que aparezca cometido, o huellas o indicios que hagan presumir fundamentalmente su intervención en la comisión del delito.

La Constitución Federal reconoce a la flagrancia en su artículo 16, al establecer que en los casos de *Delito flagrante*, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y esta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

La flagrancia debe entenderse como la detención de una persona al momento de la comisión de un delito.

## ARTICULO 111 CONSTITUCIONAL VIGENTE:

"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 Federal de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros electorales del consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, sí ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo proceso 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, pes la misma no prejuzga los fundamentos de la impugnación.

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 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 del consejo de la Judicaturas Locales, se seguirán al mismo proceso establecido en este artículo, pero en este supuesto, la Declaración de Procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en el ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda..

Las declaraciones y las resoluciones de la Cámara de Diputados y Senadores son inatacables.

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

En demanda del orden Civil que se entablen contra cualquier Servidor Publico no se requerirá de Declaración de Procedencia..

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

Las sanciones económicas no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."<sup>3</sup>

## ARTICULO 111 CONSTITUCIONAL REFORMADO EN SU I Y V PARRAFO.

I.- 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 Federal de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros electorales del consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, sí ha o no lugar a proceder contra el inculpado. **Excepto de que se trate de delito flagrante no se requerirá de la declaración de procedencia deberá ser puesto inmediatamente a disposición de la autoridad competente y se actúe con arreglo a la ley.**

---

<sup>3</sup> Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p.93, 94.

II.- Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo proceso 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, pes la misma no prejuzga los fundamentos de la impugnación.

III.- 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.

IV.- 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.

V.- Para 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 del consejo de la Judicaturas Locales, se seguirán al mismo proceso establecido en este artículo, pero en este supuesto, la Declaración de Procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en el ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. **Excepto cuando se trate de delitos federales, cometidos en flagrancia, no se requerirá de declaración de procedencia para que se inicie el proceso ante la autoridad competente y actúen con arreglo a la ley.**

VI.- Las declaraciones y las resoluciones de la Cámara de Diputados y Senadores son inatacables.

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

VIII.- En demanda del orden Civil que se entablen contra cualquier Servidor Publico no se requerirá de Declaración de Procedencia.

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

X.-Las sanciones económicas no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Las reformas propuestas al artículo 111 Constitucional en su primer y quinto párrafo quedarían de la siguiente forma:

**I.- Excepto de que se trate de delito flagrante no se requerirá de la declaración de procedencia deberá ser puesto inmediatamente a disposición de la autoridad competente y se actué con arreglo a la ley.**

**Excepto cuando se trate de delitos federales, cometidos en flagrancia, no se requerirá de declaración de procedencia para que se inicie el proceso ante la autoridad competente y actúen con arreglo a la ley.**

ARTICULO 111 CONTITUCIONAL	ARTICULO 111 CONSTITUCIONAL	ARTICULO 111 CONSTITUCIONAL
REFORMAS A SU PARRAFO I Y V	REFORMA AL PARRAFO I	REFORMADO AL PARRAFO V
PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	Excepto de que se trate de delito flagrante no se requerirá de la declaración de procedencia deberá ser puesto inmediatamente a disposición de la autoridad competente y se actué con arreglo a la ley.	V.- Excepto cuando se trate de delitos federales, cometidos en flagrancia, no se requerirá de declaración de procedencia para que se inicie el proceso ante la autoridad competente y actúen con arreglo a la ley. Listado de Iniciativas del Congreso de la Unión.

De lo anterior podemos deducir que la propuesta de reforma antes mencionada, tiene como finalidad, que la declaración no sea un requisito, cuando el servidor público en el ejercicio de sus funciones, incurra en algún delito denominado flagrante, con dicha reforma Constitucional queda claro que la intención que se tiene no es la de remover la inmunidad procesal(fuero Constitucional), es de limitarlo , dicha Inmunidad procesal debe de prevalecer para salvaguardar el ejercicio de la acción pública, ahora bien cabe señalar que esto desde un punto de vista muy positivo.

#### **4.5 IMPORTANCIA DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 111 CONSTITUCIONAL:**

Es evidente que urge una reforma artículo 111 Constitucional para limitar la figura jurídica del fuero Constitucional, ya que nuestros Servidores Públicos en opinión de la gran mayoría de la población, son personas no gratas que abusan de su investidura para cometer actos ilícitos desvirtuando así el motivo por el cual fue creado el fuero que además como ya se menciona infinidad de veces es de proteger la función del cargo no a la persona.

- I. Es importante esta reforma porque, los servidores públicos actuarían con mayor cautela, estableciendo y así un alto a la impunidad por así mencionar el caso de René Juvenal Bejarano Martínez, entre otros.
- II. Encausar el verdadero sentido por el cual fue creado el fuero Constitucional, de proteger a la función como tal y no al servidor público.
- III. Se confirmara que la aplicación de justicia en México es un asunto jurídico y no político, toda vez que con el proceso de declaración de procedencia existen preferencias partidarias.
- IV. Fortalecer la figura jurídica del fuero Constitucional, para así encausar el sentido por el cual fue creada dicha figura.
- V. Que el fuero Constitucional no sea utilizado como una armadura, privilegio que entrañe irresponsabilidad jurídica si no todo lo contrario que garantice la libre expresión de ideas sin represarías.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- La naturaleza jurídica del fuero Constitucional es consecuencia de la norma del constituyente que prevaleció como concepto dentro de nuestro ordenamiento desde la época de la Nueva España hasta el texto constitucional de 1917. dicho precepto ha tenido una evolución histórica dentro de nuestra legislación la cual tiene como esencia un solo objetivo la protección de ciertas prerrogativas para determinados servidores públicos. Ahora bien es necesario concretar que dicho concepto es empleado en nuestra actualidad como sinonimia de Inmunidad Procesal\_ Declaración de Procedencia.

SEGUNDA.- Efectuando así el análisis de la figura jurídica del fuero constitucional y como se señaló en la conclusión que antecede dicha figura jurídica es consecuencia de la norma del constituyente que encuentra su razón de ser en la evolución histórica de nuestro sistema Constitucional y de las diversas reformas que a habido en nuestra carta magna, especificando, la reforma al título cuarto de la constitución en diciembre de 1982, en la cual cambio dicho precepto ahora denominado "declaración de procedencia" pero cuyo alcance y significado jurídico continúan siendo exactamente los mismos.

TERCERA.- Ahora bien es necesaria especificar que el artículo 61 Constitucional en su segundo párrafo y en diversas leyes secundarias como la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos en su artículo 28 continúa utilizando el término de fuero Constitucional. Por lo tanto, en la actualidad se sigue utilizando el término.

CUARTA.- El objeto de estudio precisamente es la figura jurídica del fuero Constitucional y después de un análisis concluimos como ya se han efectuado algunas propuestas por parte de legisladores es que el término fuero Constitucional sea cambiado totalmente en la constitución por Inmunidad procesal.

QUINTA.- ¿porque debe prevalecer el fuero Constitucional- inmunidad procesal? Para salvaguardar a los servidores públicos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los poderes y no como un excluyente de responsabilidad, dicho precepto obedece a la necesidad de permitir el desempeño de la función pública en forma eficiente pero este debe de limitarse en cierto sentido.

SEXTA.- Vivimos en una sociedad mexicana de contrastes culturales, sociales y sobre todo económicos en donde el rico es más rico y el pobre más pobre, en

donde la población mexicana decepcionada por demás de la forma de actuar de sus servidores públicos en las diferentes esferas de gobierno Federal, estatal y municipal cause indignación que todavía cuenten con un *privilegio denominado* Inmunidad Procesal (fuero Constitucional), el cual fue creado como ya se menciona ininidad de veces para proteger a la función Constitucional y no al servidor público como persona, esta figura a caído en la desfachatez por algunos servidores públicos por el mal uso que le han dado por el autoritarismo, la concentración del poder político estos hechos que han desvirtuado el concepto mismo por el cual fue creado el *Fuero Constitucional*. Es por ello el motivo de la propuesta.

SEPTIMA.-La propuesta de reforma es la siguiente que todo aquel servidor público que goce de Inmunidad Procesal, *Fuero Constitucional* de los señalados en el artículo 111 constitucional, en su párrafo primero y quinto que en el ejercicio de sus funciones cometiese un delito en flagrancia sea puesto inmediatamente a disposición de la autoridad competente para que sea juzgado con arreglo a la ley como cualquier ciudadano común y no se lleve a cabo el proceso de declaración de procedencia ante la cámara de Diputados.

OCTAVA.-Dicho lo anterior lo que se pretendo es que se limite dicha Inmunidad Procesal (Fuero Constitucional) regulada por el artículo 111 Constitucional con la finalidad de que se encause el verdadero sentido del fuero Constitucional por el cual fue creado así como para ser más congruentes. En el sentido de que exista una transparencia en el ejercicio de gobierno y un respeto al estado derecho y a la sociedad en general.

NOVENA.- En cuanto al análisis efectuado en las diferentes legislaciones Argentina, Chile, Costa Rica, Puerto Rico, España entre otras, las prerrogativas de las cuales gozan los legisladores y demás sujetos que señala la ley se encuentra limitada es decir que si dichos Servidores Públicos cometen delitos en flagrancia o graves según sea el caso se limitan.

DECIMA.-Con las reformas en diciembre de 1982 al título cuarto de la constitución mexicana artículos (108 al 111) destacaremos los siguientes puntos. El concepto Fuero Constitucional cambia por Inmunidad procesal\_ declaración de procedencia. Expedición de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Se comienza a llamar de forma indistinta a los a los funcionarios y empleados, independientemente de la importancia de sus funciones. Servidores públicos. Establecen con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que pueden resultar de las obligaciones comunes de los servidores públicos.

## BIBLIOGRAFIA

ARTEAGA Nava, Elisur, Derecho Constitucional, Ed. Oxford University Press, México, 1999.

BARRAGÁN Barragán, José. El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824 (Antecedente inmediato del Amparo), Universidad Nacional Autónoma de México, México 1978.

BECERRA Bautista, José. El Fuero Constitucional, Ed. jus. México 1945.

BURGOA Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano 10 ed. Editorial Porrúa, México 1996,

BURGOA Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Vigésimo Segunda edición. Editorial Porrúa, México 1989.

CASTRO y Castro, Juventino. El Sistema Constitucional en las Declaratorias de Procedencia. (Desafueros). Editorial Porrúa. México, 1989.

DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, quinta edición Ed. Porrúa México 2005.

FIX-ZAMUDIO Héctor, Estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano, Ed. Porrúa, México 2005.

GONZALEZ Bustamante, Juan José. Los delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional. México 1946.

JUÁREZ Mejía, Godolfo Humberto, La Constitucionalidad del sistema de Responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales, segunda edición. Ed., Porrúa México 2004.

ORTIZ Soltero, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores públicos, tercera edición, Ed. Porrúa. México 2004.

TENA Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional mexicano, vigésima segunda edición, Ed. Porrúa, México 2005.

TENA Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1805 – 1991. Editorial Porrúa. México 1991.

QUIROZ Acosta, Enrique, Lecciones de Derecho Constitucional, segundo curso, Ed. Porrúa México.

### **DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.**

CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 11<sup>a</sup>. Editorial Heliasta. México.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones jurídicas. UNAM. Ed. Porrúa, México 1999.

Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo IV. Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM. México 2002.

### **LEGISLACIONES**

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos mexicanos Ed. Sista, México 2008.

Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos y ley federal de Responsabilidades administrativas Ed. Sista 2007.

Agenda Penal Federal Ed. Grupo isef México 2007.