



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

PROPUESTA PARA SUPRIMIR EL FUERO DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MOISÉS MORENO GARCÍA

ASESOR: LIC. EMIR SÁNCHEZ ZURITA

MARZO, 2010



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

A DIOS:

Por permitirme llegar a este momento tan especial en mi vida. Por los triunfos y los momentos difíciles que me han enseñado entender sus promesas.

A MI MADRE:

Por haberme educado y soportar mis errores. Gracias a tus consejos, por el gran amor que siempre me has brindado, por cultivar e inculcar ese sabio don de la responsabilidad, si no fuera por su sacrificio no estaría en estos momentos.

¡Gracias por darme la vida!

¡Te quiero mucho!

A MI PADRE:

Por su comprensión, su paciencia y por transmitirme aquellos conocimientos que guiarán mi profesión.

A MIS HERMANOS:

Porque siempre he contado y contaré con ellos para todo, por el apoyo y amor. ¡Gracias!

A LA UNAM:

Que me dio las herramientas para pensar en mi futuro, en donde profesores y compañeros dejan parte de su vida, para dar vida a las ilusiones que hoy se hacen realidad.

A MI ASESOR:

Lic. Emir Sánchez Zurita, por su esfuerzo y dedicación, sus conocimientos, sus orientaciones, su persistencia, su paciencia y su motivación que han sido fundamentales para llegar hasta donde ahora estoy. Por inculcar en mí un sentido de seriedad, responsabilidad y rigor académico sin los cuales no podría tener una formación profesional. Ha sido capaz de ganarse mi admiración y cabe mencionar el sentirme en deuda con él por todo el gran apoyo recibido no solo durante el periodo de tiempo que ha durado esta Tesis.

A MIS SINODALES:

Gracias por su tiempo y apoyo en el desarrollo de mi formación profesional.

LIC. EMIR SÁNCHEZ ZURITA.
LIC. ROBERTO ROSALES BARRIENTOS
MTRA. IRENE DÍAZ REYES
LIC. ROBERTO CABRERA MENDIETA
LIC. BERTRAN VELÁZQUEZ GÓMEZ

PRESIDENTE.
VOCAL.
SECRETARIO.
SUPLENTE 1.
SUPLENTE 2.

“Mira que te mando que te esfuerces y seas valiente; no temas ni desmayes. Porque Jehová tu Dios estará contigo en dondequiera que vayas”

Josué 1:7

INDICE

INTRODUCCIÓN	III
CAPITULO I.- ANTECEDENTES	1
1).- Antecedentes del servicio público	1
1.1.- Grecia	1
1.2.- Roma	3
1.3.- El Juicio de Residencia	6
1.4.- En la época prehispánica	15
1.5.- En las Constituciones de México	17
1.5.1.- Constitución de 1814	20
1.5.2.- Constitución de 1824	23
1.5.3.- Constitución de 1857	24
1.5.4.- Constitución de 1917	26
2).- Antecedentes del fuero constitucional	28
3).- Antecedentes del principio de igualdad	34
CAPITULO II.- LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y EL FUERO CONSTITUCIONAL	37
1).- Los servidores públicos de acuerdo al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	37
1.1.- Concepto de servidor público	43
2).- Los servidores públicos de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	45
2.1.- Base constitucional de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	48
3).- Los servidores públicos en el derecho comparado	51
3.1.- Normatividad internacional	53
4).- Concepto de fuero y su diferencia con la inmunidad	58
4.1.- Marco jurídico del fuero	61
4.2.- Función del fuero constitucional	65
4.2.1.- De naturaleza jurídica	68
4.2.2.- De carácter político	72

CAPITULO III.- RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	73
1).- Responsabilidad Política	73
1.1.- Juicio Político	73
1.2.- Quienes pueden ser sujetos de Juicio Político?	80
1.3.- Procedimiento y sanciones en el Juicio Político	82
2).- Responsabilidad Penal	90
2.1.- Servidores públicos que requieren la declaración de procedencia	90
2.2.- Declaración de procedencia	93
2.2.1.- Función de control político	96
2.2.2.- Función de control jurisdiccional	98
2.2.3.- Procedimiento	99
2.3 Artículo 109 constitucional	103
3).- Responsabilidad Administrativa	107
3.1.- Procedimiento para aplicar las sanciones administrativas	115
3.1.1.- De la resolución	116
3.1.2.- De las sanciones	117
4).- Responsabilidad Civil	119
5).- El principio de igualdad ante la ley y ante los tribunales	121
CAPITULO IV.- RAZONES PARA SUPRIMIR EL FUERO A LOS SERVIDORES PÚBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	127
1).- Razones para suprimir el fuero de los servidores públicos a que se refiere el artículo 111 constitucional	127
1.1.- De orden jurídico	134
1.2.- De orden político	139
1.3.- De orden social	144
2).- Propuestas	150
CONCLUSIONES	154
BIBLIOGRAFIA	157

INTRODUCCIÓN

En atención a los derechos fundamentales y al principio de libertad de expresión, en el presente trabajo de tesis se aborda el origen y evolución del fuero desde la perspectiva histórica, particularmente del constitucionalismo mexicano, se define jurídicamente el concepto de fuero, analizando a los sujetos en el marco jurídico federal, se delimita el objeto natural del fuero desde varias perspectivas como son: de carácter político, administrativo y jurídico.

El interés de este estudio obedece a que en la práctica, el fuero como privilegio, del que gozan determinados servidores públicos federales y estatales, sin duda, es un tema debate que pone a juicio no sólo la vigencia sino la naturaleza de esta prerrogativa en regímenes democráticos modernos, fundamentados en la igualdad y en el principio político de la libertad.

El presente trabajo se encuentra estructurado en cuatro capítulos. En el capítulo I se estudian tanto los antecedentes del servicio público, del fuero constitucional y del principio de igualdad, para saber ante todo qué es el servicio público, el fuero y la igualdad, ya que el título del trabajo es “Antecedentes”.

En el capítulo II se estudian a los servidores públicos que gozan de fuero, de acuerdo al título IV constitucional, a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como en el derecho comparado, analizando el concepto de fuero, su función y diferencia con la inmunidad.

En el capítulo III se analiza la responsabilidad de los servidores públicos, tanto en el ámbito político, penal, civil y administrativo, haciendo referencia al procedimiento para aplicar las sanciones correspondientes, además de estudiar el contenido del principio de igualdad ante la ley y ante los tribunales.

Finalmente, en el capítulo IV se exponen las razones tanto de orden político, jurídico y social por las que se debe suprimir el fuero de los servidores públicos a que se refiere el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPITULO I.- ANTECEDENTES

1).- Antecedentes del servicio público.

1.1.- Grecia.

En esta ciudad griega, podemos afirmar que tiene aspecto de una prefigura del Estado moderno, encontramos un aspecto muy importante, que el ciudadano es muy solidario en la organización política, por consiguiente tiene las condiciones idóneas para su expansión personal dentro de las cuales podemos mencionar la educación, participación en la vida política, sin embargo, existe un conformismo de la vida común, aceptando la imposición de los servidores públicos y este conformismo político también es religioso, ya que la administración de los servidores públicos es tanto en lo político como en lo religioso.

En Grecia antigua, en la vida política a pesar de existir un diálogo entre el gobernante y el gobernado para la solución de los problemas, se traduce en monólogo, ya que se imponía la autoridad del servidor público de la antigua Grecia.

Entre el 508 y el 507 a.C., Clístenes, dirigente popular con origen aristocrático, a partir de la aplicación de sus reformas terminó la aristocracia en Grecia y estableció en Atenas las bases del régimen democrático y aseguró a los ciudadanos libertad, igualdad de derechos e igualdad ante las leyes.

El establecimiento del *arcontado* unipersonal significó un triunfo de la aristocracia, pues éstas que dependían de la designación de dicho magistrado, reemplazaron el gobierno de un solo arconte (magistrado supremo electo *per vitam*) por un cuerpo de diez *arcontes*. De esta manera en el siglo VII anterior a la era cristiana, en Atenas se formó la república aristocrática, sin embargo, fue Solón quien constituyó jurídicamente dicho régimen político de gobierno, ya que expidió una Constitución, la cual tenía un sistema mixto de gobierno

compartido entre la nobleza y la clase media, conforme a esta Constitución el gobierno de Atenas se componía de cuatro cuerpos políticos: el *arcontado*, compuesto de nueve miembros; el *Senado*, integrado por cuatrocientos miembros; la *Asamblea del pueblo*, formada únicamente por los ciudadanos atenienses; y el *Areópago* que era un antiguo tribunal aristocrático.¹

En la democracia ateniense, que alcanzó su grado máximo de florecimiento durante el gobierno de Pericles, la autoridad soberana era la “*eclesia*” o asamblea popular, integrada únicamente por los ciudadanos, es decir, por los hijos de padre y madre ateniense. A ella correspondía la elaboración de leyes, habiendo existido la costumbre de que cada ley llevara el nombre de su proponente, quien durante un año contraía la responsabilidad de sus consecuencias.²

Como algunos filósofos griegos, Sócrates no aceptaba el credo político, social y religioso de la época, por existir abusos del servicio público.

Podemos observar que en Grecia antigua existía ya la figura del servidor público, puesto que como lo establece Aristóteles en su obra “La política”, nos ilustra en como ya existía esta institución, cómo es que ya se daba el servidor público que administraba tanto en lo político como en lo religioso. En esta época, según Aristóteles ya existía la Constitución, pero existían diversos tipos de regímenes. Aristóteles que sigue por lo regular las ideas de Platón nos refiere tres tipos de Constituciones según el tipo de gobernantes: Monarquía, Aristocracia y Democracia.³

Cabe recordar que ese derecho público, aunque constituido por diferentes legislaciones dictadas por los gobernantes que en determinados momentos se adueñaban de la confianza de sus gobernados y asumían la rectoría de sus destinos, trajo claramente esa división o separación funcional.

1 Burgoa, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa. México. 19ª. Edición. 2007. p. p. 478 y 479.

2 Ibidem. p. 587.

3 Hauri6n Andr6. DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLITICAS. Editorial . Ariel. Barcelona. 1992. p. 47.

Podemos concluir que en la ciudad de Grecia los ervidores públicos, así como los filósofos. Procuraban la coexistencia en el marco de la ciudad, el poder y la libertad, por lo tanto, se puede decir que es la cuna del Derecho Constitucional, ya que nos da la forma de organización de una comunidad o civilización, en la que existe el gobernante y el gobernado, tanto en el ámbito político como en el religioso, dado que se administraba en la comunidad y esta administración nos conlleva a la figura del servidor público en la civilización de la comunidad griega.

1.2.- Roma.

Según datos arqueológicos que nos permiten saber sobre la aproximación de la fundación de Roma, y esto equivale a la existencia de la humanidad en forma organizada que ha requerido y requiere de servidores públicos para la organización de los habitantes, desde épocas muy remotas siempre en una comunidad primitiva ha existido la figura del servidor público llámese éste rey, sacerdote, etc.

Según con la consideración de los tiempos en el calendario romano, empieza la primera comunidad primitiva en el año 753 a.C. y su organización "...fondo político, según la tradición, el primer rey Rómulo creó la propiedad y el Senado. Numa Pompilio estableció la religión. Tulio Hostilio el Tercero organizó la milicia y Anco Marcio con quien termina la dinastía latina, estableció los ritos militares."⁴

Antes de la etapa republicana e imperial, Roma fue una monarquía gobernada por reyes, los comicios y el Senado. Todos los reyes, excepto Rómulo por haber sido el fundador de la ciudad, fueron elegidos por la gente de Roma para gobernar de forma vitalicia, y ninguno de ellos usó la fuerza militar para acceder al trono.

⁴ Bialostoski de Chazán, Sara. PANORAMA DEL DERECHO ROMANO. Editorial Porrúa. 6ª. Edición. México. 2007. p. 23.

Los historiadores clásicos de Roma hacen difícil la determinación de los poderes del rey, ya que refieren que el monarca posee los mismos poderes de los cónsules. Algunos escritores modernos creen que el poder supremo de Roma residía en las manos del pueblo, el rey sol era la cabeza ejecutiva del Senado romano, aunque otros creen que el rey poseía los poderes de soberanía y el Senado tenía correcciones menos sobre sus poderes.

Más allá de su autoridad religiosa, el rey era investido con la autoridad militar y Judicial suprema mediante el uso del *imperium*. El *imperium* del rey era vitalicio y siempre lo protegía de ser llevado a juicio por sus acciones. Al ser el único dueño del *imperium* de Roma en esa época, el rey poseía autoridad militar indiscutible como comandante en jefe de todas las legiones romanas. De la misma forma, las leyes que salvaguardaban a los ciudadanos de los abusos cometidos por los magistrados como *imperium* aún no existían durante la etapa monárquica.⁵

Tras la caída de la monarquía, en el año 509 a. C., se instauró en Roma la República (*Res publica*, “la ley del pueblo”), un régimen aristocrático dirigido por unas cuarenta gens; los patricios, los descendientes de las familias más antiguas de Roma ostentaron el poder. Las principales instituciones del nuevo régimen fueron el Senado, las Magistraturas y los Comicios. El Senado era uno de los pilares de la República, siendo el órgano político que exigía responsabilidades a los cónsules.⁶

Durante la República, entre los años 510 a. C. y 27 a. C., el rey fue sustituido por dos funcionarios con facultades coextensas llamados “Cónsules” a los que se les podía exigir responsabilidad por su tarea de gobierno. Debe destacarse en la época republicana la existencia de un funcionario, dotado de facultades vetatorias, denominado “*tribunus plebis*”, quien tenía la atribución de suspender la vigencia de las leyes cuando afectaran los intereses y derechos de la plebe mediante la “*intercessio*”, que era un acto intrínsecamente legislativo.⁷

5 Bravo, Gonzalo. HISTORIA DE LA ROMA ANTIGUA. Colección “El libro universitario. Materiales”. Alianza Editorial. Madrid. 1998. p. 118.

6 *Ibidem*. p. 125.

7 Burgoa, Ignacio. Op. Cit. p. 588.

Debemos hacer notar que, para contrabalancear el poder creciente de los plebeyos, los patricios lograron aumentar el número de magistraturas o *curules*, instituyendo los “*censores*” que eran designados por cinco años únicamente, las funciones de estos nuevos magistrados, primeramente modestas, asumieron después gran importancia. El progreso político de la clase plebeya durante la República romana duró aproximadamente dos siglos desde el famoso retiro al *Monte Sacro*, integrándose con los plebeyos una nueva y numerosa casta aristocrática, sucesora de la antigua aristocracia patricia y sacerdotal, y que presenta cierta analogía con la burguesía moderna y contemporánea. La expansión de Roma tuvo por efecto la diversificación de la sociedad romana mediante la aparición de distintas clases, estas clases en su despotismo y altivez, se asemejaron a los patricios, reivindicando para sí los *fueros, privilegios y distinciones* que estos disfrutaban antes de la revolución plebeya.⁸

A la República sucede la etapa del *principado o diarquía*, en que el poder supremo del Estado romano se comparte entre el emperador y el Senado, aunque subsistieron los comicios, su papel como órgano de autoridad se redujo considerablemente. No obstante la importancia jurídico-política que en la época de diarquía tenía el Senado, el servilismo de sus miembros abrió un cause consuetudinario para que el poder se fuese desplazando paulatinamente hacia el emperador. Este poder así gestado, inicia una nueva etapa en el derecho público romano, pues transformado el emperador en único legislador, supremo juez y en sumo administrador del Estado, desempeñaba sus funciones a través de lo que se llamó “*Constituciones imperiales*”, éstas podían implicar, no solamente leyes sino, actos administrativos y jurisdiccionales, las cuales se llamaban *mandatos* si se traducían en instrucciones dirigidas a los funcionarios subalternos del imperio y a los gobernadores de las provincias para marcarles una determinada línea de conducta en el desempeño de sus atribuciones.⁹

Por lo anterior, podemos observar que ésta comunidad tenía a sus primitivos servidores públicos, ya que administraban y dirigían a la comunidad, tanto en lo religioso

8 *Ibidem.* p. 481.

9 *Ibidem.* p. 589.

como en lo político y en la milicia, por lo que la suma autoridad jurídica, asesorado por el Senado era la que imponía la sanción.

1.3.- El Juicio de Residencia.

La residencia, que tiene su origen en el derecho romano, se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo descubierto, termina arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicó dicho juicio hasta llegada la independencia. Y a partir de ésta, en 1824, por citar el texto constitucional que organiza la vida republicana e independiente de México, se instauró el llamado sistema del juicio de responsabilidad.

En el año de 475, Zenón obligó a los Jueces y Magistrados a permanecer en el lugar 50 días por si habían cometido algún delito, para que el pueblo presentara la querrela correspondiente y dentro del término de veinte días se dictara sentencia.

El Juicio de Residencia, consagrado en las Siete Partidas y en el Ordenamiento de Alcalá, llegó a tierras americanas con los propios conquistadores. A México llegó con el propio Hernán Cortés, primera autoridad que sufrió la Residencia.¹⁰

Con la aparición de Cristóbal Colón en fecha 12 de Octubre de 1492 y por el abuso de la corona española, surge un nuevo organismo llamado "Corte" que reconoce por origen a los antiguos concilios para poder cortar los abusos de la autoridad real, ya que estas cortes controlaban y moderaban el poder del monarca o servidor público de la época de la colonia, debiendo advertir que cuidaban la observancia de los fueros y derechos de los súbditos del monarca, quien ante ellas prestaban solemne juramento en el sentido de cumplirlas y obedecerlos,¹¹ aquí encontramos el antecedente más cercano de la Ley

10 Mariluz Urquijo, José María. ENSAYO SOBRE LOS JUICIOS DE RESIDENCIA INDIANOS. Escuela de Estudios Hispanoamericanos. Sevilla 1992. p. 25.

11 Delgado de Cantú, Gloria M. HISTORIA DE MEXICO. Editorial Pearson Education. Volumen I.5ª. Edición. México. 2007. p. 54.

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que desde ésta época empieza a regularse que el monarca o rey no abusara del poder y atentara en contra de la dignidad de los indios o aborígenes de esta época.

Durante la Colonia, el desenvolvimiento de la vida en sus diversos órdenes requirió indispensablemente de la adaptación en medidas encaminadas a frenar toda clase de conducta lesiva a la estabilidad social y a los intereses de la Corona Española en su nuevo dominio, por ello, se crean distintos Tribunales que fueron implantados, tales como el Tribunal del Santo Oficio, la Audiencia, el Tribunal de la Acordada, Tribunales especiales para juzgar a los vagos, es por ello, que se analiza el Juicio de Residencia.

El Juicio de Residencia o simplemente Residencia, consistía en las cuentas que se les tomaban a los servidores públicos al término de sus funciones y tenía este nombre en razón a que el servidor público debería de permanecer y residir en el lugar del juicio, mientras se agotarán las investigaciones de su administración.¹²

Por lo que hace al Derecho Español, tenemos otro antecedente del Juicio de Residencia, pero éste lo vemos en “Las Partidas” ya que éstas lo reglamentaron, los jueces después de hacer un juramento acorde al cargo que desempeñaban, otorgaban una fianza para garantizar su permanencia en el lugar durante cincuenta días y en caso de que existiera alguna querrela en su contra, previo anuncio por pregones de la Residencia, se llevaba a cabo el juicio.

Los funcionarios sometidos al Juicio de Residencia en el Derecho Indiano eran los Virreyes, Gobernadores, Políticos, Militares, Intendentes, Intendentes-Corregidores, Presidente de Audiencia, Oidores, Fiscales, Intérpretes, Corregidores, Alcaldes Mayores, Alcaldes y Alguaciles de la Santa Hermandad, Contadores, Visitadores de Indios, Jueces, Repartidores, Tesoreros y Oficiales de las Casas de Monedas, Depositarios Generales, Comisionados del Campo, Mayordomos de la Ciudad, Mayordomos del Hospital Real,

¹² Ibidem. p. 68.

Escribanos, Oficiales de las Armadas de las Indias y en general todos los demás servidores públicos.

Desde España se instó siempre su pronta observancia, y de alguna manera, se fue perfeccionando al tener presente el legislador los diversos inconvenientes que práctica ponía de manifiesto, según las peticiones y quejas hechas por las propias autoridades virreinales.

El procedimiento del Juicio de Residencia era en dos partes:

- a).- Secreto.
- b).- Público.

El procedimiento secreto era realizado de oficio y el procedimiento público, era para tramitar las demandas de los particulares. El Juicio de Residencia se llevaba a cabo en el lugar donde el residenciado desempeñaba sus funciones y de esta forma los agraviados tenían la facilidad de presentar testigos y pruebas.

El Juicio de Residencia daba inicio en el momento en que el pregón daba a conocer el edicto de residencia y a partir de éste empezaba a correr el término para presentar pruebas y testigos, además tenían amplia protección y se sancionaban a quienes intentaban amedrentarlos para que no presentaran sus quejas. El Juez encargado del caso era asistido por “comisionados” quienes se encargaban de los edictos por la lejanía del lugar y recavaban la información necesaria para la instauración del proceso. Se acreditaba la personalidad del residenciado como primer punto para saber que él era quien debería ser enjuiciado, se hace un interrogatorio y en este interrogatorio se le pregunta por sus colaboradores, sobre la moralidad de éstos y sus buenas costumbres y protección de los indígenas.

Durante la parte secreta, el Juez formula una lista de los cargos en su contra y se los daba a conocer al residenciado, con el fin de que pudiera presentar su defensa.

Y en cuanto a la parte pública, era de acción popular, es decir, que podían los particulares presentar sus demandas o querellas siempre y cuando fueran agraviados y una vez que se llevaba a cabo todo el procedimiento el Juez que conocía del asunto dictaba sentencia en primera instancia. Y acto seguido, la causa se remitía al Consejo de Indias para tramitarse en la segunda instancia.

Por lo que hace a las sanciones, éstas consistían en multas, inhabilitaciones perpetuas o temporales para desempeñar cargos públicos y en el destierro.

El Juicio de Residencia se utilizó como medio de intimidación para los servidores públicos para tener un mejor y eficaz desempeño de sus funciones, sin embargo, también en esta época se hacía notar el poder y la influencia del Virrey que ejercía sobre el Juez, el cual recomendaba ciertos asuntos y se actuaba a capricho del Virrey, y por otra parte, existía la ignorancia extrema de los indios, otro factor muy importante era el desconocimiento de éstos del castellano y por ello era fácil someterlos para que no presentaran sus quejas mediante el cohecho y el soborno, y únicamente con funcionarios de jerarquía ínfima se llegaba hacer realidad el Juicio de Residencia.¹³

Está fuera de toda duda el hecho de la constitucionalización del Juicio de Residencia, tanto por la obra de las Cortes de Cádiz (1810-1813), como por los Congresos mexicanos. Es decir, que estos constituyentes no sólo no derogaron las leyes anteriores sobre la materia, sino que de manera voluntaria las dejaron vigentes, adecuándolas a las nuevas exigencias del momento histórico, así como de la instauración del constitucionalismo.

La primera manifestación de la preocupación permanente por mantener el Juicio de Residencia es la relativa a la declaración de vigencia del cuerpo normativo por el que se regulaba. La llamada Constitución de Apatzingán, de 1814, obra insurgente, esto es, obra de quienes empuñaron las armas para sacudirse la opresión y la tiranía del gobierno colonial, como ellos se expresan, además de declarar vigentes las leyes anteriores que no

13 Mariluz Urquijo, José María. Op. Cit. p. 28.

se opusieran a dicha Constitución, dedican dos extensos capítulos a regular el Juicio de Residencia.¹⁴

Otra evidencia de que para el legislador mexicano revestía una gran importancia el Juicio de Residencia para juzgar el proceder de los servidores públicos es el hecho de que se incluya en los diferentes ordenamientos constitucionales.

El punto de partida es la idea comúnmente aceptada de que la autoridad, salvo el rey, debe responder ante la representación nacional y ante la justicia ordinaria, en su caso, de la responsabilidad en que incurra por violaciones a la Constitución y a las leyes, así como por lesión de derechos (la Constitución de 1812 no tiene declaración de derechos).

En efecto, en la Constitución de Cádiz de 1812, la Residencia se consagra expresamente en el artículo 261, facultad sexta del Tribunal Supremo, cuyo tenor es: “Conocer de la Residencia de todo empleado público que está sujeto a ella por disposición de las leyes”. Por lo anterior, quedan sujetos al juicio de responsabilidad; en primer lugar, los miembros del poder ejecutivo (en ausencia de rey), de conformidad con el decreto de 24 de Septiembre de 1810 y los subsiguientes reglamentos de 16 de Enero de 1811, de 26 de Enero de 1812; o el de 8 de Abril de 1813.

En segundo lugar, los secretarios del despacho, al tenor del artículo 226 Constitucional; y los artículos IV y VIII del decreto de 16 de Enero de 1811; Capítulo IV del 26 de Enero de 1812; Capítulo V del 8 de Abril de 1813.

Tercero, todo empleado público como indica el artículo 261, facultad sexta de la Constitución; y luego el artículo 1 del Capítulo II del decreto de 24 de Marzo de 1813, que trata de las “Reglas para hacer efectiva la responsabilidad de los empleados públicos”.

Cuarto, los diputados son igualmente responsables ante las Cortes, de manera singular o parlamentaria.

¹⁴ Barragán, José. EL JUICIO DE RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCION DE 1824. UNAM. México.1990. p. 95.

Finalmente, “ninguna autoridad o persona pública, de cualquier clase que sea, dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito (la firma del secretario); y si alguna lo hiciere será castigado como infractora de la Constitución con arreglo a las leyes”, dice el artículo V del Capítulo III del nuevo Reglamento de la Regencia de 8 de Abril de 1813. Por ello, también caen bajo la esfera de la Residencia de estos supuestos.¹⁵

Como se ha expuesto, la responsabilidad de los residenciados, según las leyes castellanas e indianas, era universal e ilimitada, incluso se comprende a una gama de sujetos mucho más extensa: a toda autoridad o empleado, de cualquier clase, a excepción únicamente de la persona sagrada del rey.

Respecto de la substanciación del juicio se abordarán dos aspectos, uno sobre algunas medidas preventivas o previas; y el otro, acerca de la distribución de competencias entre la justicia ordinaria (Jueces, Tribunales Menores y el Supremo), Tribunal Especial de Residencia (para conocer de las causas de los magistrados del supremo), las facultades del rey y otras de las mismas Cortes.

a).- Medidas precautorias.- La primera de estas medidas es la suspensión automática, aunque provisional del presunto responsable. Y se causa desafuero, como previene el 28 del Reglamento de 10 de Octubre de 1813: “...se ha de suspender de sus funciones a los individuos o corporaciones a quienes mande formar causa... Deben por el mismo hecho, quedar suspensos en el ejercicio de sus empleos”.

Una segunda providencia previa, es la de la declaración de si ha lugar o no a la formación de causa de responsabilidad. Respecto a los magistrados y jueces, corresponde la declaración al superior inmediato, sólo para los del supremo, toca a las Cortes; por lo que mira a los empleados públicos, se sigue parecida jerarquía, ya que serán acusados ante sus respectivos superiores, o ante el rey, o jueces competentes, cuya primera providencia será acordar la referida suspensión. Respecto de los regentes del reino, es competencia sólo de las Cortes; en cuanto a los secretarios del despacho, y diputaciones provinciales,

¹⁵ Barragán, José. Op. Cit. p. 97.

corresponde indistintamente al rey, o regencia, o a las Cortes; finalmente, de los demás altos funcionarios (como consejeros, embajadores, ministros de la contaduría) corresponde al supremo de justicia, o al rey; una tercera medida precautoria esta dada por la obligación de preferir a cualquier otro asunto, los relativos a las infracciones.

b).- De la distribución de competencia.- Además de las facultades encomendadas a las diversas autoridades, que se mencionaron, en la instrucción de la causa, o declaración de haber o no lugar a su formación, el marco jurídico de la Constitución de Cádiz encomienda el conocimiento de las causas a las siguientes autoridades, según la naturaleza de los supuestos.

Primero, de las de los Magistrados del Supremo de Justicia, conocerá un Tribunal Especial (de Residencia), nombrado por las Cortes: “En estas causas habrá lugar a súplica, pero no recurso de nulidad”.

Segundo, el Supremo conocerá de las instruidas contra los magistrados de las audiencias, y demás Tribunales Especiales Superiores; de la de los regentes, secretarios del despacho y demás altos funcionarios; de las de los individuos de las diputaciones; se admite la súplica y recurso de nulidad ante sala distinta del mismo Tribunal Supremo.

Tercero, mientras que las audiencias conocerán de las causas incoadas contra los jueces inferiores; se admite la pública y recurso de nulidad, “como en los negocios comunes...”

Cuatro, de las causas de los demás empleados conocerán los tribunales ordinarios competentes; se admite el recurso ante el tribunal o juez superior.

c).- Los efectos de la residencia.- En cuanto a los efectos, que produce la declaración de haber lugar a formación de causa, y en su caso, la resolución definitiva, se pueden distinguir dos clases: anulatorios de los actos contrarios al orden constitucional, y efectos de responsabilidad.

Aunque no lo dijera ningún precepto de modo terminante, ni en la 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, y no hace falta que se declare en ningún sitio.

Los efectos estrictamente de responsabilidad se desglosan, a su vez, en varias especies. Ante todo, se convierte en definitiva la suspensión provisional en el cargo. Además recaerá sobre el responsable la inhabilitación, casi siempre absoluta, para el desempeño de cargos públicos.¹⁶

Como puede observarse la idea de sujetar a responsabilidad a toda autoridad y empleado público es muy firme y penetra a lo largo y ancho de la Constitución y disposiciones complementarias expedidas por las Cortes de Cádiz. Claro está, el juicio de Residencia ha sufrido una profunda adecuación, con la finalidad de ponerlo al servicio de la protección del orden legal y de los derechos de la persona. Se aprecia, en suma, que la adecuación es compleja, y que el tiempo que se reconoce y se recoge la residencia tradicional (encomendada al Tribunal Supremo) también se le adopta para hacer efectiva la responsabilidad en otros muchos supuestos, tal como ha quedado patente su constitucionalización. De manera que podemos hablar de un verdadero sistema de Residencia o de responsabilidad. Los dos términos son sinónimos y complementarios, son una misma realidad.

Ahora bien, lo más importante del caso es la comprobación de que este mismo esquema de constitucionalización de la Residencia o de juicio de responsabilidad, para casi textualmente, no sólo a la Constitución Mexicana de 1824, sino inclusive a cada una de las constituciones de los Estados de la misma Unión mexicana.

Con frecuencia, la doctrina moderna ha polarizado y esquematizado en exceso nuestro modelo constitucional sobre si se asemeja o se aparta del modelo parlamentarista o presidencialista. Y esta esquematización cerebral no siempre es adecuada a la realidad histórica, por fría y por falta de imaginación. Es decir, puede tener el grave inconveniente

¹⁶ Ibidem. p. p. 96 a 99.

querer aplicar a México, a veces hasta de imponer como una camisa de fuerza, ciertas prerrogativas doctrinalmente puras e inobjetables del presidencialismo norteamericano, cuando no se usa el esquema también doctrinalmente puro del parlamentarismo para mostrar cómo es el caso mexicano no es un régimen parlamentario.

Tales disposiciones carecerían de trascendencia, si no fuera porque con esta manera de estudiar nuestro constitucionalismo se distorsiona totalmente la materia de la responsabilidad: se mal interpreta, por ejemplo, el principio del refrendo ministerial de los actos del presente, refrendo que, en el texto gaditano de 1812, así como en los textos mexicanos de 1824 hasta el vigente de 1917, nada más obedece a una idea de responsabilidad; se mal interpreta la función de las Cortes (en la Constitución de 1812) o del Congreso mexicano (Constitución de 1824, 1857 hasta 1917), destinada a proteger el orden construido y los derechos de los particulares mediante el conocimiento y estudio de la infracción a la Constitución, mediante la resolución de las quejas presentadas ante dicha asamblea de representantes por los motivos referidos, mediante su participación, declarando si ha o no lugar a formación de causa en los expedientes de responsabilidad, etc., se mal interpreta la idea del juicio político, que en México jamás existió hasta la reforma desafortunada de 1983; y, en fin, se mal interpreta el juicio por excelencia protector de la constitucionalidad: el amparo, el cual nace justamente desde dentro de esta tradición residencalista, como juicio de amparo y de responsabilidad.

La mal interpretación de toda esta materia constitucional, junto con el olvido por parte de la Justicia de la Unión de amparar y consignar, como decían sus resoluciones durante el siglo pasado, ha hecho absolutamente inoperante dicho sistema de responsabilidad; ha creado una costumbre de impunidad absoluta respecto a los más graves actos de violación de la Constitución, de las leyes, en perjuicio de los derechos y libertades del particular. La mal interpretación es tan grave y tan honda que parece natural, que ha parecido y sigue pareciendo natural el no castigar a la autoridad que, quebrantando la Constitución, se ensaña contra los derechos y libertad de la persona (detenciones arbitrarias, violación del domicilio, azotes, o malos tratamientos contra las personas hasta producirles inclusive la muerte); o el castigar como expresa la última y nefasta reforma de 1983, con la sola

destitución e inhabilitación a los altos servidores públicos que violan grave y sistemáticamente las garantías constitucionales.¹⁷

Ante esta tendencia, que interpreta los preceptos constitucionales con mayor frecuencia y gusta comparándolo con exigencias ortodoxas o heterodoxas de otros patrones en vez de hacerlo en el contexto histórico, doctrinal, social y político en que fueron creados y discutidos, se ha resaltado esta tradición histórica de la Residencia, que permite explicar, pienso que en mejores términos, el sistema de la responsabilidad de los actuales servidores públicos, llegando inclusive a afirmar la actual vigencia de no pocas de estas disposiciones jurídicas tradicionales, como sucede con las leyes sobre visita de cárceles, leyes sobre peculado y defraudación de los servidores públicos, ya que jamás se han derogado y se dispuso originalmente su vigencia para completar los preceptos constitucionales.

1.4.- En la época prehispánica.

En este periodo, en lo que hoy es nuestro territorio nacional, habitaron en distintos periodos cronológicos anteriores a la conquista múltiples pueblos de diferentes grados de civilización y tenían reglas consuetudinarias, por ello, estos pueblos prehispánicos que vivieron en México, tenían sus propias organizaciones sociales, políticas y religiosas, donde cada uno de estos ámbitos tenían sus servidores públicos quienes organizaban y administraban, por lo que mencionamos a los pueblos primitivos como los Otomíes, Olmecas, Nonalcas, Zapotecas, Mixtecas, Maya-Quiché y Nahoas.

Los Nahoas llegaron a ser una civilización, según afirman los autores ya que tenían una organización, además que por excelencia eran agricultores y tenían su administración que se traduce a servidores públicos, tanto en lo jurídico como en lo espiritual.

¹⁷ Ibidem. p. 101.

Los Mayas, gran organización que domina una vez que los Nahoas desaparecen y que poblaron los Estados de Campeche, Chiapas, Yucatán y Tabasco, tenían un rey de nombre Canes que era su dirigente el cual habitaba en la isla de Gran Petén y aquí se divide el poder con el sumo sacerdote Kin Kanek, aunque éste no podía mandar ni resolver nada, sin embargo, también era autoridad y en esta comunidad primitiva podemos observar la figura del servidor público como tal, aunque en forma muy primitiva, también aparece la figura de Zamná que tenía el poder de la milicia, es decir, el poder guerrero de tomar en sus manos al gobierno.

En cuanto al gobierno de los Toltecas, podemos decir que éstos eran reyes absolutos y hereditarios, donde podemos apreciar la existencia del servidor público en lo jurídico, político y religioso.¹⁸

Los Aztecas, otro ejemplo de gran importancia sobre el antecedente del servidor público, ya que los Aztecas buscaban un lugar prometido por su Dios y esta tribu tenía un gobierno teocrático, los cuales durante 500 años peregrinaron hasta llegar a Tenochtitlán que fue fundada en 1325 y el nombre que le dan es en honor al sacerdote Tenoch quien era el jefe de la tribu, mismo que eligió al rey Huitzilíhuitl que tenía su organización político-religiosa y administraba el poder, resolvía los conflictos y depositaba el gobierno en nobles y sacerdotes. Este régimen aristocrático-teocrático fue substituido por la forma monárquica electiva. El monarca era designado por cuatro electores que representaban la voluntad popular, el cargo de elector no era perpetuo, pues terminaba al realizarse la elección del monarca, pudiendo designar en él a la persona que lo hubiese ocupado, característica del pueblo Azteca, donde siempre predominó la figura del servidor público, dirigentes que administraban la dirección del gobierno.¹⁹

18 Burgoa, Ignacio. Op. Cit. p. p. 42 y 43.

19 *Ibidem*. p. 44 a 46.

1.5.- En las Constituciones de México.

Previamente a la independencia de México, pudo observarse un divisionismo en la estructura orgánica del clero, gran cantidad de facultades eclesiásticas eran delegadas arbitrariamente a los españoles peninsulares, por lo cual, se obstruía el desarrollo de los clérigos y mestizos y criollos. Este divisionismo interno del clero, aunado a la pujanza política de los criollos restaría a la cuestión religiosa importancia durante el periodo correspondiente al movimiento independentista, no obstante de haber declarado la “herejía” de Morelos e Hidalgo, ya que el movimiento había iniciado, siendo además prócer inicial del mismo un sacerdote, pero aún así no se pierde la figura del servidor público ya que dicho movimiento se origina por la injusta forma que el clero trataba a los indígenas.

Cabe mencionar que el movimiento de independencia no llevaba implícito el anticlericalismo, ya que las masas insurgentes profesaban la religión católica en su gran mayoría.

Resultaba un tanto ilógico que siendo la independencia un movimiento filosóficamente derivado del pensamiento de los ilustrados, no hubiera la introducción del anticlericalismo Jacobino (Cámara Alta del Congreso Republicano Francés), sin embargo, tomando en cuenta que los idearios independentistas surgieron del pensamiento de dos sacerdotes católicos en forma directa, puede históricamente justificarse tal situación. No obstante la ola anticlericalista no dejaría exenta a nuestra acción en épocas posteriores.

Durante el Imperio mexicano encabezado por Iturbide se presentó una controversia entre la Comisión de Relaciones Exteriores de la Junta Provisional Gubernativa con la Junta Eclesiástica de Censura y el Cabildo de la Ciudad de México. En tanto que la primera propugnaba porque el clero continuara a lo dispuesto por el real patrono, finalmente se optó por la desaparición del patronato.

En todo momento se observa el servidor público, ya que siempre existió quien administrara el gobierno, es de notar que los líderes de las tendencias políticas federalistas

y centralistas, eran clérigos como se trataba de Miguel Ramos Arizpe y Fray Servando Teresa de Mier, respectivamente.

A principios de la tercera década del siglo pasado y durante el gobierno de Anastasio Bustamante, se decretó una ley con fecha 16 de Mayo de 1831 que daba ciertas libertades a la iglesia, entre ellas la de libre designación de sus funcionarios o servidores públicos sin previa aprobación del gobierno, a este periodo de concertación entre la iglesia y el Estado seguiría un periodo de preponderante ignorancia para la difusión del anticlericalismo mexicano.²⁰

En 1833, bajo las órdenes directas de Gómez Farías se secularizaron las misiones californianas cuya tenencia le había sido transmitida al clero para fines de evangelización. En virtud de la ley decretada el 19 de Octubre de 1833, se secularizó la educación pública y se otorgó la autorización estatal para que los miembros del clero que quisiesen abandonar sus órdenes lo hiciesen, previniendo el gobierno la exención de coacciones para las personas que optaren por ello. A éste movimiento históricamente se hace mención como prerreforma y la reacción ante tal serie de drásticas disposiciones fue el llamado Plan de Cuernavaca, en el que el ejército ante el temor de ser desprovistos de privilegios al igual que el Clero, organizan una rebelión que desbancó a Gómez Farías.

Santana al ver peligrar a su régimen opta por la oficial destitución de Gómez Farías que tuvo que refugiarse en el exilio, habiendo sentado las bases jurídico ideológicas de Reforma y en todo movimiento que se ha mencionado va al frente un dirigente, es decir, quienes luchan por la administración de la justicia de lo político y religioso.

El propósito de la Reforma, a semejanza de la Revolución Francesa, fue la destrucción del feudalismo, su inspiración intelectual provenía de los filósofos del liberalismo francés, mientras que su fuerza conductora era la ambición de los mestizos. Los protagonistas de la Reforma se proponían establecer un gobierno Constitucional, abolir los

20 Macías C. Bertha del Carmen. CRONOLOGIA FUNDAMENTAL DE LA HISTORIA DE MEXICO. Editorial del Magisterio. México 1986. p. 62.

poderes independientes del clero y de la milicia, así como estimular el progreso económico poniendo en circulación las propiedades de la iglesia.

El periodo de la Reforma comprende desde que en 1855 Benito Juárez, Ministro de Justicia en el Gobierno del Presidente Álvarez, expide la Ley de Juárez que suprime los fueros militares y eclesiásticos, hasta 1857 en que el presidente Juárez establece su gobierno tras el triunfal regreso desde el paso del Norte, Chihuahua, hoy Ciudad Juárez en su honor.²¹

Dentro de la Ley de la Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación, mejor conocida como Ley Juárez, destaca el siguiente artículo:

Art. 42.- Se suprimen los Tribunales Especiales, con excepción de los eclesiásticos y militares.

Los Tribunales eclesiásticos cesarán de conocer en los negocios civiles y continuarán conociendo de los delitos comunes de los individuos de su fuero, mientras se expide una Ley que arregle ese punto.

Los Tribunales Militares cesarán también de conocer de los negocios civiles y conocerán también tan sólo de los delitos puramente militares o mixtos de los individuos sujetos al fuero de la guerra.

Las disposiciones que comprenden este artículo son generales para toda la República y los Estados no podrán variarla ni modificarla.²²

En gran mayoría las Leyes de Reforma surgen durante el periodo correspondiente a la Guerra de Reforma y toma forma en nuestro derecho positivo hasta el periodo gubernamental del presidente Lerdo de Tejada.

²¹ Ibidem. p. 64.

²² Tena Ramírez Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa. Edición 39ª. México 2007. p. 458.

Por ello, este movimiento, así como los distintos periodos analizados, nos da los datos de referencia en la regulación de las responsabilidades en que incurren los servidores públicos que administran la Federación.

1.5.1.- Constitución de 1814.

Al constituirse México como una nación independiente, se crea la primera Constitución Política misma que es promulgada en Apatzingán el 22 de Octubre de 1814, y se puede afirmar que es la primera Constitución Independiente, esfuerzo de los insurgentes Hidalgo, Morelos y Rayón, así como otros, para asentar las bases en las cuales se erigía una nueva nación con la finalidad de dotar a la misma de normas que rigieran sus fines, derechos y obligaciones de los ciudadanos y la forma política de su organización.

Y nuestra primera Constitución Política Independiente estaba constituida por XXVIII Capítulos los cuales son:

CAPITULO I.- De la religión; en la cual se establece como única la católica.

CAPITULO II.- De la Soberanía; en donde en esencia lo más importante es que se establece la facultad de dictar las leyes y la forma de gobierno y sobre todo lo que más convenga a los intereses del pueblo, en donde realmente radica la soberanía y aquí podemos apreciar que ya existía la figura del servidor público en forma específica, porque el gobierno está para servir a los ciudadanos y a los gobernados, y su representación es a través de los diputados elegidos por los mismos ciudadanos, y no es reconocida la conquista, por lo que los representantes estaban para servir al pueblo.

CAPITULO III.- De los Ciudadanos; en este aspecto nos habla acerca de que los nacidos en esta América son ciudadanos.

CAPITULO IV.- De la Ley; de que la ley debe ser igual para todos.

CAPITULO V.- De la Igualdad; seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos.

II.- FORMA DE GOBIERNO.

CAPITULO I.- De las provincias que comprende la América mexicana, que son México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Oaxaca, Techan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo Reino de León, las cuales no podrán ser enajenadas en todo o en parte.

CAPITULO II.- De las supremas autoridades; aquí nos encontramos con el antecedente inmediato de los servidores públicos, el cual es representado por el Supremo Congreso Mexicano y con dos corporaciones Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia.

CAPITULO III.- Del Supremo Congreso; este se encuentra integrado por los diputados elegidos por las provincias y todos con la misma igualdad en autoridad.

CAPITULO IV.- De la elección de diputados para el supremo congreso.

CAPITULO V.- De las juntas electorales de parroquia.

CAPITULO VI.- De las juntas electorales de partido.

CAPITULO VII.- De las juntas electorales de provincia.

CAPITULO VIII.- De las atribuciones del Supremo Congreso; el cual elegía los individuos del Supremo Gobierno, del Supremo Tribunal, del de Residencia, los Secretarios de estas Corporaciones y los Fiscales de la segunda.

CAPITULO IX.- De la sanción y promulgación de leyes.

CAPITULO X.- Del Supremo Gobierno; que lo constituyen tres individuos con el mismo rango de igualdad, pero alternaran por cuatrimestre la presidencia.

CAPITULO XI.- De la elección de individuos para el Supremo Congreso.

CAPITULO XII.- De las autoridades del Supremo Gobierno; le corresponde publicar la guerra y ajustar la paz, organizar a los ejércitos y las milicias nacionales.

CAPITULO XIII.- De las intendencias de hacienda.

CAPITULO XIV.- Del Supremo Tribunal de Justicia; que está integrado por cinco individuos, que por deliberación del Congreso podrán aumentarse.

CAPITULO XV.- De las facultades del Supremo Tribunal de Justicia.

CAPITULO XVI.- De los juzgados inferiores.

CAPITULO XVII.- De las leyes que se han de observar en la administración de justicia.

CAPITULO XVIII.- Del tribunal de residencia.

CAPITULO XIX.- De las funciones del tribunal de residencia.

CAPITULO XX.- De la representación nacional.

CAPITULO XXI.- De la observancia de este decreto.

CAPITULO XXII.- De la sanción y promulgación de este decreto.

La Constitución Independiente de 1814 se basaba en los mismos principios que la Constitución de Cádiz pero de una manera un tanto modificada, pues a diferencia de la Constitución española, la de Apatzingán preveía la instauración del régimen republicano de gobierno. No sólo defendía el principio de la soberanía popular, sino también el derecho del pueblo a cambiar al gobierno según su voluntad. Se proclamó la división de los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, considerando como órgano supremo al Congreso, compuesto por 17 diputados de las provincias, con facultades legislativas, políticas y administrativas, entre las cuales estaba la de nombrar a los miembros del Gobierno (Ejecutivo), que debía estar formado por tres personas, alternándose éstas en la Presidencia cada cuatro meses y del Supremo Tribunal de Justicia (Judicial) constituido por cinco personas.²³

Podemos observar que es el primer antecedente escrito en cuanto a los servidores públicos, que son todas las autoridades, las cuales con exclusividad del servicio del pueblo y para el pueblo, pero únicamente hablan acerca de la función y no está reglamentado un capítulo exclusivo para los delitos cometidos por los servidores públicos, pero, sin embargo, sí señala la función del servidor público.

23 H. Congreso de la Unión. ENCICLOPEDIA PARLAMENTARIA DE MEXICO. Comité de Asuntos Editoriales. México. 1997. p. 47.

1.5.2.- Constitución de 1824.

La Constitución de 1824 es expedida el 4 de Octubre de 1824, se basó en la Constitución española, cuya redacción y aprobación correspondió a las Cortes de Cádiz en 1812 y en la Constitución estadounidense en lo concerniente a la distribución de la representatividad; de tal manera, que la Cámara de Senadores representa a los Estados de la Federación, constando de dos Senadores por cada entidad federativa; y la Cámara de Diputados representa a la población, un Diputado por cada 80 mil habitantes en el país.

El Acta Constitutiva de la Federación de 1824, señalaba en su artículo 43 que las causas criminales que se intentaran contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrían 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.

En su artículo 44, prescribía que si la Cámara que hiciera de gran jurado en los casos del artículo anterior, declaraba por el voto de los dos tercios, de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedaba el acusado suspenso de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente.²⁴

Esta Constitución es el principio de la soberanía del pueblo mexicano, ya que se da el triunfo de la República sobre el Imperio, adopta un gobierno del tipo de república, representativa, popular y federal, divide el poder en legislativo, ejecutivo y judicial, los organiza de manera amplia y detallada, deposita el poder legislativo en dos cámaras y otorga una mayor importancia al poder legislativa. Esta Constitución, además de no mantener el equilibrio de poderes, estaba llena de contradicciones, como reflejo de las circunstancias difíciles del país. Había una fuerte intolerancia religiosa, en contraste con la libertad de pensamiento, imprenta y expresión, así como el mantenimiento de fueros y

24 H. Congreso de la Unión. LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO 1814-1991. Comité de Asuntos Editoriales. México 1991. p. 157.

privilegios para el clero y el ejército, al lado de la igualdad ante la ley. El Congreso estableció la independencia del Poder Judicial, la organización de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la religión única, los fueros del clero y la milicia. Los fueros consistían en una protección que otorga la Constitución a los representantes populares y diplomáticos ante las autoridades judiciales y militares.

Esta Constitución estaba constituida por siete Capítulos conteniendo 171 artículos, pero en ninguno de ellos habla sobre las responsabilidades de los servidores públicos en relación a la administración de justicia, es decir, que no tiene un Capítulo de los servidores públicos, en forma indirecta hace restricciones tanto en la persona del Presidente de la República como de los miembros que conforman el Poder Judicial y de los Gobernadores de los Estados de la República Mexicana y como consecuencia también se puede analizar que no existe un apartado que defienda los derechos de los servidores públicos.²⁵

1.5.3.- Constitución de 1857.

La Constitución de 1857, jurada el 5 de Febrero del mismo año, fue el producto de Profundas disertaciones históricas, jurídica y filosóficas, destacando intervenciones como las de los insignes diputados Don Francisco Zarco, de Ponciano Arriaga y por supuesto la ponencia de Don Mariano Otero quien pretendía restaurar la Constitución de 1824, considerándose para ello reformas a la misma, tales como, la prohibición para que corporaciones religiosas adquieran bienes inmuebles; abolición de fueros militares y eclesiásticos.

La Constitución de 1857 está constituida por ocho Títulos, integrándola 120 artículos y en el Título IV: “De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos” en sus artículos 103 al artículo 108.²⁶ En cuyo texto original nos habla sobre la responsabilidad de delitos que

²⁵ H. Congreso de la Unión. Op. Cit. p. 61.

²⁶ *Ibidem*. p. 77.

cometan los funcionarios públicos durante del desempeño de sus funciones y que éstos pueden ser delitos del orden común y delitos, faltas u omisiones en que incurran en el desarrollo de la misma función.

Contemplan como funcionarios públicos a los diputados, a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y a los Secretarios de Despacho, a los Gobernadores e incluso al Presidente de la República, pero éste último sólo podrá ser acusado por el delito de traición a la Patria y por violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y por delitos graves del orden común, por lo que hace a la demanda del orden civil ésta puede ser ejercida y a ninguno de los mencionados se le otorgará fuero.

Dicha Constitución con sus reformas de 1874, contempló la figura de la declaración de procedencia en los artículos 103 y 104, que la Cámara de Representantes conocería sobre los delitos comunes de diputados y senadores, entre otros, y declararía si había o no lugar a proceder contra el acusado. De producirse la segunda situación, no habría lugar a ningún procedimiento ulterior.

En su artículo 103 signaba, que los senadores, diputados e individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho, serían responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los estados lo eran igualmente por infracción de la Constitución y las leyes federales.

No gozarían de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado el periodo en que, conforme a la ley, se disfrutaba de aquel fuero. Lo mismo sucedería con respecto a los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, debería procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución; el cual implicaba: sí el delito era común, la Cámara de Representantes, erigida en Gran Jurado,

declararía, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habría lugar a ningún procedimiento ulterior. En caso sentido afirmativo, el acusado quedaría, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.²⁷

Sin embargo, como podemos analizar, no da referencia de la defensa de los servidores o funcionarios públicos, ni sobre garantía alguna para éstos.²⁸

1.5.4.- Constitución de 1917.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 fue promulgada el 5 de Febrero de 1917 en la Ciudad de Querétaro con rúbrica de Venustiano Carranza y entró en vigor el 1 de Mayo del mismo año, la nueva Constitución incluía una gran parte de los ordenamientos de la de 1857, especialmente lo referente a los derechos humanos, ya como “garantías individuales”. La forma de gobierno siguió siendo republicana, representativa, democrática y federal; se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo, si bien este último dejó de ser unicameral para dividirse en cámaras de Diputados y Senadores, dicha Constitución se encontraba integrada por 136 artículos divididos en 9 Títulos y 16 artículos transitorios, y al igual que la Constitución de 1857, en su Título IV hace referencia “De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos”, y que va del artículo 108 al 114.

Contemplan a todos los funcionarios públicos que integran en las diferentes dependencias para la administración de la justicia siendo estos Senadores, Diputados, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Despacho, Procuraduría General de la República, señala que son responsables sobre delitos que cometen del orden

²⁷ La Constitución de 1857 con sus Adiciones y Reformas (hasta el año de 1901) Cámara de Diputados. LVII Legislatura. Archivo General de la Nación. México. 2000. Arts. 103 y 104.

²⁸ H. Congreso de la Unión. Op. Cit. p. 86.

común y por aquéllas faltas u omisiones en que incurran sobre el desempeño de sus funciones.²⁹

Señalando que en relación a los Gobernadores de los Estados de la República y Diputados de las Legislaturas locales son responsables por violación a la Constitución y a las leyes generales.

En relación al Presidente de la República, éste sólo podrá ser acusado por delitos de traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Para todos los funcionarios mencionados en este rubro, por lo que hace a las demandas del orden civil, ninguno cuenta con fuero, es decir, que proceden dichas demandas.

Se puede decir que este Título Cuarto de la Constitución de 1917 es la base constitucional para la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.³⁰

En ninguna de las Constituciones analizadas se encuentra un antecedente sobre la defensa de los Servidores Públicos, sólo se habla en forma in directa en la Constitución de 1814 y 1824 de las responsabilidades de los servidores públicos, y en cuanto a las Constituciones de 1857 y 1917 se reglamenta en un Título en forma específica las responsabilidades de los funcionarios públicos sobre delitos del orden común, actos u omisiones al desempeño de su función y sobre la responsabilidad civil, pero no hace señalamiento alguno para casos injustos o denuncias por delitos que los quejosos o víctimas señalan sólo porque el asunto no se resolvió conforme a su capricho, porque entonces estamos en la violación de las garantías constitucionales que también los servidores públicos tienen derecho, porque al igual son mexicanos con goce pleno de

29 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917. Cámara de Diputados. LVII Legislatura. Archivo general de la Nación. México. 2000.

30 H. Congreso de la Unión. p. 96.

derechos y obligaciones, y sobre todo la responsabilidad al desempeñar la función que el Estado le ha encomendado.

Finalmente la Carta Magna de 1917, consagró únicamente a la inviolabilidad por las opiniones manifestadas. El artículo 61 prescribió que los diputados y senadores fueran inviolables por las opiniones que manifestaran en el desempeño de sus cargos, y que jamás podrían ser reconvenidos por ellas.

2).- Antecedentes del fuero constitucional.

El antecedente más antiguo de este concepto se registra en la Gran Bretaña del siglo XVII, en donde los términos de inmunidad e inviolabilidad parlamentaria, denominados *freedom from speech* y *freedom from arrest* –excepto prisión por deudas-, surgen para proteger la libertad personal frente a las acciones judiciales de carácter civil.

Otros antecedentes que reconocen los fueros castrense y eclesiástico, la inviolabilidad y el de la inmunidad parlamentaria, se remontan a los textos constitucionales de E.U. de 1787 y Francia en 1791. Posteriormente, inspirados en estos derechos y libertades, surge la Constitución de Cádiz en 1812.

En América, particularmente en la Nueva España, bajo el régimen del virreinato existió una única y efectiva limitación a esta hegemonía: el Juicio de Residencia, el cual fue reformado por el Rey Carlos III, de acuerdo con las necesidades de su tiempo. Los objetivos de este juicio fueron evitar la corrupción y obtener un equilibrio en el nivel de honradez en la administración pública indiana, resguardando el bien de la ciudadanía y de la Corona. Otros grupos que eran privilegiados con prerrogativas específicas, fueron el clero católico que estaba exento de la jurisdicción civil, puesto que los delitos de los eclesiásticos eran juzgados por Tribunales especiales y la milicia, cuyo juzgamiento de los delitos cometidos se realizaban en Tribunales Castrenses.

A partir de la Independencia de México, el 27 de Septiembre de 1821 y hasta 1917, los conceptos de *inmunidad parlamentaria*, *fuero*, *declaración de procedencia* y *juicio político*, se han ido regulando y modificando en las diversas leyes y constituciones mexicanas.

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 Generales de España, la cual fue promulgada el 19 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.”³¹

Posteriormente, la Constitución de Apatzingán de 1815, promulgada el 22 de Octubre de 1814 por el Congreso de Anáhuac, 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 hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los del Estado, señaladamente por infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.”³²

31 Tena Ramírez Felipe. Op. Cit. p. 97.

32 DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA de 1814.

En este contexto se nombra a Don Miguel Ramos Arizpe, presidente de la Comisión de Constitución, quien auxiliado por los líderes federalistas, redactó un proyecto de Acta Constitutiva de 36 artículos, tal documento se presentó al Congreso el 20 de Noviembre de 1823 y se aprobó el 31 de Enero de 1824 bajo el título Acta Constitutiva de la Federación y el 3 de Febrero se sanciona con solemnidad, surgió entonces la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual entró en vigor el 4 de Octubre de 1824, en la cual se integró, 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”.

El Lic. Valentín Gómez Farias en su carácter de vicepresidente, intentó suprimir los fueros eclesiásticos y militares y privar a las órdenes religiosas de la facultad exclusiva de la enseñanza, sin embargo, varios pronunciamientos impidieron la marcha de estas, empezando con el clero, quien se opuso contundentemente a perder sus privilegios.

Durante este lapso, ya con Santa Anna de regreso en el poder, el Congreso adoptó las bases de una Constitución Central denominada las Siete Leyes en 1836. En estas Leyes, las demandas del clero y del ejército se ven reforzados en el artículo 30, que expresaba que no habría fueros personales, solamente existirían el fuero eclesiástico y el militar.

El “fuero constitucional” o “inmunidad parlamentaria” para los legisladores, conservó en esencia lo señalado en la Constitución de 1824. A los diputados y senadores, en el caso de los delitos comunes, no se les habría de efectuar alguna imputación criminal desde el día de su elección hasta dos meses después de haber abandonado el cargo, cabe hacer notar que sólo se refería a los delitos de orden común, no a los delitos oficiales. Esta ley determinaba que podían ser realizados por el Presidente, los secretarios de despacho, los ministros de la Corte, los ministros marciales, consejeros y gobernadores de los departamentos; no especificaba, en esta materia, el caso de diputados y senadores.

Del mismo modo, existe una descripción sobre el juicio de declaración de procedencia a este respecto:

Artículo 49.- “En los delitos comunes, hecha la acusación, declarará la Cámara respectiva si ha o no lugar a la formación de la causa; en caso de ser declaración afirmativa, se pondrá al reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado.

La resolución afirmativa sólo necesitará la confirmación de la otra Cámara en el caso de ser acusado el Presidente de la República”.³³

Asimismo, el artículo 50 impuso, si la declaración era afirmativa, la sanción de suspender al acusado del ejercicio de sus funciones y sus derechos de ciudadanos; tanto en los delitos oficiales como en los comunes.

Apareció el documento denominado Bases Orgánicas de la República Mexicana. Esta legislación fue redactada por el Poder Ejecutivo Provisional encabezado por Nicolás

33 BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1836. México. 2007.

Bravo, con ayuda de ochenta notables que integraron el órgano denominado Junta Nacional Legislativa. Las Bases Orgánicas fueron sancionadas por Santa Anna quien ya había reasumido la presidencia.

Las prerrogativas de senadores y diputados, tanto la inviolabilidad como la “inmunidad parlamentaria” o “fuero constitucional” y el procedimiento para enjuiciar a los integrantes del Congreso permanecieron sin modificaciones. En este mismo año, se logra restablecer el Federalismo y de esta forma, se abandonan definitivamente las Bases Orgánicas dando paso al restablecimiento de la Constitución de 1824.

Se expidió y se sancionó por el Congreso Extraordinario Constituyente, un Acta Constitutiva y de Reformas (18 de Mayo de 1847). Es en este texto donde por vez primera apareció la palabra “fuero” refiriéndose a los derechos de los funcionarios a no ser procesados por delitos ya determinados con anterioridad; esto señalado en el artículo 12:

Artículo 12.- “Corresponde exclusivamente 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 la Constitución o las leyes concedan este fuero”.³⁴

Con Juárez en el poder en 1861, se estableció la Cámara de Senadores con la intención de formar un sistema bicameral. Posteriormente, el gobierno de Juárez se vio interrumpido con la aceptación de la corona de México por Maximiliano de Habsburgo, pero el 15 de Julio de 1867 se restableció su presidencia y se realizaron una serie de modificaciones al texto de 1857.

En el artículo 103 se contempló la figura de los senadores, quienes, al igual que los diputados y otros funcionarios públicos, serían responsables por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo y en el ejercicio de sus funciones. También se agregó al artículo anterior lo siguiente:

³⁴ ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos de 1847.

“No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que conforme a la ley se disfruta de aquel fuero...”³⁵

Como quedó estipulado en el párrafo anterior, la frase “fuero constitucional” quedaba jurídicamente establecida en estas modificaciones, señalando que se prescindía de este derecho si se trataba de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios. De igual manera sucedería si se trataba de delitos comunes realizados en periodo de su gestión.

Cuando Venustiano Carranza asumió el poder en 1916, el 14 de Septiembre del mismo año convocaba a un Congreso Constituyente que se reuniría para reformar la Constitución de 1857; y el 6 de Febrero de 1917 expidió la convocatoria para las elecciones de los diputados y senadores.

Dentro de este decreto, se encuentra lo establecido en el artículo 13, que indica:

Artículo 13.- “Nadie podrá ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero ni gozar más emolumentos que los que sean en compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército”.³⁶

En este párrafo se definió jurídicamente la prohibición de fueros –privilegios-, los cuales, no se le pueden conceder a ninguna persona, permaneciendo vigente sólo el fuero militar al que solamente están sujetos los miembros de los ejércitos.

³⁵ CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS de 1857.

³⁶ PROYECTO DE CONSTITUCION, presentado por el Primer Jefe Venustiano Carranza. 1916. México. 2007.

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 y entró en vigor el 1º de Mayo del mismo año.

En esta ley 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.

En la actualidad, el concepto de fuero es una garantía constitucional que protege a la libertad de crítica, que sigue teniendo como base el pensamiento constituyente de 1917; permitir el desempeño de la función pública en forma eficiente, impidiendo, asimismo, el seguimiento de diversos procesos penales que se consideraban inútiles.³⁷

3).- Antecedentes del principio de igualdad.

Desde una perspectiva histórica sui generis se remonta al Acta de Independencia de los Estados Unidos de fecha 4 de Julio de 1776, en donde se proclamó lo siguiente:

“Sostenemos como verdades evidentes que todos los hombres han sido creados iguales...”. Ningún hombre o grupo de hombres tiene derecho, privilegio o ventajas exclusivas o separadas de la comunidad”.

37 Pedroza de la Llave Susana. EL CONGRESO GENERAL MEXICANO. Editorial Porrúa. México 2003. p. 25.

Asimismo, en el artículo 1 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Francia, 1789) se estableció que:

“Todos los hombres nacen y viven libres e iguales en derechos; las distinciones sociales solo pueden fundarse en la utilidad común”.

Igualmente en el artículo 6 del citado texto se señaló que:

“La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de concurrir a su formación personalmente o por representantes. Ella debe ser la misma para todos, lo mismo cuando proteja como cuando castigue. Siendo todos los ciudadanos iguales ante ella, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad, sin otra distinción que la de su virtud o la de su talento”.

La afirmación del principio de igualdad destruyó todo vestigio de funcionamiento estamental de la sociedad; el cual, había prevalecido durante todo el medievo europeo, que dividía jurídicamente a los hombres terciamente en nobleza, clerecía y pueblo más que apuntar a la eliminación de los privilegios de casta, aspiraba a la consagración principista del concepto de la generalidad de la norma dictada por la autoridad política, así como a la eficacia *erga omnes* de las disposiciones legales, a las que debían sujetarse todos los individuos sin distinción.³⁸

En ese contexto, el principio de igualdad quedó subsumido dentro del principio de legalidad. Por consiguiente, se consideraba como iguales a aquéllos a quienes la ley consideraba como tales y diferentes a aquéllos otros a quienes ella misma diferenciara. En ese sentido se consideraba que la ley era igual para todos, porque ésta reunía las características de universalidad y generalidad.

38 Haurión André. DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLITICAS. Editorial Ariel. Barcelona. 1992. p. 86.

En razón de la primera se determinaba normativamente el conjunto de ideas o conceptos esenciales referidos a una específica forma de relación jurídica, lo que le daba a dichos tipos de unión una naturaleza o carácter común.

Es evidente que dentro de dicho marco histórico ideológico, la vigencia y aplicabilidad del principio de igualdad quedaba supeditada a la voluntad del legislador. Este tenía como principal punto de orientación para consagrar dicha equiparidad personal, la imposibilidad de establecer diferencias que no resultaren del libre juego de las fuerzas sociales. En ese sentido, se postuló la neutralidad e imparcialismo del cuerpo político frente a sus súbditos o ciudadanos.

Se establece que la sociedad civil como hecho oriundo y ajeno al Estado, no encontraba obstáculo para considerar naturales y consecuentemente juridizables las diferencias que la propia sociedad estableciere. Tal como puede desprenderse de sus prístinos enunciados ideológicos, la clásica enunciación de la igualdad ante ley constituye una igualdad formal; la cual devenía en insuficiente a la luz de las reflexiones que nos brinda la historia de la coexistencia social.³⁹

El cambio de orientación del sentido de la igualdad, se genera con la aparición de las corrientes políticas revolucionarias post-liberales (social demócratas, anarquistas, marxistas, etc.) y por la propia doctrina social de la Iglesia. A raíz de ello se comienza a reivindicar la necesidad de que la igualdad no sea concebida exclusivamente en términos formales, sino que adquiera complementariamente un sentido material., Esto es, que la igualdad en el goce pleno de los derechos fundamentales y la búsqueda de la plena realización personal se convierte en un logro o meta histórica a alcanzar mediante la actuación directa o indirecta del Estado.

A partir de allí se comienza a reivindicar la necesidad que la igualdad no sea concebida como un principio exclusivamente formal, sino que la equiparidad de

³⁹ Ibidem. p. 91.

oportunidades se volviera en un objetivo o meta a alcanzare mediante la actuación del Estado.⁴⁰

Un ejemplo concreto de esta nueva dimensión de igualdad, lo encontramos en la Constitución Española de 1978. Así, mientras el artículo 14 recoge el principio de igualdad en su concepto clásico de igualdad de trato en la ley y en su aplicación (igualdad formal) proscribiendo toda forma de discriminación, simultáneamente en el artículo 92 se propicia avanzar hacia una igualdad material o sustancial, cuando impone a los poderes públicos la obligación de “promover condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y los grupos en que se integra sean reales y efectivas”.⁴¹

CAPITULO II.- LOS SERVIDORES PUBLICOS Y EL FUERO CONSTITUCIONAL.

1.- Los servidores públicos de acuerdo al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido un interés constante de todo sistema democrático constitucional y una de las características esenciales de todo Estado de derecho. La aspiración de los mexicanos en este sentido se ha reflejado, con mayor o menor acierto, en todos y cada uno de los documentos constitucionales que, desde nuestra lucha por la independencia, nos han regido.

40 Ibidem. p. 93.

41 Ibidem. p. 94.

oportunidades se volviera en un objetivo o meta a alcanzare mediante la actuación del Estado.⁴⁰

Un ejemplo concreto de esta nueva dimensión de igualdad, lo encontramos en la Constitución Española de 1978. Así, mientras el artículo 14 recoge el principio de igualdad en su concepto clásico de igualdad de trato en la ley y en su aplicación (igualdad formal) proscribiendo toda forma de discriminación, simultáneamente en el artículo 92 se propicia avanzar hacia una igualdad material o sustancial, cuando impone a los poderes públicos la obligación de “promover condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y los grupos en que se integra sean reales y efectivas”.⁴¹

CAPITULO II.- LOS SERVIDORES PUBLICOS Y EL FUERO CONSTITUCIONAL.

1.- Los servidores públicos de acuerdo al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido un interés constante de todo sistema democrático constitucional y una de las características esenciales de todo Estado de derecho. La aspiración de los mexicanos en este sentido se ha reflejado, con mayor o menor acierto, en todos y cada uno de los documentos constitucionales que, desde nuestra lucha por la independencia, nos han regido.

40 Ibidem. p. 93.

41 Ibidem. p. 94.

A continuación se analiza el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1982, por el cual se reformaron y adicionaron diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamentalmente, el Título IV (artículos 108 al 114), así como los demás artículos relacionados con el mismo (es decir, 22; 73; fracción VI base 4ª.; 74, fracción V; 76, fracción VII; 94, 97, 127 y 134).

En términos generales, se puede afirmar que las adiciones, precisiones y supresiones realizadas por el constituyente permanente en Diciembre de 1982 no justifican de manera alguna la modificación de todo un Título de nuestra Constitución Federal que se había conservado, casi sin variación, durante sesenta y cinco años. Las reformas adoptadas, si bien denotan una mejor técnica jurídica en su redacción, no afectaron la esencia; en realidad, son pocos los aspectos novedosos o los cambios trascendentales; el texto vigente conserva el sistema anterior (que, con ciertas salvedades, era satisfactorio) y, frecuentemente, sólo cambia la terminología.

Aún cuando el texto anterior, en diversos aspectos, era deficiente y confuso, en buena medida se hubiera podido subsanar a través de la interpretación constitucional por los órganos jurídico-aplicadores, sin multiplicar innecesariamente las reformas a la Constitución.

Es claro que el texto original de la Constitución de 1917 mismo que había seguido básicamente lo dispuesto por la Constitución de 1857 y, sobre todo, por las reformas de 1874 a la misma, particularmente con la reiterada y confusa mención de los mal llamados “delitos o faltas oficiales” relativos a los actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, así como por la ineficaz intervención que se le dio al jurado popular para el conocimiento de esos supuestos “delitos”, originó que los miembros del Congreso de la Unión, consciente o inconscientemente, al crear tardíamente la Ley de Responsabilidades de 1940, reglamentaria del referido Título IV Constitucional, pretendieran regular omnicomprendivamente no sólo las infracciones políticas o administrativas de los funcionarios públicos, sino también los delitos propiamente penales que éstos pudieran

cometer, razón por la cual los congresistas derogaron el Título correspondiente a la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos por delitos cometidos durante el encargo y que se contenía en el Código Penal de 1931, pero propiciando así la impunidad de varias conductas de éstos anteriormente típicas; esta grave situación, como se sabe, no se solucionó con la Ley de Responsabilidades de 1979, ya que esta última, en lugar de restablecer la vigencia del respectivo Título del Código Penal, de manera inexplicable abrogó lisa y llanamente la Ley de Responsabilidades de 1940, convalidando la impunidad de los funcionarios y empleados públicos y, consecuentemente, fomentando la corrupción, en nuestro sistema.

Era urgente, pues, reformar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos; en particular, la antigua Ley de 1979 que, en vez de sancionar a prevaricadores, corruptos e incompetentes, había operado, se ha dicho, prácticamente como una ley de amnistía; pero para ello no era necesario derogar todo el Título IV de la Constitución. En realidad, estas deficiencias no deben ser del todo atribuidas al constituyente originario, sino al poco cuidado del legislador ordinario. En realidad, las mismas se hubieran evitado si este último hubiera atendido, por ejemplo, al criterio sustentado al respecto por la Suprema Corte de Justicia desde 1929 y que, con ciertos matices, reiteró con posterioridad.⁴²

Ahora bien, tomando en cuenta que, a pesar de lo anterior, se reformó integralmente el Título Constitucional, se puede afirmar que, si bien contiene varios avances técnicos en relación con el texto original, aún adolece de ciertas deficiencias.

La primera “novedad” que surge con las reformas vigentes corresponde a la denominación del Título IV; en efecto, en lugar de referirse a “las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos”, ahora se alude a “las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, a efecto de “establecer –dice la exposición de motivos- la naturaleza del servicio a la sociedad que compara su empleo, cargo o comisión”.

42 Cárdenas F. Raúl. RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS. Editorial Porrúa. México 1998. p. p. 1 a 11.

Esta modalidad, establecida para el ámbito federal, conforme a lo prescrito por el último párrafo del artículo 108 en vigor, deberá adoptarse también por las Constituciones de los Estados de la República, las cuales precisarán “el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión de los Estados y en los Municipios”, para cuyo efecto las Entidades Federativas contaron con el plazo de un año, en los términos del artículo 2º transitorio del decreto constitucional respectivo.⁴³

Es claro que resulta deseable que esta nueva denominación contribuya no sólo a desterrar la común prepotencia y negligencia con que se han conducido innumerables servidores públicos de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobiernos.

A diferencia del texto constitucional anterior –primordialmente se refería a la responsabilidad de los llamados “altos funcionarios de la federación” y su artículo 111 sólo encargaba al Congreso de la Unión la expedición de una Ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal- el artículo 108 vigente incluye, en forma reiterativa, como sujetos a las responsabilidades previstas por el Título IV: “A los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial, Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal”. De este modo, atendiendo al principio de igualdad ante la ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, “independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión”.

Sin embargo, cabe advertir que, por una parte, el constituyente permanente omitió incluir como servidores públicos a los trabajadores y empleados de los órganos Legislativo y Judicial; por la otra y atendiendo a lo dispuesto por el artículo primero de la Ley Orgánica de

43 Ibidem. p. 13.

la Administración Centralizada y Paraestatal, comprendiendo en esta última tanto a los organismos descentralizados como a las empresas de participación estatal, por lo que a pesar de los distintos principios jurídicos y económicos que rigen a las empresas públicas, sus trabajadores también se consideran servidores públicos y sujetos al régimen constitucional de responsabilidades.

Según los términos expresados del régimen constitucional vigente, no se considera como servidor público, por ejemplo, al titular de la Contaduría Mayor de Hacienda –esto es, al titular del órgano técnico dependiente de la Cámara de Diputados y encargado de revisar la cuenta pública anual del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal- e incluso, dentro del concepto pueden quedar comprendidos los particulares que formen parte de comisiones, comités, asociados o juntas, cuyas tareas sean básicamente las de colaborar con los órganos estatales propiamente dichos en el desempeño de sus funciones. Así pues, será necesario que a través de una interpretación constitucional idónea por los órganos competentes se precisen los alcances de este título y se establezcan los criterios apropiados para determinar quiénes deben ser considerados como servidores públicos de la Federación o del Distrito Federal.⁴⁴

Por otra parte, además de los Gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales –ya contemplados por el texto anterior- el actual artículo 108 señala a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales como “responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales”, agregando en forma redundante “así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales”.

Como se observa, el texto constitucional no considera expresamente sujeto de responsabilidades federales a los Presidentes Municipales, ni a las demás autoridades de los Ayuntamientos. Sin embargo, hay que recordar que el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala como sujetos a la misma, además de los mencionados en el artículo 108 constitucional, a “todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales”, con lo cual pudieran quedar

44 Ibidem. p. p. 14 a 16.

comprendidos en ella no sólo dichas autoridades municipales sino infinidad de personas, incluso particulares. Es claro que esto último resulta inconveniente, por lo que será necesario que, en su oportunidad, los Tribunales Federales precisen la constitucionalidad y el auténtico alcance de tal disposición.⁴⁵

El artículo 109 en vigor establece, los lineamientos generales a los que deben ajustarse el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, al expedir las leyes sobre responsabilidad de los servidores públicos, deslindando con claridad las diversas clases que se pueden presentar; es decir, según se trate de responsabilidades políticas, penales o administrativas, en tanto que el artículo 111 vigente alude a la responsabilidad civil de los servidores públicos. Cabe señalar que cada uno, separados y distintos, prevé sanciones diferentes y los órganos encargados de adjudicarlas también varían según el tipo de responsabilidad.

El párrafo sexto del artículo 109 Constitucional señala que “los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas –políticas, penales o administrativas- se desarrollarán autónomamente”, agregando en forma reiterada a lo dispuesto por el artículo 23 Constitucional, que “no podrán imponerse por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”. De lo que antecede se desprende que, si bien no se puede duplicar un mismo tipo de responsabilidad por una sola conducta, no hay impedimento alguno para que esta última origine dos o más tipos de responsabilidad; esto es, se puede dar el caso de que una misma conducta acarree una sanción política o administrativa como una penal e incluso civil.

Conviene aquí advertir que, con respecto a los Gobernadores de los Estados y los Diputados y Magistrados Judiciales locales, éstos podrían ser sujetos no sólo de responsabilidad política, penal y civil de carácter federal sino, además, una vez que la Legislatura local expidiera la respectiva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, podrían incurrir a través de otras conductas en responsabilidad política o administrativa, a la vez que penal y civil de carácter local.

⁴⁵ Ibidem. p. 18.

El último párrafo del mismo artículo 109, por su parte, establece expresamente: “Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo”. Cabe advertir que el antiguo artículo 111 también concedía acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados delitos comunes u oficiales cometidos por los altos funcionarios de la Federación, pero carecía del calificativo “bajo su más estricta responsabilidad”, lo cual francamente, si bien tiende a eliminar las denuncias anónimas o apócrifas, también puede tener un efecto negativo en el sentido de intimidación a los ciudadanos para que se abstengan de denunciar los abusos de los servidores públicos por temor a incurrir en alguna responsabilidad penal o civil, ante las eventuales faltas procesales y las dificultades probatorias, lo cual resulta lamentable.⁴⁶

1.1.- Concepto de servidor público.

El artículo 108 Constitucional considera como servidores públicos, para los efectos de la responsabilidad que determina la propia Constitución a:

1.- Representantes de la elección popular, que se contempla tanto en el Título Cuarto como en los artículos 50, 56 y 80 Constitucionales: Diputados Federales y Senadores, todos ellos miembros del Poder Legislativo y Presidente de la República, titular del Ejecutivo.

2.- Miembros del Poder Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, que figuran en el citado Título Cuarto y en los preceptos constitucionales relativos a los correspondientes poderes federales o locales.

3.- Funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal, tanto centralizada como paraestatal. La Administración centralizada comprende: Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Conserjería Jurídica del Ejecutivo Federal y Procuraduría General de la República. La Administración paraestatal abarca:

⁴⁶ Ibidem. p. 20 a 22.

organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos.

4.- Funcionarios y empleados de la Administración Pública del Distrito Federal, que en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal se clasifica en central, desconcentrada y paraestatal. La primera se integra por la jefatura de Gobierno, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Conserjería Jurídica y de Servicios Legales. Por su parte la Administración pública desconcentrada está constituida por Delegaciones y por los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, que están jerárquicamente subordinados al mismo o a la dependencia que éste determine.

5.- Servidores del Instituto Federal Electoral, cuyos órganos centrales son: Consejo General, Presidencia de dicho Consejo, Junta General Ejecutiva y Secretaría Ejecutiva.

Por su parte, el Dr. Raúl Carrancá y Trujillo en su obra “Código Penal Anotado”, menciona que en los términos del Derecho Administrativo, el servidor público, es “la persona encargada del sostenimiento y administración de los poderes organizados del aparato de gestión y conformación social que es el Estado”.⁴⁷

El Código Penal Federal define al servidor público como “...toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales.”⁴⁸

El servidor público es quien presta sus servicios al Estado en la forma y bajo una relación laboral, con el propósito de atender algunas de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquél.

47 Raúl Carrancá y Trujillo. Raúl Carrancá y Rivas. CODIGO PENAL ANOTADO. Edición 26ª. Editorial Porrúa. México 2007. p. 522.

48 CODIGO PENAL FEDERAL. 2009. Art. 212.

El concepto de servidor público –más que el de trabajador, empleado o funcionario- cobró relevancia a partir de 1982, año en que fue ampliamente reformado el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, anteriormente ese título aludía a las “Responsabilidades de los Funcionarios Públicos”, en tanto que hoy se refiere a las “Responsabilidades de los Servidores Públicos”.

La exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional advirtió que en ese cambio quedaba de manifiesto “la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta (el) empleo, cargo o comisión (del servidor público)”. Esa misma reforma constitucional dejó constancia de los valores que debe atender o realizar el servidor público. Estos se hayan en el actual artículo 113 de la ley suprema, a saber: “legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleo, cargos y comisiones”. La obligación de servir con sujeción a los valores “es la misma para todo servidor público –estableció la exposición de motivos de la iniciativa de reforma-. Independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión”.

2).- Los servidores públicos de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos vigente, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de Marzo de 2002 la cual entró en vigor al día siguiente de su publicación y ha sido modificada por últimas veces mediante decretos publicados los días 26 de Diciembre de 2005, 30 de Junio de 2006 y 21 de Agosto de 2006.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala en su artículo primero que tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

1. Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
2. Las obligaciones en el servicio público;
3. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
4. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
5. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales,⁴⁹ además en su desempeño deben salvaguardar los siguientes principios: Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia.

Tipos de responsabilidad jurídica:

- a) Responsabilidad penal: se refiere al daño social que deriva del acto de un determinado agente.
- b) Responsabilidad civil; se vincula a un mal infligido a un individuo o a varios en lo particular, respecto al cual puede solicitarse ante los tribunales competentes, la reparación del daño o perjuicio ocasionado.
- c) Responsabilidad administrativa: se atribuye exclusivamente a los servidores públicos, por incumplir sus obligaciones establecidas en la LFRASP.
- d) Responsabilidad política: al igual que la administrativa, sólo es atribuible a los servidores públicos, pero únicamente a los servidores públicos que precisa el artículo 110 Constitucional, cuando sus conductas lesionen los intereses públicos fundamentales.

Cada uno de los diferentes tipos de responsabilidad no excluye a los demás.⁵⁰

49 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. México 2009. Arts. 1 y 2.

50 Cárdenas F. Raúl. Op. Cit. p. 40.

El servidor público que deje de desempeñar su encargo deberá observar, además de las obligaciones que menciona esta Ley (art. 8), hasta un año después de haber concluido sus funciones, las siguientes:

- a) En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para las personas con que la ley lo relaciona.
- b) No usar en provecho propio o de tercero, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su encargo y que no sea del dominio público.
- c) Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

Por otro lado, cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.⁵¹

Para el cumplimiento de sus atribuciones que les confiere la Ley, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, podrán emplear los siguientes medios de apremio:

- a) Multa de hasta veinte veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y
- b) Auxilio de la fuerza pública.

⁵¹ Ibidem. p. 48.

Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la Legislación Penal.⁵²

Las autoridades competentes para aplicar la presente Ley serán:

- 1.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- 2.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- 3.- La Secretaría de la Función Pública;
- 4.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- 5.- Los Tribunales de trabajo y agrarios;
- 6.- El Instituto Federal Electoral;
- 7.- La Auditoría Superior de la Federación;
- 8.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- 9.- El Banco de México, y
- 10.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.⁵³

2.1.- Base constitucional de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas los Servidores Públicos, tiene su base constitucional en el artículo 113 del Título Cuarto el cual trata de las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ya que para expedir esta ley se toma la irresponsabilidad de los servidores públicos, generando de esta manera conductas que encaminan a la ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, ocasionando erosión en el estado de derecho y actuando en contra de la democracia.

⁵² LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. México 2009. Art. 32.

⁵³ Ibidem. Art. 3.

Por consecuencia, el estado de derecho, exige la responsabilidad de los servidores públicos, pero esta irresponsabilidad se da cuando las obligaciones son meramente declarativas.

Por ello, en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, se establecen los lineamientos para que los servidores públicos se conduzcan con responsabilidad al desempeñar su función y lo hagan también con honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, define también las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por un incumplimiento, medios para identificación y procedimientos administrativos para prevenirlos y corregirlos.

Y por ello nos da cuatro modalidades de responsabilidad que son:

- 1.- La política.
- 2.- La penal.
- 3.- La administrativa.
- 4.- La civil.

En cuanto a la **responsabilidad política**, en concepto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es aquella que afecta los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, esta la tienen los Diputados y Senadores Federales, Ministros, Magistrados y Jueces de Distrito de la Suprema Corte de Justicia de la nación, Magistrados y Jueces de Distrito del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Gobernadores de los Estados, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Diputados de las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de los Estados, estos últimos por violaciones a la Constitución, a las Leyes Federales y por el manejo indebido de los fondos y recursos federales.

Por tanto, las responsabilidades políticas son sancionadas con destitución e inhabilitación, pero esto se da a través de un procedimiento respetando las garantías

individuales que el servidor público tiene como ciudadano, según lo establece el artículo 16 constitucional (pero en la práctica esto es muy cuestionable, pero más adelante lo analizaremos), este juicio es denominado JUICIO POLITICO, y debe asegurar los principios procesales de imparcialidad y audiencia.⁵⁴

En cuanto a la **responsabilidad penal**, se refiere al concepto de democracia, porque de acuerdo a nuestra Constitución todos los ciudadanos somos iguales ante la ley, por lo tanto el servidor público que comete algún delito estará sujeto a la legislación común, es decir, que podrá ser encausado por el Juez Ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano y cuando se trate de un servidor público con fuero se solicitará la declaración de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados para estar en la esfera de igualdad y así eliminar cualquier trato especial que la ley no contemple.⁵⁵

En relación a la **responsabilidad administrativa**, se establecen las bases en las que incurrirán por actos que afectan los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que oriente a la administración pública y que garantice el buen servicio público.

Este procedimiento administrativo es autónomo del procedimiento político y penal, el servidor público tiene las garantías de los artículos 14 y 16 de la Constitución y el resultado no prevé las privaciones de la libertad del responsable por tratarse de una sanción que sólo puede imponer el Juez Penal. Pero no olvidemos que esta sanción administrativa también puede ser sancionada por el juez Penal, ya que cualquiera de las dos puede ser exigible.

Los órganos actuarán en forma imparcial y los servidores públicos tendrán la oportunidad de ser escuchados y podrán impugnar los actos sancionados a través de recursos, sin perjuicio de que se prevé la aplicación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.⁵⁶

54 BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1836. México. 2007. p. 115.

55 Ibidem. p. 120.

56 Ibidem. p. 124.

Y en relación a la **responsabilidad civil**, ésta sí estará sujeta a lo dispuesto por la legislación común y con las sanciones que ésta disponga.⁵⁷

En este análisis podemos ver como el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos da la base para que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos regule las conductas de acción y omisión de los funcionarios denominados “servidores públicos”.

3.- Los servidores públicos en el Derecho comparado.

Conviene destacar que siempre en relación con la responsabilidad, se pueden señalar varios modelos para la sanción de los servidores públicos, especialmente los pertenecientes al organismo Ejecutivo y en ocasiones también al Judicial, puesto que una regla casi universal es la relativa a que estas categorías de responsabilidades se exige, a los miembros del Legislativo por los mismos Cuerpos a los que pertenecen, con la posibilidad de que se aplique penalmente ante los tribunales ordinarios una vez que el organismo parlamentario ha decidido sobre la inmunidad de sus componentes.

Desde el inicio de la actividad política de la humanidad, la sociedad siempre ha tenido la inquietud de la limitación del poder, exigiendo responsabilidad a los titulares de los órganos del Gobierno. Pero en realidad, los diversos aspectos de la responsabilidad de los empleados y servidores públicos en un sentido moderno se desarrolló con muchas otras instituciones que sirvieron de modelo al constitucionalismo clásico.

En cuanto se fueron logrando mayores limitaciones al ejercicio del poder, se introdujeron mecanismos para exigir responsabilidad a los titulares de los órganos de autoridad y a sus colaboradores, especialmente en cuanto se consagró el sistema de la división o separación de las funciones, en virtud de que precisamente la distribución de poder entre

⁵⁷ Ibidem. p. 127.

varios organismos tenía y tiene el objetivo esencial de que cada uno de ellos sirva de freno y contrapeso a los demás y uno de estos contrapesos es precisamente la exigencia de la responsabilidad a los servidores públicos.⁵⁸

Dicha responsabilidad, por otra parte, está estrechamente vinculada con la situación jurídica de un sector de los servidores a los cuales se considera necesario proteger para evitar que sus actividades se vean dificultadas por la acción de otros servidores o los órganos del poder a los cuales estos últimos pertenecen. Estos instrumentos tutelares reciben la denominación de inviolabilidad e inmunidad, conocida la segunda entre nosotros con el nombre indebido de “fuero constitucional”.

Como ejemplo del derecho mexicano se puede citar lo dispuesto por el artículo 61 de nuestra Constitución Federal, según el cual los “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”. Además, el mismo precepto confiere al Presidente de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión la facultad de velar por el respeto al que califica como “fuero constitucional” de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Esta inviolabilidad también se ha extendido a los Jueces en relación con la interpretación de las disposiciones legislativas que realicen en sus resoluciones, siempre que no exista negligencia o mala fe en las citadas decisiones. También como un ejemplo se puede señalar lo dispuesto por el artículo 82 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación sobre que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo serán responsables, al establecer o fijar la interpretación de los preceptos constitucionales en las resoluciones que dicten, cuando se compruebe que hubo cohecho o mala fe.

Desde otro punto de vista, y en relación con la responsabilidad de los que en el ordenamiento, se califica como “servidores públicos”, la misma puede dividirse en cuatro categorías, figurando en primer término la llamada responsabilidad política y que se reduce,

58 Fix-Zamudio Héctor. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL DERECHO COMPARADO. UNAM. México 1990. p. 40.

en cuanto a su sanción, a la destitución e inhabilitación del considerado culpable de infracciones también de carácter político. Un segundo sector está constituido por la responsabilidad penal y que se traduce en el castigo de los delitos comunes que cometa el servidor público respectivo. En tercer lugar, consiste en la sanción a las faltas de carácter administrativo a través de amonestación, suspensión o inclusive destitución de los que hubiesen incurrido en ellas; y finalmente se puede configurar una responsabilidad patrimonial por conducto de la obligación de cubrir los daños y perjuicios ocasionados por los empleados y servidores con motivo de sus actividades, ya sea a las Entidades a las que pertenecen a los particulares.⁵⁹

3.1.- Normatividad internacional.

Como sería prácticamente imposible proporcionar una visión panorámica de los diversos instrumentos establecidos para exigir las mencionadas responsabilidades, sólo se proporcionará una breve descripción de aquellos ordenamientos que han tenido mayor influencia o pueden servir de ejemplo para caracterizar una imagen aproximada de la situación actual de esta materia.

En primer lugar se puede hablar de un sistema angloamericano, que atribuye al organismo legislativo una función prominente en la exigencia de la responsabilidad política o también penal de los altos servidores públicos del Ejecutivo y Judicial. Un segundo modelo es el español actual que encomienda al Tribunal Supremo el enjuiciamiento de los miembros del gobierno y por ello se puede calificar de judicialista. Finalmente, se distingue un tercer sector representado por los ordenamientos que encomienda el enjuiciamiento a organismos especializados, ya sea en forma exclusiva como ocurre con la Alta Corte francesa, o bien, como parte de las funciones de justicia constitucional, como ocurre con los

⁵⁹ Ibidem. p. 45.

Tribunales Constitucionales establecidos en varios países europeos de acuerdo con el modelo de la Constitución Federal Austriaca de 1920.⁶⁰

a) El Impeachment Anglo-Estadounidense.

El sistema estadounidense fue establecido por el artículo I, sección III: inciso c, de la Constitución Federal de 1787, que atribuye al Senado la facultad exclusiva de juzgar políticamente a todos los altos servidores, es decir, los dotados de inmunidad, incluyendo al Presidente de la República, pero en este último supuesto debe dirigir los debates al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, en lugar del vicepresidente de la República, quien presidente normalmente al propio Senado.

La característica peculiar del sistema estadounidense, que indudablemente se inspiró en el británico, pero que se modificó por el sistema presidencial que introdujo en su arte fundamental, consiste en que la sanción que puede aplicar al Senado, cuando decide con las dos terceras partes de los miembros presentes, implica únicamente la destitución e inhabilitación del inculpado, pero sin perjuicio de que si los mismos hechos están tipificados como delitos por las leyes penales, puedan ser enjuiciados ante los tribunales ordinarios.⁶¹

Esta diferencia con el sistema inglés y los que le seguían en Europa ya fue señalada certeramente por Alexis de Tocqueville en su clásico libro sobre la Democracia en América cuando sostuvo que la ventaja del juicio político norteamericano sobre el imperante en Europa en su época, era su aparente debilidad puesto que no aplicaba penas judiciales, sino sólo sanción política de destitución, quedando a los jueces ordinarios el castigo de los mismos hechos tipificados como delitos, en tanto que la Cámara de los Lores en Inglaterra o el Senado en Francia, aplicaban directamente las penas, con lo cual, en su opinión, se afectaba el principio de la división de poderes.

⁶⁰ Ibidem. p. 51.

⁶¹ Ibidem. p. 59.

Como ocurrió con otras instituciones, tales como el sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes o la estructura federal, las instituciones norteamericanas fueron tomadas como modelo por varias de las Cartas Supremas expedidas por los países latinoamericanos, y en mucho influyó la divulgación de los principios del régimen jurídico y político de los Estados Unidos, por el propio Alexis de Tocqueville, incluyendo por supuesto el juicio político

De acuerdo con un sector de la doctrina, el procedimiento respectivo puede calificarse de juicio político, pero no puede hablarse propiamente de responsabilidad, puesto que la sanción respectiva se limita a la destitución del servicio público que se considera culpable y su enjuiciamiento penal corresponde a los tribunales ordinarios.

Sólo por lo que se refiere al juicio político del Presidente de la República se señalan las causas de responsabilidad, es decir, actos que atenten contra la Constitución Federal, específicamente determinados. Además, se establece que si la Cámara de Diputados declara procedente la acusación por el voto de dos tercios de sus miembros, lo que implica la suspensión de las funciones presidenciales, la decisión sobre la responsabilidad corresponde al Senado, si se trata de delitos comunes u ordinarios (artículos 82 y 83). Al citado Tribunal Supremo corresponde también decidir sobre la responsabilidad penal del vicepresidente de la República, los diputados y senadores federales, los Ministros de Estado y el Procurador General de la República (artículo 119, fracción I, inciso a, de la citada Constitución Federal).

En México para citar otro ejemplo de la influencia angloamericana, podemos destacar que el régimen del juicio político norteamericano se implantó casi literalmente en los artículos 37 a 41 de la Constitución Yucateca promulgada el 16 de Mayo de 1841, tomando en consideración que el principal redactor del proyecto respectivo, Manuel Crescencio Rejón, era ferviente admirador del régimen constitucional de los Estados Unidos y conocía la obra clásica de Tocqueville que cita con frecuencia en la exposición de motivos.⁶²

62 Ibidem. p. 61.

b) El sistema Español.

Se califica al español como sistema judicialista, en virtud de que la decisión final tanto en la responsabilidad política como en la de carácter penal de los altos servidores corresponde al órgano supremo del Poder Judicial.

En cierta manera el régimen actual de la Constitución española promulgada el 27 de Diciembre de 1978, se originó en la Constitución de Cádiz de 1812, artículos 228-229, en virtud de la influencia inglesa recogida por las Constituciones revolucionarias francesas, puesto que según dichos preceptos, la responsabilidad de los Secretarios de Estado debía exigirse ante las Cortes, las cuales resolvían sobre la procedencia de la formación de causa y en caso afirmativo, se suspendía al inculpado y se le remitía al Tribunal Supremo para que lo juzgasen de acuerdo con las leyes.

Por el contrario, en la Carta Republicana de Diciembre de 1931 se sigue el ejemplo de la Constitución austriaca de 1920, al disponer el artículo 92 que la responsabilidad civil y penal por infracciones a la Constitución y a las leyes, debía exigirse ante las Cortes a las cuales correspondía ejercer la acusación ante el Tribunal de Garantías Constitucionales.

En el régimen actual, la responsabilidad política y penal de los diputados y senadores, así como del Presidente y los demás miembros del Gobierno, se exige ante la Sala Penal del Tribunal Supremo, tomando en cuenta que los legisladores no pueden ser procesados sin autorización de la Cámara respectiva (artículo 71, fracciones I y II, de la citada Constitución), y que si la acusación contra los miembros del Gobierno fuese por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado, cometido en el ejercicio de sus funciones, la propia acusación sólo puede plantearse a iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo (artículo 102 constitucional).⁶³

63 Ibidem. p. 65.

c) La Alta Corte Francesa.

Por lo que se refiere al Sistema francés, debe destacarse que las Constituciones revolucionarias, especialmente las de 1791 y 1793, se inspiraron claramente en el modelo británico, puesto que la acusación debía presentarse a la Asamblea Nacional y el enjuiciamiento ante el Senado, régimen que se conservó en lo esencial durante una buena parte del siglo XIX. En las leyes constitucionales de 1875 se inició el sistema de conferir el enjuiciamiento a una Alta Corte de Justicia, pero la misma formaba parte del Senado.

La citada Corte de Justicia, se considera como un organismo judicial especializado, el que, de acuerdo con el artículo 67 de la actual Constitución, se compone de doce miembros titulares y seis suplentes elegidos de su seno por la Asamblea Nacional y por el Senado, después de cada renovación general o parcial de estas asambleas, correspondiendo a dicha Corte elegir al Presidente entre sus integrantes.

Un segundo sector se puede calificar como modelo austriaco por haberse establecido originalmente en la Constitución Federal de ese país promulgada en 1920, conforme a dicha ley fundamental de Austria, corresponde a la Corte Constitucional el conocimiento de la responsabilidad política de los altos servidores de la Federación y de las Entidades Federativas, particularmente del Presidente de la República, de los miembros del gabinete y sus auxiliares, así como de los servidores locales que equivalen a los Gobernadores de los Estados.

Sin embargo, el enjuiciamiento de estos altos servidores no puede efectuarse ante la citada Corte Constitucional sin un procedimiento previo, en virtud de que si se tratara del Presidente de la República, se requiere el consentimiento de las dos Cámaras del Parlamento; si los acusados son Ministros del Gobierno se exige la autorización de la Cámara representativa, equivalente a la de Diputados y respeto de los servidores locales, debe obtenerse la conformidad de la Legislatura provincial.⁶⁴

⁶⁴ Ibidem. p. 69.

D) Italia.

Por lo que se refiere a la Constitución italiana que entró en vigor el primero de Enero de 1948, sus artículos 134 y 135 y los de la Ley número 20, de 25 de Enero de 1962, denominada “Normas sobre el procedimiento o juicios de acusación”, disponen que corresponde a la Corte Constitucional la facultad de juzgar al Presidente de la República y a los Ministros integrantes del Gobierno; pero en todos estos casos, deben intervenir, además de los Magistrados ordinarios de la propia Corte Constitucional, dieciséis miembros designados al comienzo de cada legislatura por las dos Cámaras del Parlamento en sesión conjunta y entre ciudadanos que reúnen los requisitos para ser electos senadores.⁶⁵

4.- Concepto de fuero y su diferencia con la inmunidad.

La palabra fuero proviene de la raíz latina “*forum*”, que significa: foro, recinto o plaza pública, haciendo referencia al lugar donde se administraba la justicia. En Roma, se establecían los Tribunales en las plazas, para vigilar y sancionar las transacciones mercantiles. Posteriormente, y en todo el mundo, los jueces se limitaron a atender en sus propias instalaciones, pero éstas siguieron conociéndose con el nombre de foros.⁶⁶

El Glosario de Términos Legislativos del Congreso Mexicano del Senado de la República define el fuero como “una prerrogativa de los legisladores con relación a la inviolabilidad de las opiniones vertidas en el ejercicio de su cargo, por las que no podrán ser reconvenidos o procesados y protección legal para no ser detenidos ni enjuiciados hasta que no se agote la garantía de procedibilidad constitucional.”⁶⁷

El fuero constitucional opera bajo dos aspectos: como *fuero-inmunidad* y como *fuero de no procesabilidad* ante las autoridades judiciales ordinarias, federales o locales, teniendo

⁶⁵ Ibidem. p. 73.

⁶⁶ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Editorial Porrúa. Volumen 2. UNAM. 2007. p. 180.

⁶⁷ DICCIONARIO UNIVERSAL DE TERMINOS PARLAMENTARIOS. 2ª. Edición. México. 1998. p. 256.

en ambos casos efectos jurídicos diversos y titularidad diferente en cuanto a los servidores públicos en cuyo favor lo establece la Constitución.

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 constitucional, en el sentido de que éstos “son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos” sin que “jamás puedan ser reconvenidos por ellas”, así como respecto del Presidente de la República de manera relativa en los términos del artículo 108 in fine constitucional que dispone que dicho servidor público durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Tratándose de los senadores y diputados, dicha inmunidad absoluta solo opera durante el desempeño del cargo correspondiente, es decir, con motivo de las funciones que realicen los miembros integrantes de la Cámara respectiva, pero no en razón de su investidura misma. Dicho de otra manera, no por el hecho de ser diputado o senador, la persona que encarne la representación correlativa goza de la inmunidad prevista en el artículo 61 Constitucional, sino únicamente cuando esté en su ejercicio funcional. De ésta manera, cualquier miembro del Congreso de la Unión, cuando emita opiniones fuera del desempeño de su cargo, o sea, en el caso de que no esté en funciones, no es inviolable, pudiendo ser reconvenido por aquellas, pues la inmunidad sólo se justifica por la libertad parlamentaria que todo diputado o senador debe tener dentro de un régimen democrático basado en el principio de división de poderes, si que deba significar irresponsabilidad por actos que realice en su conducta privada.⁶⁸

Por otra parte, si las opiniones que emita un diputado o senador en el desempeño de su cargo configuran la incitación a algún hecho delictivo si su externación implica en sí misma un delito de cualquier orden, opera la inmunidad mencionada en el sentido de que el opinante permanece inviolable y de que no puede ser reconvenido por tales opiniones,, o sea, que no se le puede formular cargo alguno, “esto significa, dice Tena Ramírez, que

68 Loewenstein Karl. TEORIA DE LA CONSTITUCION. Editorial. Ariel. Barcelona 1996. p. 538.

respecto, a la expresión de sus ideas en el ejercicio de su representación, los legisladores son absolutamente irresponsables, lo mismo durante la representación que después concluida, lo mismo que si la expresión de las ideas constituye un delito (injurias, difamación, calumnia), que si no lo constituye”.⁶⁹

Otro caso de *fuero-inmunidad* que proviene de la Constitución es el que se refiere al Presidente de la República y se traduce en que éste, durante el tiempo de su encargo (no simplemente durante el desempeño de sus funciones, es decir, con motivo de su actuación inherente a su alto puesto, como sucede con los diputados y senadores) sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común (art. 108 in fine). Nótese, sin embargo, que dicha inmunidad no significa la irresponsabilidad absoluta del Jefe del Ejecutivo Federal por delitos que pueda cometer durante el tiempo y ejercicio de su puesto, sino que solo equivale a que, en el periodo de su gestión gubernativa, únicamente puede ser acusado por traición a la patria o por delitos graves del primer orden. Además si la acusación por traición a la patria o por delitos graves del orden común hubiese sido desestimada por el Senado al presentarse durante el periodo presidencial, ello no implica que, una vez expirado éste, no se acuse ante el Ministerio Público que corresponda por tales hechos delictivos a la persona que haya tenido el cargo de Presidente de la República, teniéndose en cuenta, claro está, las reglas sobre prescripción de la acción penal.

Esta responsabilidad restringida del Jefe del Estado la justifica Felipe Tena Ramírez con las siguientes consideraciones que compartimos plenamente: “La Constitución quiso instituir esta situación excepcional y única para el Jefe del Ejecutivo, dice, con el objeto de protegerlo contra una decisión hostil de las Cámaras, las cuales de otro modo estarían en posibilidad de suspenderlo o de destituirlo de su cargo, atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuera”, añadiendo que “La Constitución de 1857 era menor estricta que la actual, pues autorizaba el desafuero, no sólo por traición a la patria y delitos graves del orden común, sino también por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad

69 Tena Ramírez Felipe. Op. Cit. p. 284.

electoral (art. 103). Como ningún presidente mexicano estaba a salvo de cometer alguno de los dos últimos delitos, por ese solo hecho quedaba a merced de las Cámaras.⁷⁰

4.1.- Marco jurídico del fuero.

El fuero es una jurisdicción especial (fuero de guerra, fuero de servidores públicos, etc.). Algunas compilaciones o Códigos antiguos lo denominan como Fuero Juzgo o Fuero Real. En sentido antiguo, equivale a una exención o privilegio otorgado a alguna persona o clase social. Nuestro país, no ha sido ajeno a esta tendencia, para ilustrar este hecho, basta con referirnos al fuero de guerra y al de los servidores públicos.

En relación con el fuero de guerra, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una Tesis Aislada, reconoce que “realizar 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”.⁷¹

La prerrogativa de fuero también contempla a los servidores o funcionarios públicos, contemplados en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

70 Ibidem. p. 539.

71 Vallarta Ignacio Luis. CUESTIONES CONSTITUCIONALES. “Votos”. Tomo II. 6ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2005. p. 325.

A este respecto y de acuerdo a la Tesis de Jurisprudencia aprobada en su sesión privada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 11 de junio de 1996, se define al fuero como “un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos”.⁷²

Cabe recordar que desde el 13 de Abril de 1946, la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó una Tesis Aislada, particularmente, referida al fuero constitucional de que gozan los legisladores federales, así como la diferencia sustancial que existe en relación a la licencia: “los miembros del Poder Legislativo gozan de una inmunidad que se conoce entre nosotros como fuero constitucional, prerrogativa indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda y quienes las disfrutan, tienen la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña sin previa declaración del propio Cuerpo o Cámara a la que pertenece el quejoso, declaración que debe ser emitida por mayoría de votos del número total de sus miembros. La norma constitucional que esto establece, se informa en una necesidad política que descansa en impedir que la Asamblea sea privativa 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...”⁷³

Es necesario insistir, que la licencia concedida al diputado para separarse de su puesto, no implica privación de su fuero, o sea de la prerrogativa que nuestra Ley Constitucional le otorga en forma refleja del derecho objetivo que la Carta Fundamental fija para proteger la soberanía de los órganos legislativos; que siendo el fuero una prerrogativa

72 V. Tesis de Jurisprudencia en fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo III, Junio de 1996. p. 388.

73 Vallarta Ignacio Luis. Op. Cit. p. 335.

esencial para la existencia misma del cuerpo en cuya garantía ha sido establecida, los sujetos particulares que lo integran resultan beneficiados, no porque se le conceda a cada uno de ellos particularmente alguna tutela, sino que se benefician pro-parte y como consecuencia del beneficio común y tal beneficio, que descansa en el interés público, tiende a proteger al órgano colegiado para que sea inviolable, pero esto sólo puede lograrse protegiendo a cada uno de sus componentes, de donde resulta que ese beneficio no viene a ser sino un interés jurídicamente protegido, o sea, un derecho reflejo y específico que corresponde a cada uno de los miembros de las Cámaras Legislativas.

Sin embargo, no puede renunciar a ese derecho, porque el beneficio de la ley no está establecido únicamente a favor del particular, sino como miembro de una Cámara, que es en realidad la que tiende a ser protegida constitucionalmente con objeto de que su función de soberanía no se menoscabe. Por eso es que nuestra Constitución únicamente faculta a ese órgano para que decida por mayoría absoluta de votos, si uno de sus miembros puede ser enjuiciado por delitos del orden común y por la autoridad judicial competente.

No obstante esto, es indispensable convenir en que esa prerrogativa establecida a favor de la Cámara, finca un interés en cada uno de sus miembros, que debe ser jurídicamente protegido, pero esto no implica en forma alguna, que pueda renunciarse ese beneficio, porque los beneficios que establecen las leyes de orden público, son irrenunciables, puesto que se establecen para satisfacer intereses sociales, ya que sólo pueden renunciarse los beneficios que la ley concede exclusivamente a los particulares, si no se afectan los derechos de terceros.

Por estos conceptos, el fuero no puede renunciarse, ya que únicamente puede privarse de él a virtud de una función de soberanía que realice la Cámara a la que pertenezca el miembro o individuo que es objeto de una decisión sobre este particular, pero éste, como tal, y mientras no haya sido privado de ese beneficio, no puede ser sujeto a proceso, y en consecuencia, no puede ordenarse su aprehensión, pues al hacerlo, se viola el artículo 16 Constitucional, toda vez que la jurisdicción represiva, bien sea del orden común o federal, no es competente para realizarlo, puesto que no se han satisfecho las

condiciones de procedibilidad y punibilidad, a virtud del obstáculo que de una manera expresa señala el artículo 109 de nuestra Constitución Federal.

Por otra parte y para que se perciba la profunda diferencia entre una licencia concedida, aún cuando haya sido solicitada con el propósito de someterse a los órganos del Poder Judicial y el desafuero constitucional, es pertinente advertir que por medio de la primera, no se pierde el carácter de representante popular y el interesado puede volver a sus funciones al terminar esa licencia, o cuando lo estime conveniente, dándola por concluida, en tanto que tratándose de desafuero, el representante popular queda, desde luego, separado del Cuerpo al que pertenece, sin que pueda volver a recuperar su cargo, aún cuando sea absuelto en el proceso judicial correspondiente.

Además, si en el caso de licencia, aparte del derecho de percibir sus dietas respectivas, conserva su carácter de representante popular, con todas sus inmunidades, de tal manera que si cometiere un delito de orden común, dentro del plazo de la licencia, no podrá ser enjuiciado, sino con las formalidades previas que señala la Constitución; en cambio, con el desafuero, queda en calidad de simple ciudadano, y no sólo por el delito que originó el desafuero, sino por cualquier otro delito posterior, puede ser enjuiciado por las autoridades judiciales correspondientes sin requisito previo alguno.

Por último, en su parte formal se diferencian la licencia y el desafuero, en que para conceder la primera, basta un quórum ordinario, y para decretar el segundo, es necesario el quórum que la Constitución General señala.⁷⁴

En síntesis, el fuero denota el privilegio de protección que se reconoce jurídicamente a quien ejerce alguna actividad militar, de representación o servicio público.

74 Ibidem. p. p. 358 a 363.

4.2.- Función del fuero constitucional.

Los servidores federales, mencionados en el artículo 111 Constitucional, gozarán de lo que se llama *fuero constitucional*, cuya finalidad no estriba tanto en proteger a la persona del funcionario sino en mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático.

En esta idea coincide la doctrina constitucional mexicana. Así, Jacinto Pallares sostiene que “La necesidad de que los servidores públicos a quienes están encomendados los altos negocios del Estado, no estén expuestos a las pérdidas asechanzas de sus enemigos gratuitos, el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a dichos servidores de los negocios que le están encomendados y el impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública, son los motivos que han determinado el establecimiento del fuero que se llama constitucional, consignado en los artículos 103 y 107 del Código fundamental (de 1857). Este fuero da lugar al procedimiento de delitos comunes de los servidores que lo gozan, tratándose de que el fuero se reduce a que no se proceda contra la delincuencia (sic), por el juez competente, sin o previa declaración del Congreso de haber lugar a formación de causa; y esto por las consideraciones dichas.”⁷⁵

Así fue conveniente que la Constitución confiera a los servidores federales ese linaje de responsabilidades para evitar que una ley secundaria viniera a sujetar al criterio más o menos ruin y extraviado de un Juez o de otro servidor subordinado en la jerarquía administrativa, un negocio de tanta trascendencia como la responsabilidad de dichos servidores de la Federación.

Por su parte, Ignacio L. Vallarta, en su obra “Cuestiones Constitucionales”, al referirse a la inviolabilidad de los Poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial de los Estados, sostiene que “este principio se deriva de la necesidad de garantizar el sistema republicano o

75 Pallares Jacinto. EL PODER JUDICIAL. Editorial N. Chávez. México. 2002. p. p. 46 y 47.

que rige lo mismo a la Unión que a los Estados, principio que está sancionado en los textos constitucionales que conceden el fuero, de un modo expreso, a los servidores públicos de la Federación, e implícita pero necesaria y lógicamente a los Poderes Supremos de los Estados. El enjuiciamiento del Congreso de la Unión o de esta Suprema Corte por un Juez común, sería un atentado tan reprobado por la Constitución, como el proceso de una Legislativa o de un Tribunal de algún Estado. El principio y la consecuencia son los mismos, ya se vea la cuestión en el orden federal o en el local.

Esta es la razón fundamental que veda a los Jueces de Distrito encausar a los Poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial; supuesto que las facultades de los Tribunales no llegan hasta poder subvertir ni en la Unión ni en los Estados la forma republicana; supuesto que mal pueden los jueces invocar de la Constitución para derivar de ella la facultad de infringirla, de romperla. Pero nada de esto sucede cuando se trata de autoridades o empleados subalternos, federales o locales; el régimen republicano no se subvierte, ni se altera con que un Juez ordinario procese a un Administrador de Aduana, a un General, a un Jefe de Hacienda, a un Administrador de Correos, lo mismo que no se trastorna ni se conmueve con que se encause a un jefe político, a un Tesorero o un Juez. Ni la Nación ni los Estados se resisten en las funciones soberanas que ejercen, con el proceso de una de esas autoridades.⁷⁶

El fuero constitucional existe porque se parte de la tesis de que servidores públicos federales están sometidos a una fuerte presión y escrutinio por parte de las diferentes fuerzas políticas cuyas actividades pudieran llegar a lesionar las actuaciones de dichos servidores. En virtud de ello es que se ha establecido dicha protección, bajo la tesis de que más que proteger a los servidores públicos, lo que se protege realmente es la función que desempeñan, lo cual significa en términos absolutos que no se trata de un privilegio por ocupar el cargo, sino que se trata de una medida para proteger la función de quien desarrolla el cargo de los que se establecen en el artículo 111 Constitucional.

76 Vallarta Ignacio Luis. Op. Cit. p. 434.

En virtud de las consideraciones que venimos haciendo, podemos afirmar que el fuero constitucional abarca aspectos más extensos de los que tradicionalmente se le han atribuido y que la expresión usada corresponde a la tradición jurídica y a las características que nos permiten identificarlo en nuestro sistema constitucional como *un conjunto de normas por virtud del cual se establece la jurisdicción y los procedimientos aplicables para exigir responsabilidades a servidores públicos a cuyo cargo se encuentran funciones de alto nivel que deben ser rodeadas de protecciones especiales.*

Así, el fuero constitucional comprende varias formas específicas a las que también se puede asignar válidamente la expresión fuero: *el fuero parlamentario o inviolabilidad como inmunidad absoluta*, por expresiones emitidas por los legisladores en el desempeño de su cargo; el fuero como *inmunidad relativa* de que disfruta el Presidente de la República frente a ciertas acusaciones de naturaleza penal durante el tiempo de su encargo; el fuero como *inmunidad relativa* respecto a cualquier acusación penal que solo puede ser formulada previo agotamiento del requisito de procesabilidad llamado *declaración de procedencia* o *desafuero* y el fuero como *jurisdicción especial* atribuida a las Cámaras de Diputados y Senadores para desahogar algunos de los procedimientos.⁷⁷

La base constitucional que rige actualmente el fuero constitucional está plasmada en las siguientes bases legales:

a).- Base constitucional: Artículos 13, 61, 108, 109, 110 y 111.

b).- Base legal: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: artículos 11, 12 y 22. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁷ Ibidem. p. 445.

c).- Base reglamentaria: Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Regula los aspectos no considerados por la Constitución ni por la Ley Orgánica; es decir, el procedimiento de sus trabajos, el orden de las discusiones, el funcionamiento de las fracciones parlamentarias, derechos y obligaciones de los miembros, entre otras cuestiones, con lo cual se coordinan los asuntos y pormenores internos del Congreso mexicano.

4.2.1.- De naturaleza jurídica.

La Tesis Jurisprudencia de Junio de 1996 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el fuero es un privilegio conferido a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, es decir, es un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la protestad jurisdiccional. Sin embargo, apuntó: “Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad de ver que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos”.⁷⁸

Particularmente, el artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los legisladores federales (diputados y senadores) y locales son inviolables por sus opiniones que manifiesten o emitan en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas (“ni juzgados por ellas”). En la esfera federal, “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” y en la esfera local,

78 V. Tesis de Jurisprudencia en fuente. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Tomo III. Junio de 1996. p. 388.

“el Presidente del Congreso y, en su caso, el de la Diputación Permanente, velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros...”.⁷⁹

Con relación al objeto y alcances de inmunidad legislativa como garantía prevista en el artículo 61 de la Constitución Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala que: “la inviolabilidad o inmunidad legislativa es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos –las manifestaciones- hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como legislador, por lo que puede afirmarse que el ámbito de esta protección se delimita por la suma de tres condiciones:

- a) Sólo opera a favor de diputados y senadores;
- b) Por las opiniones; y
- c) Que manifiesten en el desempeño de sus cargos.

Así, la inviolabilidad dispensa al legislador una protección de fondo, absoluta, llevada al grado de irresponsabilidad, perpetua por cuanto que sus beneficios no están sujetos a periodo alguno; de tal suerte que prácticamente lo sitúa en una posición de excepción, en todas aquellas circunstancias en que éste ejercite su función de representante público, pues automáticamente opera una derogación, es decir, una pérdida de vigencia y eficacia de los preceptos constitucionales que imponen a los poderes públicos el deber de responder a sus propios actos y de los que garantizan a todos los ciudadanos una tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos, lo que obliga al gobierno y a los particulares a soportar las manifestaciones que viertan en su contra los legisladores, aún cuando subjetivamente puedan considerarlas difamatorias. En consecuencia, la protección a los legisladores sólo por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos refrenda el objetivo de la mencionada garantía, o sea, resguardar el ejercicio del Poder Legislativo, pues aquellos lo realizan y hacen de la palabra –del discurso- el instrumento motriz y la forma privilegiada para ejercer su función pública”.⁸⁰

79 Tena Ramírez Felipe. Op. Cit. p. 297.

80 V. Tesis Aislada en fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XII. Diciembre de 2000. p. 245.

Otra Tesis de la Suprema Corte plantea la inmunidad parlamentaria como una garantía de orden público indisponible para el legislador, que debe invocarse de oficio por el juzgador. “Resulta que la inviolabilidad o inmunidad del legislador está llamada a cumplir la importante función de garantizar la total y absoluta libertad de palabra de aquél, no como un derecho subjetivo otorgado a quien desempeña la función legislativa, sino como un instrumento que tiende a proteger la integridad de la corporación legislativa, es decir, es un instrumento jurídico del que fue dotado el Poder Legislativo directamente por el Constituyente, pero que se ejerce por los representantes que periódicamente lo encarnan. Por ello, la inviolabilidad es una garantía de orden público, que resulta indisponible para el legislador a la que no puede renunciar con el fin de que la persecución judicial se inicie y, por lo mismo, deberá ser invocada de oficio por el juzgador, cualquiera que sea la fase en que se encuentre el juicio, esto es, cuando se llama al terreno jurisdiccional a un legislador para que responda civilmente de los daños y perjuicios causados por las opiniones que vertió y e los hechos expuestos, se deriva que aquéllos pudieron haber ocurrido bajo las circunstancias en que opera la inviolabilidad y desde ese momento debe el Juez dilucidar tal cuestión, pues en el caso de que el examen sea positivo, ni siquiera debe admitirse la demanda, al disponer el citado artículo 61 que “jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.⁸¹

Finalmente, una tercera Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación está relacionada con la inmunidad parlamentaria y fuero constitucional, así como su aplicación cuando se trata de responsabilidad penal y de reclamaciones civiles que se imputan a un diputado federal: “El artículo 61 de la Constitución Federal consagra la figura de la “inmunidad parlamentaria” como una garantía otorgada a los diputados federales y senadores, sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a grado tal que nunca podrán ser reconvenidos por ellas; mientras que el diverso artículo 111 de la propia Carta Magna, contempla la institución del “fuero constitucional”, bajo la denominación actual de declaración de procedencia, como una garantía de carácter procesal, otorgada a diversos servidores públicos expresamente enunciados, entre ellos, los diputados y senadores”.⁸²

81 V. Tesis Aislada en fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XII. Diciembre de 2000. p. 247.

82 V. Tesis Aislada en fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XII. Diciembre de 2000. p. 249.

De ahí que, aunque son conceptos distintos, existe la posibilidad de que en materia penal se presente la conjugación de ambas figuras, precisamente en el caso de que un diputado federal atribuyera a una persona un hecho que puede ser constitutivo de delito, supuesto en el cual para proceder contra aquél, primeramente habría necesidad de hacer la declaración de procedencia prevista en el artículo 111 Constitucional y después determinar si se está o no en el caso de la inmunidad a que se refiere el artículo 61 en cita.

En cambio, si la imputación de ese hecho sólo puede generar afectación en derechos de orden civil del congresista, únicamente debe atenderse a la figura de la inmunidad sustantiva y, por ende, el fuero constitucional es totalmente ajeno; conclusión que se refuerza con el contenido del octavo párrafo del mencionado artículo 111, introducido mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de Diciembre de 1982, sin mayor virtud que la de refrendar con ánimo clarificador lo ya dicho en el primer párrafo de ese numeral a propósito de la necesidad de declaración de procedencia en materia penal.

Esto es si en el primer párrafo se estableció desde el origen de la actual Ley Fundamental, que ese requisito era necesario en materia penal, obligado era deducir que no abarcaba a la materia civil; pero conforme al octavo párrafo, del artículo 111 referido, desecha cualquier resquicio de que también rige para la materia civil, pues categóricamente y sin ambages así lo declara.⁸³

En consecuencia, si la reclamación jurisdiccional que se endereza contra un diputado federal es de índole civil, exclusivamente debe ponderarse el fuero-inmunidad a que se refiere el artículo 61 Constitucional, sin tomar en consideración el fuero de procedibilidad consagrado en el artículo 111 Constitucional; lo que no implica que exista impedimento para demandarlo en la vía civil por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer parlamentario”.⁸⁴

83 Tena Ramírez Felipe. Op. Cit. p. 305.

84 V. Tesis Aislada en fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XII. Diciembre de 2000. p. 248.

4.2.2.- De carácter político.

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 conferido a determinados servidores públicos para mantener el equilibrio ante los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. En ese tenor, se puede inferir que la Suprema Corte de Justicia tomó como referente teórico la Tesis de la División de Poderes de Carlos de Secondat, Barón de Montesquieu, que a la letra dice: “para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por disposición de las cosas, el poder frene al poder”.

La Tesis jurisprudencial en comento tiene como precedente otra Tesis aislada, que data de los años cuarenta, pero que la refuerza al reconocer que “(...) el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros (...), derecho objetivo que la Carta Fundamental fija para proteger la soberanía de los órganos legislativos; que siendo el fuero una prerrogativa esencial para la existencia misma del cuerpo en cuya garantía ha sido establecida, los sujetos particulares que lo integran resultan beneficiados, no porque se le conceda a cada uno de ellos particularmente alguna tutela, sino que se benefician pro-parte y como consecuencia del beneficio común y tal beneficio, que descansa en el interés público, tiende a proteger al órgano colegiado para que sea inviolable, pero esto sólo puede lograrse protegiendo a cada uno de sus componentes, de donde resulta que ese beneficio no viene a ser sino un interés jurídicamente protegido, o sea, un derecho reflejo y específico que corresponde a cada uno de los miembros de las Cámaras Legislativas (...)”. (Véase Tesis Aislada en fuente: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Tomo LXXXVIII. Pág. 763).⁸⁵

⁸⁵ Tena Ramírez Felipe. Op. Cit. p. 322.

CAPITULO III.- RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

1).- Responsabilidad Política.

1.1.- Juicio Político.

El juicio político es definido como “el procedimiento a través del cual se puede fincar responsabilidad política a un servidor público. Implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional”.⁸⁶

De conformidad con el artículo 109, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “Se impondrán mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”.⁸⁷

Con relación a lo mencionado en el párrafo anterior, el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona que podrán ser sujetos de juicio político los que en este artículo nombran, las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

86 DICCIONARIO UNIVERSAL DE TERMINOS PARLAMENTARIOS. Instituto de Investigaciones Legislativas. 2ª. Edición. México 1998. p. 471.

87 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 2009. Art. 109.

Para la *aplicación de las sanciones* a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados, como ya se indicó, procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación de la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.⁸⁸

Cabe recordar que, en los términos de la fracción I del artículo 109 Constitucional, el juicio político se sigue contra aquellos servidores públicos previstos por el artículo 110 que, durante el ejercicio de sus funciones, incurran en actos y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, la Constitución Federal exime al Presidente de la República de aplicación del precepto, aunque ordena que sea aplicado a los Gobernadores de los Estados de la Unión, violentando el pacto federal de la libertad y soberanía estatal.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, tales supuestos se presentan, en los siguientes casos:

- a) El ataque a las instituciones democráticas;
- b) El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- c) Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- d) El ataque a la libertad de sufragio;
- e) La usurpación de atribuciones;

⁸⁸ Ibidem. Art. 109.

- f) 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;
- g) Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- h) Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.⁸⁹

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

Los párrafos siguientes del propio artículo 110 regulan el procedimiento los cuales dicen: *Acusación de la Cámara de Diputados –previa substanciación del procedimiento, con audiencia del inculpado y declaración de la mayoría absoluta de sus miembros presentes- ante la Cámara de Senadores que, erigida en Jurado de Sentencia, resolverá a través de las dos terceras partes de los miembros presentes, una vez practicadas las respectivas diligencias y con audiencia del acusado.*⁹⁰ La diferencia es que, además de haber sustituido el término de “Gran Jurado” por el de Jurado de Sentencia, las nuevas disposiciones establecen, acertadamente, que las declaraciones y resoluciones respectivas serán tomadas sólo por los miembros presentes, mientras que antes se computaba como si los ausentes votaran en contra de la acusación o en su caso, condena del enjuiciado.

Por otra parte, las declaraciones o resoluciones de ambas Cámaras siguen considerándose inatacables; cabe advertir, sin embargo, -como lo ha puesto de relieve la Doctrina y la propia Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde el

⁸⁹ LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. México 2009. Art. 7.

⁹⁰ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México 2009. Art. 110.

siglo pasado-, la procedencia del juicio de amparo en caso de que no se satisfagan los presupuestos constitucionales. Asimismo, el artículo 114 constitucional vigente establece que el juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo del encargo y dentro de un año después, no pudiendo exceder de un año la substanciación del proceso.

Además los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el procurador General de la República, el primer párrafo del artículo 111 constitucional vigente agrega como sujetos del juicio político al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a los Magistrados de Circuito y a los Jueces del fuero común del Distrito Federal, así como a los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

La ampliación de los sujetos de juicio político indudablemente resulta acertada, pues permite al Congreso de la Unión sancionar con la destitución e inhabilitación a aquellos otros servidores públicos federales también de alto nivel que, independientemente de que hayan incurrido en otro tipo de responsabilidad o de lo que al respecto opine el Presidente de la República, durante su gestión llegaron a perjudicar los intereses públicos fundamentales o su buen despacho.

Esta facultad de las Cámaras es complementaria de las que les confiere el artículo 93 Constitucional para citar y requerir información de los titulares de las dependencias centralizadas, organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, con motivo de la discusión de una ley o del estudio de un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, así como para integrar comisiones de investigación sobre el funcionamiento de tales organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria.⁹¹

⁹¹ Ibidem. Art. 93.

Asimismo, el segundo párrafo del actual artículo 110 considera como sujetos del juicio político, además de los Gobernadores de los Estados y de los Diputados Locales, a los Magistrados de los Tribunales Superiores, por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, pero sin definir lo que se entiende por “violaciones graves”. Hay además, una innovación importante: “en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda”. De este modo, se confiere a una Legislatura Local la última palabra sobre la presunta violación de la Constitución o de alguna ley federal. Si bien esta medida puede estimarse opuesta a un sistema federal es, quizás, en defensa de éste por lo que se establece: en efecto, al condicionarse la sanción a la resolución del órgano legislativo local, se evita que la Federación cuente con un instrumento más para deshacerse injustificadamente de un servidor público de alguna entidad federativa.

Sin embargo, es probable que, particularmente en el caso de los Gobernadores, la Federación no se preocuparía por seguir un juicio político para obtener su remoción, sino que para tal efecto el Senado utilizaría la facultad exclusiva de declarar, conforme a la fracción V del artículo 76 Constitucional, que es llegado el caso de nombrar un Gobernador provisional, en virtud de haber desaparecido todos los Poderes del Estado respectivo, ya que aquí no se requeriría mayoría absoluta de la Cámara de Senadores, sino tan sólo la mayoría de los miembros de esta última.

De acuerdo con el sistema presidencialista, el juicio político no procede contra el Presidente de la República, ya que éste sólo puede ser acusado, durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y por delitos graves del orden común (artículo 108 Constitucional), a diferencia de lo previsto por la Constitución de 1857 que admitía también la responsabilidad del Presidente por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral.⁹²

Conforme a lo que antecede, se puede afirmar que a través del juicio político se finca una responsabilidad política a ciertos servidores públicos de alta jerarquía por haber

92 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPUBLICA. 2007. p. 205.

cometido infracciones de carácter político, en cuyo caso se aplica una sanción eminentemente política por conducto de un órgano también político. De este modo, a diferencia de la responsabilidad penal derivada de la comisión de delitos que se encuentran sancionados por las leyes penales y que son adjudicadas a través de Tribunales penales comunes previa la substanciación de un proceso penal, en el caso del juicio político las infracciones y sanciones políticas correspondientes se encuentran previstas por la propia Constitución y por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tratándose de servidores públicos de entidades federativas, la respectiva Constitución Local y la ley de responsabilidades estatal correspondiente podrán, por su parte, regular también la responsabilidad política de los mismos, encomendándole su adjudicación al Congreso Local en cuestión.

El juicio político implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político, para destituir o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía donde, si bien deben respetarse también las formalidades esenciales del procedimiento, no se confiere al órgano político –como necesariamente es el Congreso- la potestad para privar al respectivo servidor público de su patrimonio, de su libertad o de su vida, función esta última que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez en sentido estricto a fin de evitar los excesos de la pasión política.

Finalmente, el artículo 114 expone que el Procedimiento de juicio político solo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.⁹³

El actual artículo 114 establece las características de los plazos de prescripción para hacer exigibles las diversas responsabilidades de los servidores públicos, tanto las derivadas del juicio político como las de carácter penal o administrativo.

Así pues, una vez transcurridos los plazos establecidos se extinguen la acción y la sanción correspondientes, por lo que con posterioridad no se podrá exigir ya responsabilidad alguna al servidor público que presuntamente haya cometido alguna infracción política, penal o administrativa (si bien la Constitución y la ley respectiva prevén ciertos casos y determinadas actuaciones a través de los cuales se interrumpe la prescripción y vuelve a empezar el cómputo del plazo para que ésta opere).

De este modo, cuando uno de los servidores públicos previstos por el artículo 110 Constitucional cometa, en el ejercicio de sus funciones, algún acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), la Cámara de Diputados contará, cuando más, con un año posterior a la fecha en que el presunto infractor haya concluido el ejercicio del cargo, para iniciar el procedimiento de juicio político. Cabe señalar que, en caso de estimarse políticamente responsable cierto servidor público una vez que concluyó su encargo, sólo tendría relevancia aplicarle la sanción de inhabilitación para ocupar otro cargo público (que, según el artículo 8º de la mencionada ley reglamentaria, podría ser hasta por veinte años), ya que la destitución carecería de objeto, salvo que para entonces se encontrase desempeñando un nuevo cargo público.⁹⁴

93 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México 2009. Art. 114.

94 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPUBLICA. 2007. p. 209.

La principal limitante que hasta ahora ha encontrado el juicio político, como un mecanismo sancionador de la función pública, es el tradicional presidencialismo a ultranza del sistema político mexicano que se prolonga a los sistemas políticos estatales, en los que la figura del Jefe del Ejecutivo es intocable, asimismo, el hecho de que se un órgano Legislativo en pleno, el que valore y enjuicie, deja que la justicia sea aplicada con base en un sistema de votación, en el cual domina el partido en el poder, sin importar que éste sea el oficial o cualquiera de la oposición, lo cual hace inoperante su aplicabilidad en este viciado sistema presidencialista.⁹⁵

De esta manera, a juicio político sólo se han sujetado los Gobernadores, servidores públicos y legisladores que caen de la gracia de quien ocupa, en su momento, la silla presidencial, en el nivel federal o de los Gobernadores, en el caso de los Estados de la Unión, se concluye por lo mismo que el marco jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos debe modificarse, con la finalidad de disminuir los actos de abuso del poder y de corrupción que han prevalecido, sobre todo, en los últimos tiempos de la historia de México.

1.2.- Quienes pueden ser sujetos de Juicio Político?

a) Sujetos.

“En los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes

⁹⁵ Cárdenas F. Raúl. Op. Cit. p. 157.

Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales”.⁹⁶

b) Causas de juicio político.

Considera que es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

El artículo 7 de la ley en comento destaca que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- a) El ataque a las instituciones democráticas;
- b) El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- c) Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- d) El ataque a la libertad de sufragio;
- e) La usurpación de atribuciones;
- f) 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;
- g) Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- h) Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquéllos tengan carácter delictuoso se formulará la

⁹⁶ LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. México 2009. Art. 5.

declaración de procedencia a la que alude la presente le estará a lo dispuesto por la legislación penal.⁹⁷

1.3.- Procedimiento y sanciones en el Juicio Político.

a).- Procedimiento.

En realidad era innecesario expedir una ley reglamentaria del procedimiento del juicio político, toda vez que la Constitución Federal en su Título Cuarto lo señala, por lo tanto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al retomar lo ya expuesto en la Carta Suprema y pretendiendo el procedimiento, lo hace más confuso, señalando así, Ens. Capítulo II, que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por la conductas a las que se refiere el artículo 7º de la ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5º de esta misma ley, por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales.

La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes.

Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

⁹⁷ Ibidem. Art. 7.

El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.⁹⁸

Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia.

Para substanciar el procedimiento de juicio político, la Cámara de Diputados, por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, designan a cinco miembros de cada una de ellas, al momento de su instalación, para que en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo d denuncias de juicios políticos que tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el Capítulo II de esta ley.⁹⁹

Al proponer la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la Constitución de comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente ley y en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Aprobada la propuesta a que hace referencia el párrafo anterior, por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección Instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores.¹⁰⁰

La determinación del juicio político se sujetará al siguiente procedimiento:

98 Ibidem. Art. 9.

99 Ibidem. Art. 10.

100 Ibidem. Art. 11.

- a) El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación;
- b) Una vez ratificado el escrito, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados lo turnará a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para la tramitación correspondiente. La Oficialía Mayor deberá dar cuenta de dicho turno a cada una de las coordinaciones de los grupos partidistas representados en la Cámara de Diputados;
- c) La Subcomisión de Examen Previo procederá, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, a determinar el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º, de esta ley, así como si la denuncia contiene elementos que prueban que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y por tanto, amerita la incoación del procedimiento. En caso contrario la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada;
- d) En caso de la presentación de pruebas supervivientes, la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas;
- e) La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo, desechando una denuncia, podrá revisarse por el pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o a solicitud, de cuando menos, el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas Comisiones, y
- f) La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo declarando procedente la denuncia, será remitida a pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara.¹⁰¹

101 *Ibidem*. Art. 12.

La Sección Instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquélla; estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.¹⁰²

Asimismo la Sección Instructora abrirá un periodo de prueba de treinta días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección estime necesarias.

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

En todo caso, la Sección Instructora calificará la pertinencia de las pruebas, desechándose las que a su juicio sean improcedentes.¹⁰³

Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrán el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de tres días naturales y por otros tantos a la del servidor público y sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado.¹⁰⁴

Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado éstos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del

102 *Ibíd.* Art. 13.

103 *Ibíd.* Art. 14.

104 *Ibíd.* Art. 15.

procedimiento. Para este efecto, analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección Instructora terminarán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de la denuncia, que dio origen al procedimiento.¹⁰⁵

Si de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de lo siguiente:

- I. Que esté legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
- II. Que se encuentre acreditada la responsabilidad del encausado;
- III. La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8º de esta ley, y
- IV. Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

De igual manera deberán asentarse en las conclusiones las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos.¹⁰⁶

Una vez emitidas las conclusiones, la Sección Instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, lo que harán saber los secretarios al denunciante y al servidor público denunciado, para que aquél se presente por sí y éste lo haga personalmente, asistido de su defensor, a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos.¹⁰⁷

105 *Ibíd.* Art. 16.

106 *Ibíd.* Art. 17.

107 *Ibíd.* Art. 18.

La Sección Instructora deberá practicar todas las diligencias y formular sus conclusiones hasta entregarlas a los secretarios de la Cámara, conforme a los artículos anteriores, dentro del plazo de sesenta días naturales, contando desde el día siguiente a la fecha en que se haya turnado la denuncia, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo. En este caso podrá solicitar de la Cámara que se amplíe el plazo por el tiempo inimpensable para perfeccionar la instrucción. El nuevo plazo que se conceda no excederá de quince días.

Los plazos a que se refiere este artículo se entienden comprendidos dentro del periodo ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario quien se convoque.¹⁰⁸

El día señalado, conforme al artículo 18, la Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente. Enseguida la secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos substanciales de éstas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora. Acto continuo se concederá la palabra al denunciante y enseguida al servidor público o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.

El denunciante podrá replicar, y lo hiciere, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.

Reiterados el denunciante y el servidor público y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.¹⁰⁹

Si la Cámara resolviese que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo. En caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación, designándose una comisión de tres diputados para que sostengan a aquélla ante el Senado.¹¹⁰

108 *Ibíd.* Art. 19.

109 *Ibíd.* Art. 20.

110 *Ibíd.* Art. 21.

Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación al acusado y a su defensor, para que presente por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento.

Transcurrido el plazo que se señala en el artículo anterior, con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba oponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde.

La Sección podrá escuchar directamente a la Comisión de Diputados que sostienen la acusación y el acusado y su defensor, si así lo estima conveniente la misma Sección o si lo solicitan los interesados. Asimismo, la Sección podrá disponer la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones.

Emitidas las conclusiones, la Sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores.¹¹¹

Recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que debe erigirse ésta en Jurado de Sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, procediendo a la Secretaría a citar a la Comisión a que se refiere el artículo 21 de esta ley, al acusado y a su defensor.

A la hora señalada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de conformidad con las siguientes normas:

1. La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento;

¹¹¹ *Ibidem*. Art. 22 a 23.

2. Acto continuo, se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor, o a ambos;
3. Retirados el servidor público y su defensor, y permaneciendo los diputados en la sesión se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ellas se contengan, el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

Por lo que toca a Gobernadores, diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a las recepciones de las conclusiones. En este caso, la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.¹¹²

b).- Sanciones.

Atendiendo a las sanciones que se pueden imponer al servidor público, de acuerdo con dicha ley, si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria se sancionará:

1).- Con destitución del servidor público, que como ya se mencionó, es la sanción administrativa por la cual un servidor es separado del empleo, cargo o comisión que desempeña en el servicio público, por habersele encontrado responsable en los términos de ley.

2).- Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.¹¹³

De lo expuesto en este capítulo, podemos concluir que el juicio político se sigue en contra de los funcionarios de la federación que enuncia el artículo 110 de la máxima ley, en

112 *Ibíd.* Art. 24.

113 *Ibíd.* Art. 8.

el caso de que éste incurra en responsabilidad política; entendida ésta como un deber jurídico inherente a un cargo de tipo político en que su titular será siempre un servidor público de alta jerarquía, quien deberá comportarse en su ejercicio siempre con respeto irrestricto y como garante de los intereses públicos fundamentales del Estado o de su buen despacho; so pena de que al no proceder de acuerdo con ello quedará destituido de su cargo e inhabilitado para ocupar otro durante un tiempo determinado.

2).- Responsabilidad Penal.

2.1.- Servidores públicos que requieren la declaración de procedencia.

Si bien los militares gozan de fuero constitucional, para efectos de este estudio sólo se contempla a los servidores públicos que gozan de inmunidad constitucional, y por ende, son sujetos proclives a la declaración de procedencia al incurrir en un delito federal, según el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La declaración si ha o no lugar a proceder penalmente se refiere a la manifestación y examen que hace la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de manera exclusiva, de los hechos presumiblemente delictivos cometido por alguno de los servidores públicos, que hubieren incurrido en algún delito en los términos del artículos 111 Constitucional con el objeto de que las acusaciones temerarias o sin fundamento no procedan contra el servidor durante el periodo de su encargo y pueda así desempeñarse libremente en el ejercicio de su función sin presiones por parte de acusaciones falsas.

De acuerdo con el artículo 111 Constitucional, los sujetos proclives a la declaración de procedencia y que gozan de inmunidad constitucional son:

1. En el Poder Legislativo: Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.

2. En el Poder Judicial: 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.
3. En el Poder Ejecutivo: Los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo y el Procurador General de la República.
4. Cabe señalar, que el 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.
5. En el Distrito Federal: Lo Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
6. En el Instituto Federal Electoral: El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General.
7. Los Gobernadores de los Estados.
8. Los diputados Locales.
9. Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, y
10. Los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra funcionarios estatales se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comuniquen a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

De conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación nos señala que existen tres categorías de funcionarios que gozan de fuero con un tratamiento distinto: En primer término están los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, quienes son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los actos u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

La segunda categoría de funcionarios está compuesta por los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales mismos que son responsables por violaciones a la Constitución Federal y leyes federales.

Finalmente, la tercera categoría comprende al Presidente de la República, quien, durante el tiempo de su encargo, sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Respecto de la primera categoría de funcionarios arriba precisada, ningún delito cometido durante el tiempo de su encargo queda excluido del fuero, aunque es posible perseguirlos por cualquier delito conforme al procedimiento previsto en la Constitución Federal para cada uno de ellos. Con relación al Presidente de la República, tiene una singular posición constitucional en cuanto a responsabilidad, pues mientras ésta es absoluta para otros funcionarios, ya que responden de toda clase de delitos una vez desaforados, para el Jefe del Ejecutivo queda limitada a los delitos de traición a la patria y los graves del orden común.

Ahora bien, la interpretación sistemática de los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 de la Constitución Federal, lleva a la conclusión que únicamente las tres categorías de funcionarios previstas en las leyes fundamentales gozan de fuero por violaciones a la Constitución y leyes federales, lo cual se traduce en que no pueden ser perseguidos por las autoridades federales si previamente no son desaforados en los términos de los artículos 109, 110, 111 y 112.

Por su parte, la Constitución de cada Estado puede consagrar el fuero de los servidores públicos locales frente a los delitos tipificados en sus propios ordenamientos, pero de ninguna manera por delitos a la Constitución Federal y leyes federales. Aceptar lo contrario llevaría a concluir que la inclusión de los Gobernadores y Diputados locales en el

artículo 108 Constitucional era superflua y que cada Constitución Local puede consignar fuero en el ámbito federal.

Cuando la Constitución de un Estado tiene a bien conceder inmunidad a ciertos servidores del propio Estado, no puede hacerlo sino en relación con los actos que considera punibles la legislación del mismo Estado, nunca respecto a los delitos de orden federal, en relación con los cuales corresponde a la Constitución Federal señalar a los servidores públicos que disfruten de inmunidad. Síguese de aquí que el fuero federal de los Gobernadores y Diputados locales vale en todo el país, frente a todas las autoridades federales, por delitos federales, puesto que la Constitución Federal que así lo dispone, tiene aplicación en todo el país; mientras que el fuero local de los mismos, vale por delitos comunes y tan solo dentro del Estado donde rige la Constitución que lo otorga, de suerte que no servirá a ningún servidor público local frente a autoridades locales de otro Estado, por delitos comunes, ni frente a autoridades federales por delitos federales cuando en este último caso no se tratara del Gobernador o de Diputados Locales”.¹¹⁴

2.2.- Declaración de procedencia.

Conforme a lo señalado en el Diccionario de Términos Parlamentarios del Congreso de la Unión la expresión “fuero constitucional” se ha tratado de eliminar de nuestra Ley Suprema, ya que el “desafuero” ahora se llama “declaración de procedencia”, gracias a la reforma de 1982, que incluye esta expresión en el artículo 111 Constitucional, perteneciente al Capítulo IV, que se refiera las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Este diccionario establece un concepto más puntual de la figura de declaración de procedencia, diciendo que es una *disposición jurídica realizada por la Cámara de Diputados en virtud de la cual es separado del cargo el diputado o senador de que se trate, para el efecto de que pueda ser sujeto de juicio o pena en su contra*. Dicha definición permite aludir que la figura en comento es relativa al procedimiento llevado por la Cámara enconada mediante la cual,

114 V. Tesis Aislada. Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Volumen 45 Primera Parte. p. 45.

se interrumpirá la “*inmunidad parlamentaria*” o “*fuero constitucional*”, con la finalidad de que, al servidor que se le impute un delito y halla sido comprobada su culpabilidad de acuerdo con todos los elementos presentados, se le someterá a los tribunales comunes a razón de que estos sean quienes apliquen la pena que corresponde de acuerdo a las leyes apropiadas¹¹⁵

La declaración de procedencia es un acto que encierra una garantía o una defensa para los representantes populares, existiendo solemne el desempeño de su función y no de la persona que lo asume, esto quiere decir que el hecho de ser legislador no lo exime de ninguna responsabilidad.

Como figura jurídica se entiende como “aquella garantía a favor de personas que realizan determinadas actividades y por lo tanto, su enjuiciamiento se encuentra sometido a jueces especiales”; esto en su sentido general.

El término *declaración de procedencia*, es conocido en el mismo sentido de constituir una garantía a favor de personas que desempeñan determinados empleos o se ocupan en determinadas actividades, en virtud de la cual su enjuiciamiento se haya sometido a jueces especiales.

No se trata de una garantía sustantiva, sino de una materialmente procesal determinando que, concluido el juicio de declaración de procedencia, se pueda trasladar al legislador a la jurisdicción común si es señalado como culpable.

Tampoco se considera una acción que implique un privilegio absoluto, puesto que la declaración de procedencia es el mecanismo que permite remover la prerrogativa que impide la actuación de la autoridad Judicial competente –“inmunidad parlamentaria”- preservando el principio de igualdad. La declaración se refiere a la manifestación y examen que hace el Congreso de la Unión de los hechos presumiblemente delictivos cometidos por alguno de los servidores públicos con fuero, dándose pie con ello, al procedimiento de

115 DICCIONARIO UNIVERSAL DE TERMINOS PARLAMENTARIOS. 2ª. Edición. México. 1998. p. 275.

responsabilidad penal aplicable a los que puedan incurrir en delitos, y se presenta en forma de decreto de la Cámara de Diputados, afectando la situación de un servidor público, ya que lo suspende de su función y lo somete a la autoridad del Juez de Distrito en materia penal que conoce del asunto.

Por otra parte, la Constitución establece claramente que la *no declaración de procedencia* no equivale a una exculpación del acusado, sino que suspende la tramitación de las etapas procesales correspondientes, las cuales pueden reanudarse sin afectar las reglas de caducidad o prescripción, una vez que el servidor hubiese dejado el cargo público que venía desempeñando.¹¹⁶

Es importante aclarar que la declaración de procedencia sólo procede en casos de responsabilidad penal, con lo que quedan excluidos de este concepto tanto la responsabilidad civil, como la acusación que da pie al procedimiento de juicio político marcado en el artículo 110 constitucional, que se presenta por la Cámara de Diputados ante la de Senadores.

Por una parte, la responsabilidad penal no se prueba con la aceptación de los diputados para declarar la procedencia, sino que es tan solo la verificación de que los hechos imputados presumiblemente inculpan al servidor público y de que las etapas de la procuración de justicia han sido debidamente conducidas sin privar al servidor de sus garantías.

El momento procesal idóneo para solicitar la declaración de procedencia es cuando la averiguación previa se ha integrado y el Ministerio Público Federal ha procedido a consignar al servidor público inculcado ante el Juez de distrito correspondiente, para que éste decida pedir la declaración respectiva.

Cuando un servidor goza de una licencia o una comisión ésta no equivale a la declaración de procedencia por lo que en el supuesto de que sea inculcado y consignado

116 SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS. Dirección General de Bibliotecas. 2005. p. 20.

por presunta responsabilidad penal, las autoridades no pueden ejecutar órdenes de aprehensión, ni ninguna otra orden, hasta que la Cámara de Diputados conozca del asunto y declare la procedencia de la acusación, ya que la licencia no constituye mas que un permiso de separarse de su cargo provisionalmente.¹¹⁷

La figura de declaración de procedencia es totalmente distinta a la denominada como juicio político, la cual está totalmente sustentada en bases exclusivamente gubernativas, en el entendido del Derecho Positivo mexicano, que este tipo de responsabilidad se erige bajo la comisión de algún acto u omisión realizado en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, tal y como lo señala el artículo 109, fracción I de nuestra Constitución; es decir, la justicia política, es aquella que se ejerce sobre hombres políticos o en materia política, considerándose un juicio ético-administrativo al cual son sujetos ciertos servidores públicos, con independencia de cualquier juicio penal, por lo que las sanciones también son evidentemente políticas.

2.2.1.- Función de control político.

El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, nos señala que la función de control es compatible con la división de poderes y que los parlamentos han desempeñado tradicionalmente una función de control sobre los actos de los demás poderes. Si bien, dicho principio no permite que los parlamentos desempeñen todas las funciones conocidas de Gobierno, como lo llegaron a hacer algunos Congresos de la historia, puesto que juzgaban y administraban a la par que legislaban; la responsabilidad política, el desafuero, la ratificación de nombramientos, la aprobación de presupuestos, la revisión de la cuenta pública, y otros actos desempeñados por los Congresos sobre el Poder Ejecutivo y sobre el Judicial, permiten apreciar las funciones de control interorgánico que el Legislativo desarrolla sobre los demás poderes.

¹¹⁷ *Ibidem.* p. 21.

En su tercera connotación, este diccionario, apunta sobre el caso mexicano que la función de control puede dividirse en administrativa, económica y política; que el Congreso cuenta con una serie de instrumentos de control sobre el Gobierno y la Administración Pública, establecidos en la Constitución.¹¹⁸

El Poder Legislativo no solo realiza funciones exclusivamente legislativas sino también presupuestarias, administrativas, de control político, de dirección política y jurisdiccional, entre otras. Esta apreciación es compartida por diversos autores entre los que destaca Susana Pedroza de la Llave, quien nos advierte que los actos que realiza este poder no son excluyentes uno del otro, y "...que un acto administrativo puede ser al mismo tiempo de control, o de control y a la vez jurisdiccional, o legislativo pero también de control, etc." En este sentido, el acto de declaración de procedencia se clasifica simultáneamente como un acto de control político y jurisdiccional, cuya facultad de ejercerlo corresponde a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de manera exclusiva.¹¹⁹

En este sentido, el acto de declaración de procedencia se clasifica simultáneamente como un acto de control político y jurisdiccional, cuya facultad de ejercerlo corresponde a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de manera exclusiva.

Pedroza de la Llave nos señala que la función de control político la ejerce formalmente el Congreso de la Unión, tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores o, en sus recesos, la Comisión Permanente a través de diversos actos mediante los cuales comprueba, inspecciona, registra, revisa, analiza o examina la actividad que el Gobierno realiza.

Con respecto a la declaración de procedencia como mecanismo de control, Pedroza de la Llave, apunta que éste surgió mediante una reforma constitucional en 1982, al cual renovó el Título IV de la Constitución, denominado "de las Responsabilidades de los Servidores Públicos". Sin embargo, destaca que para poder aprobar el procedimiento de la

118 DICCIONARIO UNIVERSAL DE TERMINOS PARLAMETARIOS. 2ª. Edición. México. 1998. p. p. 285 y 286.

119 Pedroza de la llave, Susana. Op. Cit. p. p. 216 y 233.

declaración de procedencia y exigir una responsabilidad penal a los servidores públicos, se requería de una mayoría absoluta de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.¹²⁰

Considerando estas definiciones y apreciaciones sobre la declaración de procedencia como función de control político, se puede sostener que nominalmente esta función fue elevada a rango constitucional desde 1982, al establecer en el artículo 74, fracción V, de la Constitución, de manera exclusiva de la Cámara de Diputados la facultad de “declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución”, es decir, sólo esta Cámara en exclusiva conoce, a través del denominado procedimiento de declaración de procedencia, de la responsabilidad penal de los servidores públicos.

2.2.2.- Función de carácter jurisdiccional.

La palabra *jurisdiccional* deriva de la expresión latina *jus dicere* o *jurisdictione* (no de *juris dictione*) y quiere decir: autoridad para interpretar y poner en función las leyes. “Declarar o aplicar el derecho y, en modo alguno, crear, formar o establecer el derecho”. Es menester apreciar la diferencia, porque la primera de aquellas expresiones indica, sin género de duda, el contenido de la función jurisdiccional, mientras que la colocada entre paréntesis, alude a la función legislativa. A la *jurisdictione* va ligado el *imperium*, es decir, la facultad de andar y de usar de la coacción y coerción, y si esta facultad no podría ejercerse la jurisdicción.

Apunta que la función jurisdiccional tiene como característica la de ser una actividad realizada por el Estado a través de sus órganos (en nuestro caso la Cámara de Diputados), a efecto de que se cumpla con los postulados del derecho cuando los particulares consideran que no se ha actuado convenientemente para hacer efectivos los postulados de

120 *Ibidem*. p. p. 154 y 155.

las normas, que existieron irregularidades en sus aplicaciones o se ha pasado por alto el sentido de la justicia que en ellas existe. A través de esta función se busca resolver cualquier anormalidad que pudiera haber existido, deslindando las posibles responsabilidades y estableciendo la verdad legal, para hacer posible la convivencia social.¹²¹

Por último, Susana Pedroza, nos define la función jurisdiccional como el conjunto de actos que realiza el Poder Legislativo en cualquiera de sus formas –Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores o Comisión Permanente-, que pueden generar circunstancias particulares, concretas, individuales, que dirimen una controversia, declaran la existencia de un deber o derecho, o que culminan con una resolución de la institución representativa, la cual es inatacable.

A este respecto, Héctor Fix-Zamudio y Salvador Carmona, comentan que en el Derecho Parlamentario Contemporáneo, la función jurisdiccional de los parlamentos ha venido disminuyendo y tiene ámbitos de acción muy concretos. Sin embargo, en el caso mexicano, dos han sido los procedimientos jurisdiccionales que ha conservado constitucionalmente el poder Legislativo: la declaración de procedencia y el juicio político.¹²²

2.2.3.- Procedimiento.

Enfocándonos al procedimiento, como ya lo hemos señalado, la declaración de procedencia está vinculada a la materia penal, esto es, por la comisión de delitos que durante el tiempo de su encargo puedan cometer los servidores públicos que establece el artículo 111 de la Constitución Federal, como son:

1. Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.

121 DICCIONARIO UNIVERSAL DE TERMINOS PARLAMETARIOS. 2ª. Edición. México. 1998. p. p. 353 y 354.

122 Pedroza de la llave, Susana. Op. Cit. p. 218.

2. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la nación.
3. Los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral.
4. Los Consejeros de la Judicatura Federal.
5. Los Secretarios de Despacho.
6. Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal.
7. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
8. El Procurador General de la República.
9. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
10. El Consejero Presidente y
11. Los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Este proceso parlamentario era conocido en la práctica como *desafuero* y se desarrolla exclusivamente en la Cámara de Diputados, en los siguientes casos:

a).- Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público siempre y cuando se cumplan los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal.

Para tales efectos la Sección Instructora debe practicar todas las diligencias para poder establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita y rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la Sección, por lo que, al concluir el plazo señalado no se ha rendido el dictamen podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesario.

b).- Si a juicio de la Sección, la imputación resulta notoriamente improcedente, lo comunica inmediatamente a la Cámara, para que resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

c).- Dada la cuenta del dictamen correspondiente, el presidente de la Cámara anunciará que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso.

d).- AUDIENCIA. El día designado, previa declaración del Presidente de la Cámara, la Asamblea conoce del dictamen que la Sección le presente y actuará en los mismos términos previstos por el artículo 20 en materia de juicio político,¹²³ esto es:

1. En dicha audiencia la Cámara de Diputados se erige en Órgano de Acusación.
2. la Secretaria la lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga sus puntos sustanciales, así como a las conclusiones de la Sección Instructora.
3. Posteriormente se concede la palabra al denunciante, al querellante o al Ministerio Público y en seguida al inculpado o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicita, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.
4. El denunciante puede replicar, y si lo hace, el inculpado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.
5. El denunciante o querellante, el Ministerio Público, el inculpado y su defensor son retirados del recinto y se procede a la discusión y votación de las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.¹²⁴

e).- Si la Cámara de Diputados declara que sí se procederá contra el inculpado, este quedara inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, en caso contrario, no habrá lugar a ningún procedimiento mientras subsista el fuero, pero la declaración no ser obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

123 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. México. 2009. Arts. 25 a 27.

124 *Ibidem*. Art. 20.

Por lo que toca a Gobernadores, Diputado a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remite a la legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda, y en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del Órgano Jurisdiccional respectivo.

f) Cuando el proceso penal en contra de un servidor público, se sigue sin haberse satisfecho el procedimiento, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente está obligada a girar oficio al Juez o Tribunal que conozca de la causa, para que sea suspendido el procedimiento en tanto se plantea y resuelve la procedencia.¹²⁵

De todo esto se desprende que la declaración de procedencia como tal, se refiere al procedimiento para exigir responsabilidad penal, que tiene como finalidad suprimir la inmunidad de la cual están investidos los integrantes del Congreso mexicano, no entendiéndose como la protección sustantiva, sino procesal, puesto que la protección sustantiva es la llamada “inmunidad parlamentaria”.¹²⁶

La declaración de procedencia es una expresión neutra que tiene sus antecedentes en la práctica del Congreso de decidir en el sentido de “haber o no lugar a proceder” en contra de un servidor público y que se establece en el primer párrafo del artículo 111 constitucional. Por otra parte, el mismo artículo, dispone que la resolución de la Cámara no prejuzga los fundamentos de la imputación, lo cual ha sido un principio tradicionalmente aceptado.

Es de considerarse que toda averiguación y valoración de los elementos probatorios que acrediten supuestos hechos delictivos, implica efectivamente una decisión de naturaleza muy similar a las acordadas por un Juez. Sin embargo, la existencia de un procedimiento jurisdiccional no supone que el Congreso se convierta en Juez para

¹²⁵ Ibídem. Arts. 28 y 29.

¹²⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPUBLICA. 2007. p. p. 127 y 128.

transformarse de “mal legislador en peor Juez”, ya que el Juez decide formal y materialmente sobre la culpabilidad. Puede pensarse que en la decisión de la Cámara de Diputados subyace la decisión formal de la culpabilidad del servidor público; sin embargo, constitucionalmente, a partir de 1917 la Cámara de Diputados no vincula con su declaración de procedencia (desafuero) al Órgano Jurisdiccional, el cual sí decidirá formal y materialmente la culpabilidad, por lo que debe inmediatamente determinara la sanción aplicable.

La naturaleza jurisdiccional del procedimiento declaratorio de procedencia constituye desde los antecedentes americanos, un medio para garantizar un “debido proceso legal” al servidor público inculpado, y de esta manera, poder rendir declaraciones, pruebas y hacer las investigaciones necesarias para el esclarecimiento de la verdad.

La substanciación de un procedimiento de responsabilidad ante la cámara de Diputados es trascendente, que debe verificarse en ejercicio de las mismas garantías que son aplicables a los ciudadanos. La igualdad ante la ley opera para el servidor público y éste como ciudadano goza igualmente de las garantías de ser oído previamente.¹²⁷

1.4.- Artículo 109 constitucional.

En términos de la fracción II del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, en relación con los Títulos Décimo y Décimoprimer del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

El delito cometido por el servidor público reviste mayor gravedad, si aceptamos que dicho servidor es un “órgano del Estado”, tendremos que admitir que el delito cometido por

¹²⁷ *Ibidem.* p. 130.

tal “órgano” debe ser considerado de gravedad, ya que en el tipo penal si surge alguna responsabilidad el delito de agrava, esto porque está de por medio la seguridad general acaparada por el orden jurídico confiado a la Administración Pública.

En general el bien jurídico protegido en estos delitos, es el correcto ejercicio del servidor público.

SUJETOS: a) *El sujeto activo* es el servidor público, sólo éste puede realizar las conductas tipificadas en este grupo de delitos.

b) *El sujeto pasivo* es el Estado, que ve afectado su funcionamiento y/o patrimonio por una indebida conducta del servidor público.¹²⁸

La ley penal tiene ahora por servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos en el Congreso de la Unión o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Son aplicables además, las disposiciones del Título Décimo a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de delitos previstos en este Título, en materia federal.¹²⁹

Esta indicación de sujetos activos posibles reposa, como podrá advertirse, en la circunstancia objetiva de que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el amplio ámbito de la administración que el precepto señala. Expresión de esto mismo, es la participación de sanciones que hace el segundo párrafo del artículo respecto de “cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente”.

128 Raúl Carrancá y Trujillo, Raúl Carrancá y Rivas. Código PENAL ANOTADO. 26ª. Edición. Editorial Porrúa. México. p. 523.

129 CODIGO PENAL FEDERAL. 2009. Art. 212.

Nuevo es también el artículo 213, que establece bases específicas de conmiseración de la pena para esta clase de delitos, a modo de réplica de las bases generales del artículo 52. Aquí debe el Juez tomar en cuenta: a) si se trata de trabajador de base o de empleado de confianza; b) la antigüedad en el empleo; c) los antecedentes de servicio; d) las percepciones; e) el grado de instrucción; f) la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y g) las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Dispone la ley que la categoría de empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.¹³⁰

El delito puede ser según el Código Penal Federal, en su Título Décimo, los siguientes:

- a) Ejercicio indebido del servicio público (Art. 214).
- b) Abuso de autoridad (Art. 215).
- c) Desaparición forzada de personas (Arts. 215-A al 215-D).
- d) Coalición de servidores públicos (Art. 216).
- e) Uso indebido de atribuciones y facultades (Art. 217).
- f) Concusión (Art. 218).
- g) Intimidación (Art. 219).
- h) Ejercicio abusivo de funciones (Art. 220).
- i) Tráfico de influencias (Art. 221).
- j) Cohecho (Art. 222).
- k) Cohecho a servidores públicos extranjeros (Art. 222 Bis).
- l) Peculado (Art. 223).
- m) Enriquecimiento ilícito (Art. 224).

Delitos cometidos contra la Administración de Justicia, Título Décimoprimer.

- a) Delitos cometidos por los servidores públicos (Art. 225).
- b) Ejercicio indebido del propio derecho (Arts. 226 al 233).

130 Raúl Carrancá y Trujillo, Raúl Carrancá y Rivas. Op. Cit. p. 524.

Se presenta el problema consistente en determinar qué se entiende por “*delitos graves del orden común*” que puede cometer el Presidente de la República para arrastrar la responsabilidad a que alude el artículo 108 constitucional *in fine*. Merced al principio “*nullum crimen, nulla poena sine lege*” que no es sino el de *tipicidad* de que hablan los penalistas y que se consagra en el tercer párrafo del artículo 14 de nuestra Ley Fundamental, todo hecho humano para que sea considerado como delictivo requiere estar previsto en una ley por modo abstracto –tipo-; y para que a su autor se le pueda estimar responsable de su comisión y se le aplique la sanción que la misma ley establezca, es menester que su conducta encuadre dentro de la situación normativamente consignada. Por consiguiente, en observancia de dicho principio, la Cámara de Senadores, a la que incumbe juzgar al Presidente de la República por algún delito grave del orden común, debe apreciar necesariamente si el hecho o hechos denunciados que se imputen a dicho servidor tiene o no legalmente el carácter delictivo, cuya gravedad obviamente la predetermina el legislador al establecer la pena respectiva.¹³¹

Es necesario advertir que la disposición mencionada en el párrafo anterior no consagra la impunidad del Presidente de la República respecto a los demás delitos sino, sencillamente, establece la inmunidad temporal del mismo durante el periodo de encargo para proteger así la buena marcha de sus funciones; una vez concluidas éstas, es claro que se puede proceder penalmente en su contra, ante los Tribunales competentes, por cualquier delito que haya cometido.

En realidad, la única inmunidad absoluta prevista por nuestro régimen constitucional se concreta a las opiniones que manifiesten los diputados y senadores en el desempeño de sus cargos, en beneficio de la libertad parlamentaria,¹³² pero incluso, los mismo son en todo momento penalmente responsables por cualquier otra conducta típica, previa declaración de procedencia.

131 Burgoa, Ignacio. Op. Cit. p. 539.

132 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 2009. Art. 61.

Asimismo, se establece la inmunidad procesal por delitos federales a los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores Locales –éstos últimos no contemplados anteriormente-, con otra innovación: “la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda”¹³³, reservando así a las Legislaturas Locales la decisión última sobre la conveniencia o no de satisfacer el requisito de procedibilidad en contra de un servidor público estatal por un presunto delito federal.

3).- Responsabilidad Administrativa.

La fracción III del artículo 109 constitucional vigente contempla la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, la cual no estaba antes prevista constitucionalmente, procediendo por “aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”; es claro que, aún cuando no se precise, la “lealtad” que demanda dicha fracción se refiere hacia las instituciones jurídicas del Estado, mas no hacia determinado servidor público, grupo o partido político.¹³⁴

Por otra parte, el cuarto párrafo del artículo 63 constitucional establece que incurrirán en responsabilidad los diputados o senadores electos que, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, no se presenten a desempeñar el cargo dentro de los treinta días siguientes a la apertura de sesiones.

Para el estudio de las responsabilidades administrativas tomamos como base el Título Segundo en sus Capítulos I y II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la analizamos de la siguiente manera:

¹³³ Ibidem. Art. 111.

¹³⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPUBLICA. 2007. p. 161.

a) Sujetos de responsabilidad administrativa.

Los sujetos a los cuales se les puede aplicar las responsabilidades administrativas son:

a) Los servidores públicos federales mencionados por el artículo 108 constitucional párrafo primero y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, tales como: los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del poder Judicial del Distrito Federal, a los empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que ésta Constitución otorgue autonomía, Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y en su caso a los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.¹³⁵

b) Obligaciones del servidor público.

Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público y estas obligaciones las encontramos en forma específica en el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que a la letra dice:

“Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

¹³⁵ LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. México. 2009. Art. 2.

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI.- Observar buena conducta de su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios las deudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX.- Abstenerse de disponer o de autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo u otras percepciones;

X.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XI.- Excusarse de intervenir por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formando parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII.- Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, empleos, cargos o comisiones para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique interés en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial del empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley.

En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación

científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología.

XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XIV.- Abstenerse de intervenir participar indebidamente la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situaciones patrimoniales, en lo términos establecidos por esta ley;

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y responsabilidades, conforme a la competencia de ésta;

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII.- Denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veráz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se hubiesen proporcionado.

XX.- Abstenerse en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones,

arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras públicas, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones aplicables al titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir que otro servidor público efectúe, retrase, u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servidor público

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.¹³⁶

El artículo 113, por su parte, establece que las causas de responsabilidad administrativa, las sanciones respectivas, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas se determinarán por las leyes sobre responsabilidades administrativas de los

¹³⁶ *Ibidem.* Art. 8.

servidores públicos, previendo igualmente que entre tales sanciones se contemplarán la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas, las cuales deberán fijarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones; pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.¹³⁷

Conviene aquí aludir a la facultad conferida al Poder Judicial Federal, conforme a la fracción XVI del artículo 107 constitucional, para separar de su cargo a la autoridad responsable en un juicio de amparo y consignarla ante un Juez de Distrito correspondiente, cuando, una vez concedido el amparo, insista en ejecutar el acto reclamado o pretenda eludir la sentencia respectiva; como se observa, independientemente del delito que se configure, la sanción consistente en la separación del cargo para estos casos se equipara a la prevista en ocasiones a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos e incluso, puede aplicarse a aquellos de alta jerarquía sujetos a juicio político, habiéndose llegado a presentar en la práctica esta última posibilidad.

La administración pública es el punto en el cual debemos de analizar quienes son las autoridades encargadas de conocer y aplicar la Ley en cuestión del procedimiento administrativo y son:

- 1.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- 2.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- 3.- La Secretaría de la Función Pública;
- 4.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- 5.- Los Tribunales de trabajo y agrarios;
- 6.- El Instituto Federal Electoral;
- 7.- La Auditoría Superior de la Federación;
- 8.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- 9.- El Banco de México, y

¹³⁷ CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Art. 113.

10.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.¹³⁸

Para poder estar en posibilidad de entrar al procedimiento administrativo, antes debemos de hablar sobre el concepto de responsabilidad, responsable y el bien jurídico tutelado y son los siguientes:

a) **REPONSABILIDAD.-** Es la obligación de responder de los actos propios o de otros.

b) **RESPONSABLE.-** Es quien asume y responde de sus obligaciones y de sus decisiones.

c).- **BIEN JURIDICO TUTELADO.-** En el caso del servidor público, es el correcto ejercicio del servicio público.

d).- **SUJETOS.-** Es la sociedad representada por Instituciones de gobierno de la administración pública, agraviados como sujetos pasivos y el servidor público como sujeto activo.

e).- **PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RECTORES DEL SERVICIO PUBLICO.-** Son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones en el servicio público (art. 113 constitucional). Eficiencia, eficacia y honradez en la administración de los recursos económicos afectos a los servicios públicos (art. 134 constitucional).

De lo anterior se desprende al aspecto general, las quejas y las denuncias en razón de que dentro del procedimiento éstas son las manifestaciones en forma verbal o escrita hecha ante el órgano de control interno por cualquier persona y/o servidor público, que tenga conocimiento de presuntas irregularidades administrativas, cometidas por un servidor público durante el desempeño de sus funciones (art. 10, 11, 18 y 19 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

¹³⁸ LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. México. 2009. Art. 3.

f).- AUDITORIAS.- Con motivo de la práctica de evaluaciones técnico-jurídicas de las actividades sustantivas de la institución, para el conocimiento de las irregularidades detectadas por personal adscrito a la Visitaduría General.

3.1.- Procedimiento para aplicar las sanciones administrativas.

En este aspecto se toma como base el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para la aplicación de las sanciones administrativas, las cuales que solo se impondrán mediante el procedimiento establecido en dicho artículo, con base en la fracción I, inicia citándose a audiencia al presunto responsable, se le hace saber la responsabilidad que se imputa, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y el derecho a que tiene a su defensa.

Deberá presentar pruebas dentro del plazo de cinco días hábiles. (Fracción II)

Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución, al interesado en un plazo no mayor de diez días; a su jefe inmediato, o al titular para los efectos de ejecución en un plazo no mayor de diez días. (Fracción III)

En caso de que la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, no cuente con los elementos suficientes para resolver o advierte elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa, podrá imponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias. (Fracción IV)

Posterior o previamente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, en cualquier momento, se podrá determinar la suspensión temporal de sus cargos, empleos

o comisiones si a juicio de la Secretaría conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización del presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República. (Fracción V)¹³⁹

3.1.1.- De la resolución.

Concluida la etapa de investigación y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, la contraloría interna de dicha Secretaría resolverá sobre la inexistencia de responsabilidades o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes,

139 Ibidem. Art. 21.

tomando en éste último caso, conforme al artículo 14 de la citada ley los siguientes elementos a considerar para la imposición de las sanciones administrativas:

a) Gravedad de la responsabilidad y conveniencia de suprimir prácticas como la que se sanciona.

b) Circunstancias socioeconómicas del servidor público.

c) Nivel jerárquico y antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad.

d) Condiciones exteriores y medios de ejecución.

e) Reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

f) Monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.¹⁴⁰

3.1.2.- De las sanciones.

En razón al motivo del incumplimiento de las obligaciones previstas por el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el servidor público se hará acreedor de las siguientes sanciones administrativas de conformidad con lo establecido por el artículo 13 del mismo ordenamiento:

a) AMONESTACION PUBLICA O PRIVADA.- Es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público que haga o deje de hacer determinada cosa, en el concepto de que si no obedece sufrirá una sanción mayor de amonestación pública o privada, en este aspecto se trata de una medida disciplinaria que tiene por objetivo mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público consistente en una medida por la cual se pretende encausar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

¹⁴⁰ Ibidem. Art. 14.

b) SUSPENSION.- Esta medida para sancionar en forma administrativa, consiste en prohibir a un servidor público que realice sus funciones sin goce de sueldo, por tiempo determinado no menor de 3 días y como máximo 1 año.

c) DESTITUCION.- Es la sanción administrativa por la cual un servidor es separado del empleo, cargo o comisión que desempeña en el servicio público, por habersele encontrado responsable en los términos de ley.

d) INHABILITACION.- Es la prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, decretada por la autoridad Judicial.

e) SANCION ECONOMICA.- Consiste en la aplicación de no mas de tres tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados que se impone al servidor público.

Las sanciones económicas establecidas en éste artículo se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago.

Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta Ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

- a) Prescribirán en tres años contados a partir del día siguiente al en que se hubiere cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.
- b) En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años.
- c) En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 21 de esta Ley.¹⁴¹

¹⁴¹ Ibidem. Art. 34.

De todo lo anterior, se concluye como lo menciona el Dr. Gabino E. Castrejón García en su obra titulada “Derecho Administrativo”: “que la Administración Pública a través de la legislación correspondiente supervisa y vigila la actividad de los funcionarios públicos, es decir, su actividad derivada de la función o funciones que se derivan de su encargo, así como medidas de control patrimonial que son tendientes a evitar desvíos de recursos o enriquecimientos injustificables, que provoquen un detrimento en el erario. Es importante resaltar que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos cuenta con mecanismos de control y supervisión y con procedimientos apegados teórica y técnicamente a las garantías de legalidad y audiencia consagradas en nuestra Constitución General de la República, incluyendo recursos y medios de impugnación.”¹⁴²

Como se expondrá en el último capítulo de este trabajo de investigación, secundando el punto de vista de dicho autor, el cual a la letra dice: “el procedimiento administrativo primario establecido carece de una verdadera equidad, ya que en la mayoría de los casos la autoridad administrativa se convierte en juez y parte, por lo que sus resoluciones adolecen de ese principio del Derecho.”¹⁴³

4.- Responsabilidad Civil.

El antepenúltimo párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal en vigor, establece que “En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”.

Es claro que la responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino también a todos aquellos actos en el desempeño de su cargo, o con motivo del mismo, que dolosa o culposamente causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación reparatoria o indemnización correspondiente.

¹⁴² Castrejón García, Gabino Eduardo. DERECHO ADMINISTRATIVO II. Editorial Cárdenas. 2ª. Edición. México. 2002. p. 386.

¹⁴³ *Ibidem*.

Sin duda, el sistema mexicano vigente de responsabilidad civil de los servidores públicos y la mera responsabilidad subsidiaria del Estado, debe complementarse de tal manera que se haga más operativo y eficiente.

Para exigir responsabilidad de carácter civil, el demandante puede acudir sin ningún requisito previo, al juicio correspondiente. El Código Civil Federal dispone que surge una responsabilidad de este orden cuando el servidor público incumple en sus obligaciones y causa daño. En este caso existe, un acto ilícito, sujeto a la siguiente norma: “El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.¹⁴⁴

El daño puede ser material y moral. Este es “la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honradez, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás”.¹⁴⁵

El daño material se repara mediante reposición de las cosas al estado que guardaban antes de la lesión sufrida o el pago de los daños y perjuicios causados, a elección del ofendido.¹⁴⁶

El daño moral se repara mediante una indemnización en dinero que “determinará el Juez tomando en cuenta los derechos lesionados, al grado de responsabilidad, la situación económica del responsable y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso”.¹⁴⁷

El proceso ordinario civil que se sigue ante un Juez para exigir responsabilidad de esta naturaleza, se compone de:

144 CODIGO CIVIL FEDERAL. 2009. Art. 1910.

145 Ibídem. Art. 1916.

146 Ibídem. Art. 1915.

147 Ibídem. Art. 1916. 4º. Párrafo.

1. ETAPA PRELIMINAR: Que a su vez consta de medios preparatorios del proceso, medidas cautelares y medios provocatorios.

2. ETAPA EXPOSITIVA: En que las partes plantean ante el Juez sus pretensiones, sus hechos y los preceptos jurídicos en que se basen.

3. ETAPA PROBATORIA: En que se ofrecen y desahogan las pruebas sobre los hechos invocados.

4. ETAPA CONCLUSIVA: En que las partes exponen sus alegatos y conclusiones, y el Juez dicta sentencia.

5. ETAPA IMPUGNATIVA: Que corresponde a una segunda instancia con el objeto de que se revise la legalidad del procedimiento o de la sentencia de primera instancia.

6. ETAPA EJECUTIVA: Que tiene lugar cuando la parte vencida en juicio no cumple voluntariamente lo ordenado en la sentencia y por ello es preciso obligarla a cumplir de manera coactiva.

Los servidores públicos federales y locales de más alto rango pueden ser demandados sin necesidad de satisfacer requisitos previos. En otros términos, no gozan de inmunidad o fuero y no se requiere declaratoria de procedencia como en el caso de la responsabilidad penal.

5).- El principio de igualdad ante la ley y ante los tribunales.

La igualdad es un principio que intenta colocar a las personas situadas en idéntica condición, en un plano de equivalencia. Ello implica una conformidad o identidad por coincidencia de naturaleza, circunstancias, calidad, cantidad o forma. De modo tal que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a una persona de los derechos que se conceden a otra, en paridad sincrónica o concurrencia de razones, esto conlleva a lo siguiente:

a) ABSTENCION de toda acción legislativa o jurisdiccional tendiente a la diferenciación arbitraria, injustificada y no razonable.

b) EXISTENCIA DE UN DERECHO SUBJETIVO destinado a obtener un trato igual, en función de hechos, situaciones y relaciones homólogas.

El derecho a la igualdad funciona en la medida en que se encuentra conectado con los restantes derechos, facultades y atribuciones constitucionales y legales.¹⁴⁸

La igualdad busca regular de manera uniforme, las situaciones similares; ergo consistente en la ausencia de discriminación, privilegio, favor o preferencia de unos seres humanos sobre otros seres humanos.

Dicho principio se puede concretizar tanto en el plano formal como en el material:

a) Plano formal: mediante el poder estatal de abstenerse en la generación legal de diferencias arbitrarias.

b) Plano material: conlleva a la responsabilidad del cuerpo político de proveer las óptimas condiciones para una simetría de oportunidades para todos los seres humanos.¹⁴⁹

El derecho a la igualdad reviste un carácter genérico en la medida que se proyecta sobre todas las relaciones jurídicas y muy en particular sobre las que se realizan entre los ciudadanos y poderes públicos. No es, aunque decirlo puede parecer ocioso, un derecho a ser igual a los demás, sino a ser tratado igual a los demás en todas y cada una de las relaciones jurídicas que se realizan. El principio de igualdad se manifiesta básicamente como una paridad ante la ley. Esto es, como una equiparidad sin acepción de las personas, en torno a los alcances normativos de un precepto legal.¹⁵⁰

El dato real es el hecho incontestable de que los ciudadanos se hallan, en realidad, en una situación de desigualdad; podrán ser iguales ante la ley, pero no lo son en la

148 Pérez Luno Antonio. DIMENSIONES DE LA IGUALDAD. Fundación el Monte. 2ª. Edición. Editorial Dykinson. Sevilla 2007. p. 20.

149 Ibídem. p. 23.

150 Dussel Enrique. HACIA UNA FILOSOFIA POLITICA CRITICA. Editorial Descleé de Brouwer. España. 2001. p. 35.

realidad. En tal sentido, la igualdad es un principio que intenta colocar a las personas en situaciones idénticas, que viene a ser el atributo que tiene toda persona para ser tratado ante la ley con las mismas condiciones que sus semejantes que se encuentren ante las mismas situaciones. Esto es, que a toda persona el Estado le otorga derechos y obligaciones de manera que de igual forma se le trata ante la ley sin distinción alguna. Dicho principio se constituye de la siguiente manera:

- a) Como un límite para la actuación de los poderes públicos.
- b) Como mecanismo de reacción frente al hipotético uso arbitrario del poder.
- c) Como una expresión de demanda del actuar del Estado para remover los obstáculos políticos, sociales, económicos o culturales que restringen de hecho la igualdad de los hombres.

Existe infracción al principio de igualdad cuando en la formulación o interpretación – aplicación de la ley- se contempla en forma distinta situaciones, hechos o acontecimientos que son idénticos. Ello a efecto de discriminar o segmentar política, económica, social o culturalmente a algún o algunos seres humanos. El principio de igualdad veda consecuentemente una interpretación voluntaria o arbitraria de la norma, así como una decisión rupturista, irreflexiva e irrazonable del precedente Judicial. Este principio puede manifestarse en la esfera de los asuntos públicos o privados, desde tres perspectivas:

a) La igualdad ante la ley.

Hace referencia a que el legislador está impedido de configurar supuestos normativos, distintos para aquellas personas que se encuentran en idéntica situación, circunstancia, status o rol ciudadano.

b) La igualdad de trato ante la ley.

Refiere a que el juzgador aplique la ley de manera efectivamente semejante para todas aquellas personas que se encuentren en la misma condición o circunstancia.

c) Igualdad en las relaciones socio-particulares.

Supone que el goce de los derechos fundamentales de la persona no pueden quedar enclaustrados en el ámbito de las relaciones entre gobernantes y gobernados, sino que toda relación coexistencial debe asentarse sobre la base de la vivificación del principio de igualdad.¹⁵¹

El derecho a la igualdad es el reconocimiento que, por encima de naturales diferencias, existen características que son comunes a todos los hombres por su sola condición humana. Desde luego, la igualdad ante la ley no significa que en cualquier circunstancia, todos tengamos los mismos derechos. El ordenamiento jurídico concede legítimamente ciertas ventajas a quienes se encuentran en situaciones que así lo ameritan. Lo que implica el principio de igualdad ante la ley es que a personas en igualdad de circunstancias se les aplique la ley equitativamente, sin privilegios ni discriminaciones.

Que el trato desigual es admisible y por ello constitutivo de una diferenciación constitucionalmente aceptable, pero éste debe reunir las siguientes circunstancias:

1. Que los ciudadanos se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho,
2. Que el trato desigual tenga una finalidad.
3. Que dicha finalidad se razonable, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales.
4. Que el supuesto de hecho sea coherente entre sí o guarde racionalidad interna y que esa racionalidad sea proporcional.¹⁵²

Dichas circunstancias las encontramos apoyadas en la siguiente Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la cual indica los criterios para determinar si el legislador respeta el multireferido principio constitucional: “La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán

151 Pérez Luno Antonio. Op. Cit. p. 29.

152 *Ibidem*. p. 31.

iguales ante la ley (en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia), sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. En este tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad porque ésta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de la leyes, porque la norma fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que

en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.¹⁵³

La noción de igualdad ante la ley aparece ante todo como la exigencia de que todos los ciudadanos se hallen sometidos a las mismas normas y a los mismos tribunales. La igualdad ante la ley implica el reconocimiento de que la ley tiene que ser idéntica para todos, si que exista ningún tipo o estamento de personas dispensadas de su cumplimiento o sujetos a potestad legislativa o jurisdiccional distinta de la del resto de los ciudadanos.

El principio de igualdad ante la ley se identifica, en este plano, con los requisitos de generalidad y abstracción de la norma jurídica, esto es, con la exigencia de una tipificación en términos impersonales y universales de los supuestos que han de servir de base para la atribución de determinadas consecuencias jurídicas. Ello excluye, como regla, la aceptación de inmunidades, privilegios o la predeterminación en la disciplina de las situaciones jurídicas.

La exigencia de la generalidad fue una aspiración constante en la teoría *Ius Naturalista* de la norma jurídica. Así por la boca de San Isidoro se preceptuaba como requisito intrínseco de la ley el que no se dirige a la consecución de intereses privados, sino a la utilidad común de todos los ciudadanos.

En nuestros días la Doctrina y la Jurisprudencia constitucionales han tendido a utilizar esta acepción de principio de igualdad ante la ley, como una prohibición expresa de cualquier forma de arbitrariedad legislativa. Si bien, para que se estime que hay violación del postulado de igualdad formal, por contravenir las exigencias de generalidad y abstracción del precepto jurídico, se precisa que la reglamentación legal sea evidente y notoriamente arbitraria, supuestos en los que se alude a una arbitrariedad objetiva.

La idea de igualdad ante la ley entendida como generalidad de la norma, se halla estrechamente vinculada a los principios de legalidad y seguridad jurídica, que se verían

153 V. Tesis Aislada. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XX. Diciembre 2004. p. 362.

inculcados de admitirse normas *ad personam*. Dicho principio, como exigencia de generalidad, se manifiesta también en todas aquellas disposiciones destinadas a tutelar la igualdad de trato jurídico para situaciones sustancialmente iguales.¹⁵⁴

Por ende, para que todos los seres humanos podamos tener acceso a las mismas oportunidades de realización personal, coexistencial y para que los beneficios de la ley no denieguen enana quimera, es preciso que se atenúen los desequilibrios que infraccionan el orden natural.

A la denominada igualdad ante la ley, hay que confrontarla en la praxis con la denominada igualdad real; lo que se traduce en la verificación efectiva de todo aquello que la primera enuncia. Se trata de comprobar de qué modo ello se cumple en función de una serie de condicionamientos de carácter económico, social, cultural, etc.

CAPITULO IV.- RAZONES PARA SUPRIMIR EL FUERO A LOS SERVIDORES PUBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

1).- Razones para suprimir el fuero de los servidores públicos a que se refiere el artículo 111 constitucional.

Doctrinalmente el fuero, implica una prerrogativa con la que cuentan determinados servidores públicos de la federación y que se encuentran enlistados en el primer párrafo del artículo 111 constitucional, el cual consiste en que no pueden ser procesados penalmente.

¹⁵⁴ Pérez Luno Antonio. Op. Cit. p. 32 a 35.

inculcados de admitirse normas *ad personam*. Dicho principio, como exigencia de generalidad, se manifiesta también en todas aquellas disposiciones destinadas a tutelar la igualdad de trato jurídico para situaciones sustancialmente iguales.¹⁵⁴

Por ende, para que todos los seres humanos podamos tener acceso a las mismas oportunidades de realización personal, coexistencial y para que los beneficios de la ley no denieguen enana quimera, es preciso que se atenúen los desequilibrios que infraccionan el orden natural.

A la denominada igualdad ante la ley, hay que confrontarla en la praxis con la denominada igualdad real; lo que se traduce en la verificación efectiva de todo aquello que la primera enuncia. Se trata de comprobar de qué modo ello se cumple en función de una serie de condicionamientos de carácter económico, social, cultural, etc.

CAPITULO IV.- RAZONES PARA SUPRIMIR EL FUERO A LOS SERVIDORES PUBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

1).- Razones para suprimir el fuero de los servidores públicos a que se refiere el artículo 111 constitucional.

Doctrinalmente el fuero, implica una prerrogativa con la que cuentan determinados servidores públicos de la federación y que se encuentran enlistados en el primer párrafo del artículo 111 constitucional, el cual consiste en que no pueden ser procesados penalmente.

¹⁵⁴ Pérez Luno Antonio. Op. Cit. p. 32 a 35.

Dicha prerrogativa no implica de modo alguno que sea una oportunidad para delinquir, aunque se debe de reconocer que se ha abusado de este privilegio constitucional exclusivo de la función pública y desvirtuado su objetivo.

Para visualizar el régimen de excepción que valora nuestro ordenamiento jurídico es preciso remitirnos a lo establecido en el primer párrafo del artículo 111 constitucional que a la letra dice: “Para proceder penalmente contra Diputado 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 Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado”.

El mismo artículo, en sus siguientes seis párrafos, establece el procedimiento por el cual se haría el juicio de procedencia, cuyo fin último sería la declaración de la Cámara para que el servidor público quede a disposición de las autoridades competentes y sea separado de su encargo hasta que se dicte sentencia firme.

En su lugar se propone agregar una nueva redacción al artículo, que establezca claramente que cuando un servidor público incurra en un acto de tipo penal se estará a lo que determine la legislación de la materia, evitando que existan privilegios en el trato del servidor público.

En caso contrario, el Poder Legislativo, si existiera una actitud mezquina de las mayorías que estén en el momento, evitará que se desarrolle el proceso penal contra el inculpado, ocasionando un círculo vicioso que sólo provoca impunidad y costos a la ciudadanía. Por ello, es necesario suprimir del texto constitucional los primeros seis párrafos

del artículo antes mencionado, a fin de evitar un esquema de inmunidad procesal que sólo fortalezca un régimen corrupto.

Así también, se establece que el servidor público se separará de su encargo cuando se encuentre sujeto a proceso penal por un delito considerado como grave, y por tanto no alcance libertad bajo caución. Con el fin de salvaguardar el bien jurídicamente tutelado, éste requiere que el inculpado lleve el procedimiento sin el amparo de ningún cargo que le permita privilegios, es decir, si un servidor público es inculpado por delito grave, el Juez deberá decidir si es sujeto a proceso y si fuere el caso dictará auto de formal prisión, una vez que se haya confirmado el auto, el servidor público se considerará separado de su encargo, sin que medie otra disposición, con el fin de que enfrente el proceso penal en igualdad de circunstancias que otro ciudadano.

Del mismo modo, se respeta el derecho del servidor público en el sentido a que si la sentencia lo absuelve, se le restituirán todos sus derechos como su puesto, sueldo, antigüedad y otros más que tuviese. De lo contrario, si se decreta una sentencia condenatoria firme, se considerará definitivamente destituido del cargo.

En razón de la propuesta de reformar el texto constitucional, a efecto que deje de existir el juicio de procedencia, los plazos de prescripción de algún delito empiezan a considerarse de acuerdo a lo que establezca el propio Código Penal sin que haya diferencia de un ciudadano a otro y el texto citado en el párrafo anterior, por lo tanto, debe eliminarse.

Así, el juicio de declaración de procedencia se inicia con la probable existencia de alguna o algunas responsabilidades de tipo penal, en tanto que las consecuencias consisten solamente en la separación del cargo y la puesta a disposición ante la autoridad judicial correspondiente, con independencia de las sanciones que pudieran derivar del proceso penal respectivo.

Ahora bien, lo anterior nos conduce a sostener que el juicio de declaración de procedencia se finca en contra de funcionarios de alta jerarquía, pero esencialmente en

contra de aquellos que ejercen una función pública combinada con la función política, es decir, contra aquellos funcionarios de alto nivel que ejercen funciones público-políticas de dirección y de mando y/o disposición de recursos del erario público, en beneficio o en agravio de la sociedad o del Estado.

El artículo 61 de la Constitución establece que en el caso de los diputados y los senadores el fuero tiene efecto contra las reacciones provocadas por la manifestación de sus ideas en el desempeño de su cargo, sin ser sancionados ni reconvencidos por ellas, es mal entendido por algunos integrantes del Poder Legislativo que llegan a usarlo para cometer delitos, como portar armas sin permiso, circular sin placas, manejar en estado de ebriedad, etc, como ha ocurrido con algunos legisladores sin ser castigados actuando al amparo de su cargo público en beneficio personal. El abuso y mala interpretación que se ha hecho del fuero constitucional, se ha convertido para algunos representantes populares en impunidad, con un enorme déficit de descrédito a los legisladores.

Cabe hacer notar que la Carta Magna establece que para poder proceder penalmente contra los funcionarios que enlista en su artículo 111, es necesario que la Cámara de Diputados haga una declaración y separe de su cargo al inculpado, con el propósito de que pueda ser puesto a disposición de la autoridad.

Si el Presidente de la República cometiera un delito, podría ser consignado a un juez, si existieran bases fundadas, se abriría un proceso penal que culminaría con el juicio y la sentencia, sin que el inculpado dejara de desempeñar su cargo, en libertad, pero si el delito fuera grave se tendría que solicitar a la Cámara de Diputados la revocación de la inmunidad, de tal suerte que el inculpado fuera encarcelado, hecho que jamás ha ocurrido en este país.

De ahí que la población perciba el fuero constitucional como un medio legaloide que los políticos inventaron para evadir la justicia y a la mente de los mexicanos vienen nombres socorridos como Rogelio Montemayor, Carlos Romero de Champs, Diego Fernández de Cevallos, entre otros.

La Constitución es la Ley Suprema con origen y finalidad política, al expresar jurídicamente el pacto político de la sociedad, sobre un proyecto histórico de Nación. Es la decisión más importante, por ser funcional y suprema, de la soberanía del pueblo, para su autodeterminación, basada en la voluntad general para el bienestar colectivo.

El principio fundamental es que ninguna persona puede tener *fuero* (Art. 13 Const.) y nadie puede ser juzgado por *leyes privativas* ni por *tribunales especiales* (Art. 13 Const.). Esta es la normatividad constitucional tradicional, pero en materia de responsabilidades de servidores públicos se insertan ciertas excepciones. El Presidente de la República tiene un *fuero implícito*, porque en el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, por leyes privativas y un tribunal especial (Arts 108, 110 y 11 Const.) en que la Cámara de Senadores se erige en Jurado de Sentencia y resuelve con base en la legislación penal aplicable, frente a la acusación de la Cámara de Diputados.

Y de la misma forma se considera tribunal especial en que la Cámara de Diputados declara por mayoría absoluta si ha o no lugar a *proceder* contra el inculpado, para dejarlo a disposición de las autoridades y preceptos penales.

El fuero de los funcionarios públicos que enuncia el artículo 111 constitucional, contiene diversas modalidades en el título cuarto de la Constitución y debe considerarse como una excepción de término general de “protección” y aparentemente como un *procedimiento especial* (y sobradamente complicado) pero con la intención de que los servidores públicos, sin importar su alta jerarquía, queden sujetos a procedimientos sancionatorios y no exculpatorios, salvo en el caso del Presidente de la República.

Por lo que, más que protecciones, se trata de “disposiciones punitivas” y en lugar de tribunales especiales, “procedimientos especiales”. Mismos que involucran al Poder Legislativo para que actúe en funciones extraordinarias no legislativas, sino más bien *sustitutivas o equivalentes a las jurisdiccionales*.

Para el caso del *juicio penal* del Presidente de la República, la Cámara de Diputados (como ya se ha visto) actúa en una *función acusadora*, previa declaración de la mayoría absoluta, “después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado”, lo que constituye un proceso *sui generis, sustitutivo de un proceso judicial* y la Cámara de Senadores resolvería “con base en la *legislación penal* aplicable”. Resaltando que actuaría en funciones para-jurisdiccionales, hasta aplicar la ley penal, sobre el entendido de que, volviendo al artículo 14 constitucional, la pena debe estar “decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate”. Aquí otra vez se opera como una aparente segunda instancia judicial sustituta.

En este caso, se aprecia la gran predominancia de la función jurisdiccional por un órgano legislativo, por cierto, claramente en contra del principio de división de poderes del artículo 49, de la imposición de las penas, la cual es propia y exclusiva de la autoridad judicial (Art. 21 Const.) y en contra del principio de que la soberanía radica inalienablemente en el pueblo, por lo que los actos legislativos no pueden ser soberanos.

Señala el final del segundo párrafo del artículo 111 constitucional, que la *resolución* de la Cámara de Diputados “*no prejuzga* los fundamentos de la imputación” y que por eso, la imputación por la comisión del delito puede continuar su curso, cuando el inculpado haya concluido “el ejercicio de su encargo”.

Esta parte de la disposición constitucional es grandemente desconcertante, porque como puede “*resolver*” la mayoría absoluta de los 500 miembros de la Cámara de Diputados si ha o no lugar a proceder contra el inculpado, si no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Lo que es inaceptable bajo toda lógica de la teoría democrática de la Constitución, es que la función de la Cámara de Diputados sea la de “resolver” “*si conviene políticamente* que el acusado sea desafortado”. Porque obviamente quedaría sujeto a la politización y partidización de la composición e integración de la Cámara de Diputados, desvirtuando todo el propósito de actuar como una *protección* al funcionario. Puesto que si se pretende con la

declaración de procedencia evitar que cualquiera pueda acusar, por cualquier delito a un funcionario de alta jerarquía y someterlo así sin más a cualquier designio político, en su caso; el someterlo a la Cámara de Diputados a que decida la *conveniencia política* de desaforarlo, para apartarlo de su cargo, es una amenaza mucho peor, que pueden aprovechar todos los contrincantes partidistas y políticos para “quitarlos” de su puesto, además de que dependería de qué partido político tiene la mayoría y/o el control de los 500 diputados.

Todo este esquema se presta al juego político y de politiquería de cada circunstancia, estableciendo una enorme incertidumbre y un riesgo latente, sobre todo de las mayorías de la Cámara de Diputados, contra las minorías legislativas y especialmente del poder Ejecutivo, cuando éste sea de otro partido.

En el caso concreto actual, la mayoría del PRI en alianza con otros pocos partidos minoritarios, tiene la capacidad potencial de *desaforar y separar del cargo* casi a cualquier servidor público que goce de fuero. Piénsese que en el mejor de los casos, los diputados, como representantes de la Nación (Art. 51 Const.) para desaforar al Jefe de Gobierno del D.F. o cualquier otro funcionario, lo deberían hacer porque *así conviene a la Nación*, lo que es totalmente desproporcionado y hasta ridículo.

Todo lo anterior lleva a una consecuencia afrentosa: se rompe la separación y división de poderes, pues una Cámara del Poder Legislativo, puede quitar de su puesto a cualquier servidor público aforado.

La mayoría de la Cámara de Diputados adquiere por sí sola, en el caso del desafuero, un poder de remoción virtualmente ilimitado y junto con la Cámara de Senadores, adquiere un poder adicional de remoción también virtualmente ilimitado

La deducción de tal interpretación constitucional no es admisible, porque viene a romper con todo el sistema político–jurídico constitucional y la reposición lógica del mismo

debe llevar a que en el caso del desafuero, para separar del cargo a un funcionario, el procedimiento debe llevar a prejuzgar los fundamentos de la acusación.

Porque las declaraciones de ciertos Ministros de la Suprema Corte, de que la declaración de procedencia implica tan solo considerar y decidir *si conviene políticamente* desaforar a un alto servidor publico, deja la Ley Suprema como una vía expedita para las “guerras políticas” entre partidos y grupos, afectando la integración de los órganos de representación popular y designados, desempeñando una *función para-jurisdiccional*.

Y todo esto, no viene del mandato expreso de la voluntad general soberana del pueblo, ni lo beneficia, ni cabe en su proyecto de nación, ni en su sistema político y jurídico.

En el caso citado del desafuero conviene reformar la constitución para que un tribunal sea quien juzgue la violación de responsabilidades, en lugar de que sean los órganos legislativos.

1.1.- De orden jurídico.

En un análisis actualizado de la figura del fuero constitucional, se advierte que es un tema complejo, además de las consecuencias jurídicas, políticas y sociales que acarrea su aplicación, los defectos jurídicos e inconsistencias que el propio procedimiento presenta, lo cual ha acarreado situaciones que dejan mucho que desear en el ámbito de aplicación de sanciones para la responsabilidad de los funcionarios de la federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado dentro de regímenes democráticos.

En general la teoría jurídica contemporánea en México, ha coincidido en la afirmación de que el fuero de que gozan los legisladores es una protección constitucional que se da a la función que desempeñan 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 que salvaguarda la propia ley fundamental, sin dejar de lado que la norma constitucional reconoce la necesidad de impedir que el Congreso sea privado de uno o parte de sus miembros por intervención de una jurisdicción extraña.

La inviolabilidad, en líneas generales, consiste en la imposibilidad de arresto y procesamiento de los parlamentarios a no ser que se produzcan determinados requisitos y bajo ciertas condiciones. Es una consecuencia de la inviolabilidad y una manera de hacerla efectiva. Sin embargo, hoy en día su aceptación como tal prerrogativa parlamentaria parece ponerse en tela de juicio, ya que se considera como una grieta histórica que ya cumplió sus funciones en épocas pasadas y lo único que puede provocar son disfuncionalidades en el sistema de relaciones entre los diversos poderes del Estado.

Adicionalmente tenemos la inmunidad, que como prerrogativa parlamentaria se encuentra en decadencia. Y puede llegar a afirmarse que su existencia es superflua, pues ya han desaparecido los condicionamientos históricos que la hicieron surgir. Es decir, se impone su desaparición, postulándose la necesidad de que a los parlamentarios, como ciudadanos que son, les sea aplicable el régimen general, ofreciendo como todo estado democrático las garantías materiales y procesales suficientes. Lo anterior se ha reflejado a través de la historia, donde se observa que su procedimiento es complejo y difuso y que cada vez que se ha aplicado, la legislatura correspondiente ha aplicado criterios distintos.

La existencia del fuero para los legisladores tiene como principal objetivo que diputados y senadores tengan protección política-jurídica al momento de legislar y así evitar las represalias del Poder Ejecutivo (como ocurrió a principios de siglo, cuando los legisladores eran perseguidos y presionados en tarea legislativa). Sin embargo, en la actualidad se requiere una profunda revisión del fuero para evitar que se convierta en un instrumento para evadir requerimientos de la ley y actuar bajo el amparo de la impunidad.

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 permite 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.

Se pone en entredicho la existencia del mismo fuero, pues se refiere que hay una contradicción en la Carta Magna, ya que el artículo 13, referente a las garantías individuales, establece que *“ninguna persona o corporación puede tener fuero”*. Sin embargo el artículo 61 de la Constitución Federal establece que *“los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”*, lo que representa una evidente contradicción que aún nadie ha corregido. Es indispensable que se subsane esta falta que nadie ha corregido y que ha traído una serie de errores subsecuentes, ya que las contradicciones y la poca claridad para desaforar a un legislador con problemas con la justicia propician la impunidad.

Habría que modificar inmediatamente la Constitución Federal, restringir no el fuero, porque está prohibido, sino la impunidad que se deriva de esa protección de que gozan los legisladores.

Otro argumento para considerar que se debe suprimir el fuero, se plantea en los términos establecidos por nuestra máxima ley, al indicar que la persecución e investigación de los delitos compete exclusivamente al Ministerio Público, institución constitucional que ha desempeñado por años esta actividad.

Basados en el cometario realizado y tomando en consideración la finalidad de la declaración de procedencia, la cual es solicitar al Poder Legislativo decretar si ha o no lugar a proceder en contra del funcionario protegido por el fuero, resulta una invasión en las actividades de una institución dependiente de otro poder, significa revisar y dar valor a las actuaciones de una averiguación previa para determinar que efectivamente sí existe delito y

se proceda penalmente, es decir, pedirle autorización para realizar actividades comprendidas en la ley que deben ser iguales para todos, pero con este procedimiento esto no resulta así.

En cuanto a la eliminación del fuero, ésta encuentra sustento en la garantía de legalidad, principio de aplicación de justicia de manera pronta y expedita, así como al principio constitucional de no permitir gozar de privilegios determinados.

Si la declaración de procedencia o desafuero, como tradicionalmente se le conoce, constituye un requisito de procesabilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales, resulta obvio que no puede ejercitarse acción penal en contra de una persona si no se remueve ese privilegio, contrario al principio de aplicación de justicia pronta y expedita, pues quedará en pausa su procedimiento judicial hasta en tanto termine su cargo la persona que se pretendía desaforar, lo cual puede ser desde un mes hasta cinco o seis años, dependiendo del cargo que desempeñe.

Aunado a lo anterior, sabemos que si la declaración de procedencia tiene por objeto remover la inmunidad procesal (fuero), nos encontramos ante un privilegio, una protección que lo hace inmune para enfrentar un procedimiento judicial como cualquier otro ciudadano, pues al no juzgar la Cámara de Diputados sobre si hay o no delito o responsabilidad penal imputable, implica llevar a cabo un procedimiento que solamente retarda la aplicación de la justicia, en beneficio o perjuicio del mismo individuo.

En el procedimiento de declaración de procedencia, más que nada se valora si el servidor público debe enfrentar en ese momento el proceso penal o no, pues se trata de una ponderación política, si se decidiera que no, la probable víctima u ofendido del presunto delito queda en un estado de indefensión total, ya que no puede atacar dicha resolución de la Cámara, lo único que le resta es esperar a que el funcionario deje su cargo para posteriormente intentar seguir el procedimiento, en última instancia, se reduce a una cuestión de tiempos para la esfera penal.

Una hipótesis de este razonamiento que representa una violación total a principios y garantías constitucionales con la permanencia del fuero será cuando un funcionario comete una conducta presuntamente delictuosa (accidente automovilístico donde causa daños y lesiones graves) el agente del Ministerio público podrá llevar a cabo la investigación hasta la etapa de consignación, aquí se detiene todo puesto que se tendrá que pedir “permiso” a la Cámara de Diputados para poder ejercitar acción penal por parte del Ministerio Público. Se realiza todo el procedimiento, sin embargo, se decreta que no es procedente desaforar al funcionario, en este caso, las personas ofendidas o víctimas del delito, ya habrán tenido que realizar determinadas cantidades de dinero para reparar los daños y solventar los gastos médicos derivadas de las lesiones ocasionadas. Si el funcionario termina su encargo en dos años más, el Ministerio Público tendrá que esperar ese tiempo para después ejercitar acción penal en su contra, mientras tanto, los ofendidos tendrán que esperar a que les haga justicia, pero vayamos mas allá, pensemos que el servidor público termina su encargo y empieza otro donde también goza de fuero, entonces ¿Cuántos años más tendrán que esperar las víctimas para que se les aplique la ley? Verdaderamente es un obstáculo violatorio de garantías y principios constitucionales el otorgar privilegios a una persona y no poder aplicar la justicia de manera pronta y expedita.

El fuero es según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado, sin embargo, no debe ser obstáculo ni violación de garantías consagradas por nuestra máxima ley, al fin y al cabo quien determina si alguna conducta delictiva tiene o no fundamento es la institución específicamente creada para ello, es decir, el Ministerio Público, por medio de la averiguación previa, al igual que los juzgadores dentro de proceso penal.

La inmunidad de que están revestidos los servidores públicos a que hace referencia el artículo 111 de nuestra Constitución, está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, las cuales no pueden realizar las atribuciones que les confiere la ley, única y exclusivamente porque otro poder determina

que no debe realizarse, lo cual se podría interpretar como una invasión de esferas entre un poder y otro.

El hecho de que se mantenga la prerrogativa del fuero, convierte a la Constitución en una ley privativa, pues las leyes privativas se caracterizan porque se refieren a personas nominalmente designadas, atendiendo a criterios subjetivos, lo cual sucede con la potestad del fuero a determinados cargos, estas leyes privativas contravienen a lo dispuesto por el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que atentan contra el principio de seguridad jurídica, no así las leyes especiales (como el Código Penal, que regula las conductas consideradas como delitos, que es contra lo que protege el fuero) debido a que las especiales sí se encuentran investidas de las características de generalidad, abstracción y permanencia, no transgrediendo el citado precepto constitucional.

En este apartado se expresaron las razones que justifican la eliminación del fuero constitucional, con el cometido de ver a todas las personas, sin excepción alguna, sometidas al principio de igualdad, de sujetarse a jueces imparciales, cuyos pronunciamientos estén siempre alentados por los postulados superiores de la justicia legal.

1.2.- De orden político.

El fuero constitucional del que gozan los servidores públicos fue creado como una protección jurídica para preservar la independencia, la seguridad y la libertad de acción de los funcionarios públicos durante todo el periodo de su encargo, configurando con esto un status de inmunidad mas no de impunidad, buscando con esto resguardarlos de presiones políticas, detenciones arbitrarias o acusaciones infundadas, para influir en sus decisiones políticas.

Tener fuero es un privilegio de algunos políticos y en esencia se trata de una protección que esas personas tienen para evitar que les sea aplicada la ley que rige para los demás ciudadanos normales. En esencia es eso, somos ciudadanos normales sujetos a las leyes como cualquier persona que no goza de prerrogativa alguna, pero esos servidores públicos están por encima de esa ley aplicable a todos.

Dicha situación tiene su flujo involuntario, mismo que no reconocemos porque estamos acostumbrados y a fuerza de escuchar eso del fuero, uno se vuelve inmune a lo que en realidad es, un privilegio que impide la aplicación de la ley a ciertas personas. Si vemos el asunto tratando de encontrar la razón de esa excepción, la única posibilidad es la de partir de la idea que hace de la función pública algo más importante que el resto de las actividades.

En otras palabras, cualquiera que quiera defender la existencia del fuero para las personas que ejercen funciones públicas, tienen que usar el argumento de que esa función pública es más trascendental que el resto de las funciones que hacen los demás ciudadanos. Puesto de manera directa ¿es más importante la función de un diputado o de un senador que la función que usted hace?, lo que hace surgir la pregunta obvia, ¿es en realidad más importante lo que hacen los diputados y senadores que lo que hacen los ciudadanos normales?, con facilidad puede alegarse que no, puesto que hay trabajos de mayor importancia realizados por los ciudadanos; por ejemplo, si al médico director de un hospital que tiene a su cargo la vida de los pacientes allí atendidos, lo retirásemos de ese puesto, podría pensarse de manera fundada que los pacientes elevarían su riesgo.

Los administradores de la más alta jerarquía de las empresas mayores toman decisiones de gran trascendencia, en lo individual, con responsabilidad personal clara. Fácilmente puede decirse que esos administradores son más importantes que diputados y senadores que no deciden nada por ellos mismos en lo individual, pues su voto personal es relativo al número que de ellos exista. Si quitamos a un diputado o a un senador, en las dos cámaras no sucedería nada grave, seguirían igual, pero si quitamos

El voto de un diputado vale uno entre quinientos, pero el voto de un director general puede valer uno entre diez si es que tiene un consejo activo con diez miembros. Un periodista que revela información sobre algún escándalo político, el director de un medio informativo, un supervisor de una planta nuclear, un controlador de vuelos y otros más son ejemplos de actividades ciudadanas realmente vitales, en las que cuentan las decisiones personales directas, sin votos de por medio, pero ellos no tienen fuero y por eso se les aplica la ley sin excepción. En cambio, esos servidores públicos tienen una protección extra, el “fuero”, el cual es un incentivo a conductas ilegales, porque esos servidores públicos van a sentirse más protegidos que el resto ya que la ley no se aplica a ellos sin antes mediar el proceso del desafuero y ese efecto lateral no puede ser negado.

En el México de hoy, el fuero tiene menos justificación de ser, por eso se busca eliminarlo, confirmando con ello que no se debe considerar como una inmunidad a la persona, sino más bien como una protección inherente a la función pública.

El principio que consagra el artículo 61 de la Constitución, que se refiere a la inviolabilidad del fuero constitucional, debe considerarse estrictamente como un instrumento de protección a la función del legislador para que en ejercicio de ésta puedan expresarse y desempeñar su cargo con libertad y que la inmunidad que el fuero confiere se limite a su función constitucional. Desafortunadamente en nuestro país esto no ha sido así. La concentración del poder político y el autoritarismo han hecho equivalentes, en no pocos casos, la inmunidad con la impunidad, puesto que se ha desvirtuado por las inercias políticas el concepto mismo del fuero constitucional.

Desde esta perspectiva, esa inmunidad debiera cubrir sólo las actividades relacionadas con el ejercicio legislativo, pero no como cubrir delitos contra la integridad física de las personas, delitos contra el patrimonio, ya sean de carácter particular o público. Precisamente los elementos que no son esenciales son aquellos que han servido para que los legisladores no sean juzgados por sus delitos.

Ahora que a la mayoría de los mexicanos nos interesa el desafuero, es cuando nos ponemos a reflexionar acerca de esta figura política, haciéndonos diferentes cuestionamientos acerca de éste término en un país que se rige con una Constitución en la que se establece una garantía de igualdad jurídica y prohibición de discriminación, donde el fuero cambia de manera categórica esta garantía envistiendo sólo a unos cuantos de una supuesta “impunidad jurídica”.

Cuantos políticos disfrazados de delincuentes no se han amparado en el fuero para nunca pisar la cárcel?, y si bien no hay cifras oficiales, de entrada se puede afirmar que varias decenas han aprovechado ésto para que su mala acción no sea castigada por el hecho de ser legisladores. Ya que a pesar de que se pruebe la participación de los políticos en estos actos existe una imposibilidad legal para procesarlos, debido a que en primera instancia debe iniciarse un juicio de procedencia que es tardado y raramente se da.

Esto es absurdo si lo comparamos con lo que nos pasa a los ciudadanos que no estamos en el poder, que tenemos que responder ante la justicia por los actos que realizamos, lo cual suena bastante lógico, por lo que la pregunta encierra si la justicia debe hacer diferencia entre nosotros y los legisladores. Esto permitirá que el poder legislativo no se convierta en el refugio de delincuentes que se amparen en sus fueros para no enfrentar la ley.

Esta cuestión es el cáncer de México, ya que por el fuero se han hecho más cosas malas que buenas en la nación escudándose en él, ante esto, muchos buenos senadores y diputados han promovido reformas a la ley que desgraciadamente por obedecer a intereses de poderosos no prosperan y mientras tengan fuero seguirán cometiendo sus barbaries, robando a la nación de manera impune y socavando mas la soberanía y el orgullo de llamarse mexicanos. Hay que insistir en que el fuero no es impunidad y que el funcionario (con fuero) que comete un delito, siempre deberá ser sometido a la justicia y sancionado en caso de que resulte responsable.

La historia nos ha enseñado y señalado casos muy concretos en donde pudimos observar la ambigüedad y las lagunas de la ley, subsanados por acuerdos políticos o acuerdos parlamentarios, pero sobre todo, la poca eficacia en la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, donde fuimos testigos del escenario que se construyó, donde el punto central fue la politización de un procedimiento que debería ser mas parlamentario y administrativo, y que se convirtió en una salida política, que tuvo como resultado un alto costo político para el Ejecutivo Federal y para todos los partidos políticos que votaron a favor del desafuero, pero sobre todo que dañó la imagen del Poder Legislativo.

Observamos con asombro el papel del Presidente de la República y la actitud de la Procuraduría General de la República, en donde aparentemente se privilegió a la democracia en lugar de aplicar nuestro sistema penal mexicano, para los abogados es una tristeza que el estado de Derecho haya sido rebasado por una decisión supuestamente sustentada en la democracia y para no generar mayores “problemas sociales”.

Está en el ambiente la percepción de que el proceso de desafuero en México es una falacia, un instrumento ineficaz, obsoleto, anacrónico y no es congruente con las condiciones actuales de pluralidad que tenemos en México. Y así, como esto se puede dar en el plano federal, también esta propuesta debe hacerse extensiva al Congreso Local, donde también se han resguardado varios funcionarios de alta jerarquía después de dejar en problemas sendas de cuentas públicas donde los afectados somos los ciudadanos.

Para el desarrollo y avance del México plural, se requiere que el fuero sea suprimido para precisarlo con la sobriedad republicana que corresponde al lenguaje constitucional y debe precisarse que a nadie, sin excepción alguna, se otorgará, puesto que el Estado, el gobierno, la estabilidad, las instituciones y la democracia están de por medio. La legislación de esta institución es un desorden nacional, la Constitución Federal más que ordenar la institución la desordena y las Constituciones estatales forman un panorama que completa el desorden, se da y se quita el fuero si ningún criterio de valoración de los cargos que protege.

La política es buena para cualquier país, pero la política de estado incluyente y racional que propicie e impulse el estado de derecho, una política que nos permita con inteligencia rediseñar nuestras instituciones, requerimos una política legislativa para que se hagan propuestas sensatas y se modifiquen las leyes obsoletas.

Por lo tanto, en esta segunda opinión, el fuero no tiene fundamento, ni razones reales justificables para que siga existiendo en nuestra Constitución.

1.3.- De orden social.

Difícilmente un país puede encontrar niveles de pureza en su función pública, sin embargo, la tranquilidad social se inspira más en la confianza de la corrección para aquellos que asumen el camino de la ilegalidad.

Cuando la sociedad observa que el servidor público atenta contra el patrimonio del Estado y no enfrenta castigo, la credibilidad de las instituciones es socavada y con ello un estado de derecho tan fundamental para la convivencia social.

¿No es el servidor público y sobre todo aquel que es electo por la ciudadanía el mas obligado a respetar la ley?, resulta entonces incongruente permitir que el fuero se convierta precisamente en lo contrario, en la oportunidad de defraudar la confianza depositada por la sociedad.

Es en la sociedad donde se levantan voces que obedecen a posiciones que pretenden la desaparición del fuero, que provienen de personas conocedoras de dicha institución, que sumen actitudes por la justicia y por el castigo de los culpables.

El fuero es una garantía para la existencia y funcionamiento de nuestras instituciones públicas fundamentales: la división de poderes, el municipio libre, el sistema democrático, la pluralidad democrática y a fin de cuentas, la prevalencia del estado de derecho.

De los servidores públicos, será el uno por ciento quienes comprenden la envergadura social que este trabajo conlleva y malinterpretan su puesto, de la misma forma que el cuidador de la puerta de un club nocturno piensa que le pagan por enjuiciar a las personas que pueden o no entrar.

Es ampliamente conocido el fuero que disfrutaban las personas que llegan a puestos de elección popular, presidentes, gobernadores, diputados, senadores, fuero que de acuerdo a los valores universales se describe como una serie de derechos y privilegios que las leyes del país donde rige la moderna democracia le confieren a las personas elegidas para cargos públicos, a esto hay que sumar la impunidad o falta de castigo a sus faltas y la desfiguración de sus delitos, ejemplos hay muchos, porque además cuentan con otro privilegio, el de estar exento de cargos y penas en determinadas circunstancias, lo que facilita la adquisición de abundantes bienes o comprar joyas y otros objetos de gran valor, en conclusión, el empleo de gobernante o legislador es sumamente redituable.

Por eso es entendible el afán y la lucha por conquistar plazas en los gobiernos o en San Lázaro o en la vieja casona de Xicotencatl, además de estar inmersos en los derechos constitucionales garantizados por la ley máxima donde se consideran esenciales al sistema y vinculados a la dignidad humana.

La sociedad y los medios de comunicación han criticado el trabajo de los funcionarios, puesto que ha habido un gran número de legisladores que han dejado mucho que desear por su falta de responsabilidad, incluso de honestidad, un funcionario en este país debe saberse beneficiado de todo el respaldo de la ley para el cumplimiento de sus responsabilidades, pero para esos malos funcionarios que engañan a la sociedad, mienten, calumnian y difaman, deben saberse de una pena mayor por defraudar esa fidelidad en su desempeño.

Los servidores públicos son empleados de confianza y se les paga un sueldo y quien les paga el sueldo obviamente es el Estado, quien obtiene el dinero de aquellos ciudadanos que pagamos nuestros impuestos entre otras cosas, ya que el Estado también mantiene

negociaciones económicas con otros países, sobre activos nacionales, que son propiedad de todos los mexicanos. La ley no es negociable y si en México esto ha venido sucediendo así por muchos años, sería benéfico para toda la sociedad que dejáramos paso al cambio desafiando a todos los servidores públicos que portan esta figura jurídica y que malinterpretan su posición avasallando al ciudadano común.

Ahora bien, el fuero que del que gozan los legisladores no es extensivo a la familias, trátase de sus cónyuges o parientes, hay que considerar que la figura del “fuero” como ya es bien sabido, es un “privilegio” conferido a determinados servidores públicos, pero no quiere decir que el beneficio sea general, además se “supone” que los legisladores deben ser los primeros en promover el respeto al marco legal ya que son los creadores de las leyes, sino actuarían en medio de la incongruencia.

Tal fue el caso de la esposa del exdiputado Francisco Javier García Cabeza de Vaca, donde en una sesión del Congreso el grupo parlamentario del PAN, presentó una iniciativa de punto de acuerdo, la cual fue desechada por la mayoría de los legisladores y declarada improcedente. El punto de acuerdo promovido también por diputados del PRD, se basa en supuestos hechos que se registraron en la Ciudad de Reynosa, relacionados con el desalojo efectuado por autoridades ministeriales en un inmueble propiedad de la señora esposa del exlegislador Francisco Javier García Cabeza de Vaca, argumentando que tales actos se realizaron en perjuicio del entonces legislador, violentando del fuero de que gozaba como diputado. Lo que si es claro es que hasta donde sabemos el Poder Legislativo no puede interferir con la procuración de justicia y que el fuero otorga INMUNIDAD mas no IMPUNIDAD a los legisladores.

El fuero no debe ser en este siglo, un obstáculo para la aplicación de la ley. El mensaje que está recibiendo la sociedad es que la clase política de nuestro país está coludida para defenderse unos a otros, primero a aquéllos que ya lo hicieron y después a quienes se observan en el futuro llevándolo a cabo.

Si en verdad lo que se desea es una democracia, las leyes nos regirán a todos por igual y nadie debería de ser un ciudadano de primera o de segunda portando o no el fuero y no tiene porque permitir, ni a los legisladores ni a ningún servidor público, usufructuar de mala fe el patrimonio de los mexicanos.

La impunidad es una flaqueza de todo gobierno, es una erosión que impide que el ciudadano confíe en su gobierno. Ya no solo en esos temas, sino en todas las tareas que emprende, por eso, esta modificación la considero parte fundamental de la gobernabilidad democrática que requiere nuestro país.

Las experiencias que ha registrado nuestro país, nos marcan claramente el camino que debemos seguir en el tema del fuero, necesitamos como en todo lo que requiere México, discutir, conciliar y coincidir que todos los mexicanos sean sometidos a la jurisdicción de los tribunales locales o federales, de ahí la necesidad de dar claridad a la actuación pública y que los representantes populares asuman conductas éticas y políticas que permitan el funcionamiento normal de todas las instituciones. Las complicaciones jurídico-políticas no alimentan la esperanza que tiene la sociedad por encontrar una clase política honesta, transparente, responsable y efectiva. En un estado de derecho no se justifican los privilegios, en una sociedad democrática no puede haber ciudadanos de primera y de segunda, antes bien, procurarse la formación de una ciudadanía libre y responsable, como un poder político que abandone el régimen de la discrecionalidad e impunidad, limitando todos y cada uno de sus actos al imperio de la ley.

De los cargos contemplados actualmente en la Constitución, estimo viable suprimir el fuero a los servidores públicos que marca nuestra Carta Magna en su artículo 111, en atención a lo anterior, las declaraciones que realizan en el ejercicio de su encargo los funcionarios que ostentan un cargo de elección popular, las realizan bajo la protección de la libertad de expresión consagrada por nuestra máxima ley, no así por las conductas contempladas por los ordenamientos legales como delitos.

Por definición sabemos que el fuero es una protección, un privilegio, sin embargo, ese privilegio no se otorga a la persona titular del cargo, sino al propio cargo y más allá, la protección es a la función atribuida a ese cargo en particular. Por lo tanto, no es necesaria la protección a las funciones desempeñadas en puestos, cargos o comisiones y es viable aplicar la garantía de igualdad consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y dar igual trato a toda persona que cometa conductas delictivas, sin mayor protección que las garantías concedidas a todo inculcado en el proceso penal, por lo tanto, es factible suprimir el fuero en este sentido.

La idea jurídica de la igualdad implica que frente a una situación jurídica determinada todos los individuos tengan los mismos deberes y derechos. De esta manera las garantías de igualdad establecen, en términos generales, limitaciones de contenido o materiales que implican que en ningún caso la autoridad pueda establecer trato diferente frente a los gobernados que se ubiquen en las mismas situaciones jurídicas; el cumplimiento del deber jurídico correlativo, que involucra las garantías de igualdad, se traduce entonces en la ausencia de trato discriminatorio o inequitativo.

Los razonamientos anteriores los encontramos igualmente plasmados en la Tesis de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo texto y rubro es "IGUALDAD. LIMITES A ESTE PRINCIPIO. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, de manera que los poderes públicos han de tener en cuenta que los particulares que se encuentran en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Así el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación, y si bien es cierto que el verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos reconocidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deben ser iguales ante todo, ya que si la propia Constitución protege la propiedad privada, la libertad

económica y otros derechos patrimoniales, está aceptando implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas; es decir, el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de la norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio (o privarse de un beneficio) desigual e injustificado. En estas condiciones el valor superior que persigue este principio consiste en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de desigualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propicien efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica”.

Poner en marcha el desafuero sólo tiene sentido cuando se concibe como defensa del ciudadano y de las instituciones frente a representantes inescrupulosos que usan su discrecionalidad para cometer delitos. Si el espíritu de la ley es respetado, su práctica redundará en mayor credibilidad de las instituciones democráticas.

Este concepto limita la libertad y autonomía otorgada al representante popular, pero para que pueda restringirse esa libertad es necesaria la presunción de manera fundada que el representante ha cometido un delito; por consiguiente el desafuero lo pone en condiciones como a cualquier otro ciudadano de ser juzgado. El desafuero tiene por tanto un fin propio y preciso que es el de despejar el camino de la justicia, que en un momento dado el fuero impediría convirtiéndose en sinónimo de impunidad. Es por esto, que presupone la comisión de un delito y la fijación en un código del castigo correspondiente. El desafuero en su estado “puro” con su sustancia jurídica propia, claramente establece su fin, el cual es garantizar el ejercicio de la justicia.

Con motivo de los acontecimientos realizados antes de las elecciones, en materia de combate a la delincuencia organizada (como por ejemplo; la detención de alcaldes y otros funcionarios de Michoacán) es conveniente volver a reflexionar sobre la institución del fuero constitucional, sobre su razón de existencia y su conveniencia de permanencia, así como

sobre la decisión política que implica la promoción del desafuero y la resolución que lo otorga o lo niega.

Por estas razones, resulta urgente la necesidad de que se atienda todo lo relativo a la inmunidad constitucional conocida coloquialmente como fuero.

2.- Propuestas.

1.- En el supuesto de una averiguación previa, que de inicio no interfiera con el desempeño de las funciones del presunto responsable, éste seguirá en su cargo, sin embargo, si se dicta sentencia ejecutoriada y la sanción ahí establecida se contrapone a las funciones del cargo, bastará que el Procurador General de Justicia acredite al Pleno del Congreso con copias certificadas de la resolución, para que se decrete de inmediato la separación del servidor y llame al suplente.

Con lo anterior se observa la garantía de igualdad contempla la en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concomitante al principio de aplicación de la justicia pronta y expedita, toda vez que no se tendría que iniciar un procedimiento especial para destituir del cargo a una persona y posteriormente hacer frente a la justicia y se evitaría crear confusión en cuanto a juzgar a un individuo dos veces por el mismo delito.

2.- En el caso del artículo 108 constitucional, se considera que: “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.”, párrafo que deberá ser suprimido, por lo que al no existir prerrogativa alguna, deberá insertarse la figura del Presidente de la República en el artículo 111 constitucional para poder ser sujeto de responsabilidad penal, como los demás servidores públicos que enuncia dicho precepto.

3.- Reformar los primeros siete párrafos del artículo 111 constitucional que a la letra dicen: “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 Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para quedar como sigue:

Artículo 111.- “No se requerirá declaración de procedencia cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el artículo 108 de la presente Constitución, sea detenido en flagrancia por la comisión de un delito grave, así calificado por la ley penal.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo podrá ser acusado por los delitos que cometa, de acuerdo a la legislación penal vigente.

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 de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo.

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

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

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

4.- Suprimir el artículo 112, puesto al eliminarse fuero, no habría necesidad de regularlo en el caso de que se encuentre gozando de licencia de su cargo o haya sido nombrado o electo para ocupar otro cargo distinto, ya que estaría sujeto, como todo individuo, a la legislación penal vigente.

5.- Reformar el segundo párrafo del artículo 114, constitucional, que actualmente establece que los plazos de prescripción penal se interrumpen mientras el inculpado tenga inmunidad procesal, en consecuencia, al no haber ningún tipo de protección, respecto de servidor publico alguno, el plazo de prescripción comenzará conforme lo establezca la legislación penal.

En el nivel federal deberán hacerse las adecuaciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su Capítulo Segundo, al Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, en su Libro Segundo, Título Décimo.

CONCLUSIONES

1.- El hombre es el principio, sujeto y fin de todas las instituciones sociales y en razón de estar ordenado naturalmente al bien común, dentro de un marco de respeto a la libertad, el Estado debe necesariamente poner en acto todas sus atribuciones y cumplir cabalmente sus deberes para que se afiance la justicia, asumiendo un compromiso de tal magnitud que no deje margen para la duda, ya que debe ser el primer sujeto de derecho que se somete al ordenamiento jurídico positivo vigente, sin escudarse en una interpretación errada de la clásica división de poderes.

2.- El derecho constitucional mexicano ha indagado en distintas oportunidades el objeto del “fuero constitucional” del que se encuentran investidos los legisladores de la república, establecido en el artículo 61 constitucional y dentro de este análisis se ha llegado a la conclusión de que ningún servidor público debe gozar de dicho atributo parlamentario, (puesto que actúan bajo el amparo del principio de libre expresión) por considerar que se abusa del cargo para realizar actos ilícitos de manera libre y mantenerse impunes por los delitos cometidos durante su periodo legislativo, ya que la ley no debe hacer distinciones al aplicar el derecho, toda vez que con los ciudadanos comunes no se tiene consideración alguna.

3.- El sentido que deriva de las frases comentadas, el “fuero constitucional” (que para efectos de esta investigación se denomina también “inmunidad parlamentaria”), es el resguardo concedido a los parlamentarios que tiende a la preservación y seguridad del órgano legislativo; este derecho es simplemente sustantivo, es decir, que la doctrina y las legislaciones respectivas únicamente detallan la esencia jurídica de la misma, basándose en las características que se le atribuyen para que se pueda llevar a cabo su aplicación. En cambio, la declaración de procedencia, aunque de fondo constitucional, es una acción materialmente procesal; en otras palabras, es un procedimiento que tiene como finalidad remover el derecho de salvaguarda de los funcionarios que hayan infringido las leyes penales, o sea, es un derecho adjetivo.

4.- Es inaceptable que el proceso de desafuero o declaración de procedencia implique exclusivamente una decisión de conveniencia política, de separar del cargo a servidores públicos federales (aun electos directamente por los votantes de otra entidad). Porque la conveniencia política no es del pueblo soberano nacional y su bienestar, sino del grupo mayoritario de la Cámara de Diputados, que no tiene el mandato en su elección directa de enjuiciar a nadie y menos, de acuerdo con su conveniencia política, separarlo del cargo y menos todavía, sin prejuzgar los fundamentos de la acusación, sin que tenga alguna relevancia las pruebas de posibilidad notoria de la incidencia.

De otra manera, la disposición expresa de que la resolución de la Cámara no prejuzga los fundamentos de la imputación, se tomaría como la sinrazón de convertirlo en un procedimiento exclusivamente político, cuando debería interpretarse que se refiere a que no influirá en un procedimiento penal posterior.

5.- El derecho a la igualdad reviste un carácter genérico en la medida que se proyecta sobre todas las relaciones jurídicas y muy en particular sobre las que se realizan entre los ciudadanos y los poderes públicos. No es, aunque decirlo puede parecer ocioso, un derecho a ser igual a los demás, sino a ser tratado igual a los demás en todas y cada una de las relaciones jurídicas que se realizan. Este derecho se encuentra previsto en nuestra Constitución Política en sus artículos 1º, tercer párrafo y 4º, que a la letra dicen: 1º. “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”, 4º. “El varón y la mujer son iguales ante la ley.” En ese sentido se considera que la ley es igual para todos, porque ésta reúne las características de universalidad y generalidad. El dato real, es el hecho incontestable de que los ciudadanos se hallan en una situación de desigualdad, podrán ser iguales ante la ley, pero no lo son en realidad.

6.- Resulta indispensable legislar para que se suprima el fuero como protección para el servicio de la función que le ha sido encomendada al servidor público, puesto que ha sido

mal interpretado por éstos, allegándose de una serie de impunidades frente a la sociedad, utilizándolo como escudo protector para la corrupción y la rebeldía ante el estado de derecho, evadiendo así sus responsabilidades personales, todo ello, en aras de salvaguardar las garantías individuales y sociales de los gobernados, así como para procurar el poder discrecional de los gobernantes, la transparencia en el ejercicio de gobierno y el respeto al estado de derecho.

BIBLIOGRAFÍA

1. Barragán, José. EL JUICIO DE RESPONSABILIDAD EN LA CONSTITUCION DE 1824. UNAM. México. 1990.
2. Bravo, Gonzalo. HISTORIA DE LA ROMA ANTIGUA. Colección "El libro universitario. Materiales". Alianza Editorial. Madrid. 1998.
3. Burgoa, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa. México. 19ª. Edición. 2007.
4. Bialostoski de Chazán, Sara. PANORAMA DEL DERECHO ROMANO. Editorial Porrúa. 6ª. Edición. México. 2007.
5. Cárdenas F. Raúl. CODIGO PENAL FEDERAL DE 1929. Editorial Porrúa. México. 2001.
6. Cárdenas F. Raúl. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS. Editorial Porrúa. México. 1998.
7. Castrejón García, Gabino Eduardo. DERECHO ADMINISTRATIVO II. Editorial Cárdenas. 2ª. Edición. México. 2002.
8. Colín Sánchez, Guillermo. DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Editorial Porrúa. 19ª. Edición. México. 2004.
9. Delgado de Cantú, Gloria M. HISTORIA DE MÉXICO. Editorial Pearson Education. Volumen I. 5a. Edición. México. 2007.
10. Dussel, Enrique. HACIA UNA FILOSOFIA POLITICA CRÍTICA. Editorial Desclée de Brouwer. España. 2001.
11. Fix-Zamudio, Héctor. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL DERECHO COMPARADO. UNAM. 1990.
12. Hauri6n, Andr6. DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLITICAS. Editorial Ariel. Barcelona. 1992.
13. Hern6ndez L6pez, Aar6n. CODIGO PENAL DE 1871. Editorial Porrúa. México. 2000.
14. H. Congreso de la Uni6n. ENCICLOPEDIA PARLAMENTARIA DE MÉXICO. Comit6 de Asuntos Editoriales. México. 1997.

15. H. Congreso de la Unión. LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO. 1814-1991. Comité de Asuntos Editoriales. México. 1991.
16. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPUBLICA. 2007.
17. Loewenstein, Karl. TEORIA DE LA CONSTITUCION. Editorial Ariel. Barcelona. 1996.
18. Macías C. Bertha del Carmen. CRONOLOGIA FUNDAMENTAL DE LA HISTORIA DE MÉXICO. Editorial del Magisterio. México. 1986.
19. Mariluz Urquijo, José María. ENSAYO SOBRE LOS JUICIOS DE RESIDENCIA INDIANOS. Escuela de Estudios Hispanoamericanos. Sevilla. 1992.
20. Pallares, Jacinto. EL PODER Judicial. N. Chávez. México 2002.
21. Pedroza de la Llave, Susana. EL CONGRESO GENERAL MEXICANO. Editorial Porrúa. México. 2003.
22. Pérez Luno, Antonio. DIMENSIONES DE LA IGUALDAD. Editorial Dykinson. 2ª. Edición. Sevilla. 2007.
23. Raúl Carrancá y Trujillo, Raúl Carrancá y Rivas. CODIGO PENAL ANOTADO. 26ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2007.
24. Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa. 39ª. Edición. México. 2007.
25. Vallarta, Ignacio, Luis. CUESTIONES CONSTITUCIONALES. "Votos". Tomo II. 6ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2005.
26. Villalobos, Ignacio. DERECHO PENAL MEXICANO. Editorial Porrúa. 21ª. Edición. México 2001.

ORDENAMIENTOS LEGALES

1. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos de 1847.
2. BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1836.
3. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 2009.

4. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.
5. Cámara de Diputados. LVII Legislatura. Archivo General de la Nación. México. 2007.
6. CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857. Cámara de Diputados. LVII Legislatura. Archivo General de la Nación. México. 2000.
7. CODIGO PENAL FEDERAL. 2009.
8. CODIGO PENAL FEDERAL DE 1931. Diario Oficial de la Federación. Tomo LXVII No. 39. México 1931.
9. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA LATINA DE 1814.
10. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. México. 2009.
11. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. México. 2009.
12. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE 1982. Editorial Pac. México. 2005.
13. PROYECTO DE CONSTITUCION. Presentado por el Primer Jefe Venustiano Carranza. 1916. México. 2007.

DICCIONARIOS

1. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. UNAM. Editorial Porrúa. Volumen II. México. 2007.
2. DICCIONARIO UNIVERSAL DE TERMINOS PARLAMENTARIOS. Instituto de Investigaciones Legislativas. 2ª. Edición. México. 1998.