

245



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES CAMPUS "ACATLÁN"**

**"IMPROCEDENCIA DE LA LICENCIA COMO FIGURA
ANULADORA DEL FUERO CONSTITUCIONAL"**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

SEBERO ROBERTO RAMIREZ VENEGAS

ASESOR DE TESIS: LIC. MARIA EUGENIA PEREDO GARCIA
VILLALOBOS

AÑO 2000.





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres Felipe y María, por su gran amor y comprensión.

A mis hermanos Francisco, Judith y Xochitl por todo su apoyo y amor fraternal.

A mis sobrinas Magnolia y Julia, que son las consentidas de todos sus tíos.

A mi novia Lily, por el amor que me ha correspondido y por su apoyo.

*Al Licenciado Oscar Villalobos Chávez, por la gran oportunidad
que me brindó para trabajar y aprender junto con él.*

*A Alejandro Flores, José Luis Pérez, Mario César Sánchez,
José Angel Cerón Fajardo y Héctor Bernal Hinojosa,
por la larga y añeja amistad que ojalá perdure por más años,
a pesar de la distancia a la que me encuentro.*

*A los chihuahuenses Julio César Alvarez y Jorge Delgado
y al cozumeleño Jorge López Vivas por confirmar que
la amistad no es cuestión de regiones, sino de personas.*

*A Clairet Rangel y Eloísa Juárez, por su gran amistad y por
su apoyo al proporcionarme parte del material utilizado en este trabajo.*

*Por último, mi gran sincero agradecimiento y admiración a
la Licenciada María Eugenia Peredo García Villalobos,
ya que sin ella y su paciente y brillante asesoría no
hubiese podido terminar este trabajo*

"Mientras no desertemos del ademán, habremos salvado para los que vengan, con la dignidad cívica, el principio de la esperanza. Cada generación aventura su propia quimera y no titubea al emprender su jornada sombría hacia la luz. Todo, menos la espera sin esperanza."

Felipe Tena Ramírez.

ÍNDICE.

	Pag.
INTRODUCCIÓN	1.
CAPITULO 1.- EL ESTADO Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS	3.
1.1.- CONCEPTO DE ESTADO	3.
1.1.1.- FORMAS DE ESTADO	9.
1.2.- DIVISIÓN DE PODERES	11.
1.2.1.- LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO	15.
1.3.- LOS SERVIDORES PÚBLICOS	18.
1.3.1.- CLASES DE SERVIDORES PÚBLICOS	20.
1.3.2.- DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	22.
1.3.3.- OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	24.
1.4.- RESPONSABILIDADES A QUE ESTÁN SUJETOS LOS SERVIDORES PÚBLICOS	27.

CAPITULO 2.- LA LICENCIA	31.
2.1.- CONCEPTO DE LICENCIA	31.
2.2- TIPOS DE LICENCIAS	33.
2.3.- SERVIDORES PÚBLICOS A QUIENES SE LES OTORGA LA LICENCIA	36.
2.4.- ALCANCES DE A LICENCIA	38.
2.5.-PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR LA LICENCIA	40.
CAPITULO 3.- EL FUERO	47.
3.1.- IMPUNIDAD E INMUNIDAD	47.
3.2.- DEFINICIÓN DE FUERO	50.
3.3.- TIPOS DE FUERO	52.
3.4.- SERVIDORES PÚBLICOS QUE GOZAN DE FUERO CONSTITUCIONAL	56.
3.5.- ALCANCE DEL FUERO CONSTITUCIONAL	67.
3.6.- DECLARATORIA DE PROCEDENCIA O DESAFUERO	69

CAPITULO 4.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL FUERO CONSTITUCIONAL 78.

4.1.- CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812 78.

4.2.- CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814 81.

4.3.- REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO DEL IMPERIO MEXICANO DE 1823 86.

4.4.- CONSTITUCIÓN DE 1824 89.

4.5.- CONSTITUCIÓN DE 1836 91.

4.6.- BASES ORGÁNICAS DE 1843 96.

4.7.- CONSTITUCIÓN DE 1857 98.

4.8.- ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO DE 1865 102.

4.9.- CONSTITUCIÓN DE 1917 (TEXTO ORIGINAL) 104.

CAPITULO 5.- CONFRONTACIÓN DE LOS CASOS DEL DIPUTADO MANUEL MUÑOZ ROCHA Y DEL SENADOR JORGE DÍAZ SERRANO 108.

5.1.- EL CASO DEL SENADOR JORGE DÍAZ SERRANO 108.

5.2.- EL CASO DEL DIPUTADO MANUEL MUÑOZ ROCHA 123.

CAPITULO 6.- CRITICAS Y PROPUESTAS	132.
6.1.- CRITICA A LA LICENCIA	132.
6.2.- CRITICA AL FUERO CONSTITUCIONAL	138.
6.3.- PROPUESTAS	141.
CONCLUSIONES	143.
BIBLIOGRAFÍA	146.
LEGISLACIÓN	151.

INTRODUCCION.

A finales de septiembre de 1994 fue privado de la vida el secretario general del Partido Revolucionario Institucional y diputado electo, el licenciado José Francisco Ruiz Massieu. Uno de los principales inculpados en ese homicidio fue el entonces diputado Manuel Muñoz Rocha. Al ser un servidor público con fuero constitucional, no se podía proceder penalmente en su contra inmediatamente, debido a la inmunidad jurídica que le otorgaba su investidura.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 111, establece que para proceder penalmente en contra de un servidor público con fuero constitucional, debe de hacerse la declaratoria de procedencia. Por su parte, la Ley Federal de los Servidores Públicos, en su artículo 25 menciona que para iniciar el procedimiento de declaratoria de procedencia, debe de presentarse denuncia o querrela por particulares o requerimiento de Ministerio Público. En el caso del diputado Muñoz Rocha, la Procuraduría General de la República hizo el requerimiento y después el diputado Muñoz Rocha solicitó su licencia. En esos días no se encontraba reunido el Pleno de la Cámara de Diputados y quien recibió la solicitud de licencia fue la Comisión Permanente, quien otorgó la licencia a dicho diputado, y lo consideró así desaforado.

Dicha situación concreta trae como consecuencia el planteamiento de la interrogante en el sentido de si el otorgamiento de licencias a los diputados los desafora, quedando sin su inmunidad jurídica, o por el contrario, no le quita el fuero constitucional, y por lo tanto, no se puede ejercer acción penal en su contra.

La resolución a esta cuestión es de gran importancia, porque permitirá dilucidar si fue procedente o no lo fue, el desafuero constitucional del Diputado

Muñoz Rocha, y lo que es más, establecer la constitucionalidad de dicho procedimiento para privar de fuero a los diputados en general, pasándose por alto el procedimiento establecido por la Constitución General de la República, y también lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El tema del desafuero no es algo nuevo en la historia jurídica del país, y la última vez que se presentó fue en el caso del Senador Jorge Díaz Serrano. Lo que es novedoso es que nunca se había presentado el caso en que la licencia fuera utilizada como una forma de eliminar el fuero constitucional, existiendo un procedimiento contemplado en la Constitución Federal.

En consecuencia, el objetivo de esta tesis es demostrar la improcedencia de la licencia como figura anuladora del fuero constitucional de los Diputados al Congreso de la Unión. Para lo cual se expondrá previamente y en forma somera el concepto de Estado, la división de poderes, quiénes son servidores públicos, sus derechos y obligaciones y las responsabilidades a que están sujetos; se hablará de la figura de la licencia, su definición, tipos que existen, a cuáles servidores públicos se les puede conceder y el alcance de las licencias; se abordará el tema del fuero, su definición, tipos de fueros que existen, quiénes son los servidores públicos que están investidos con esta figura y el alcance del fuero; se mencionarán los antecedentes históricos del fuero constitucional, sobre todo en nuestro país; se explicará el procedimiento de desafuero o declaratoria de procedencia y también se tratará el procedimiento para otorgar la licencia; se analizará el caso del diputado Manuel Muñoz Rocha, confrontándose con el caso del senador Jorge Díaz Serrano; y por último, se hará una crítica a la figura de la licencia y una propuesta que dé solución a este problema.

CAPITULO 1.

EL ESTADO Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1.1.- CONCEPTO DE ESTADO.

Para comprender la naturaleza de los servidores públicos y las responsabilidades a que son acreedores, necesariamente tenemos que hablar del Estado, ya que en ocasiones pueden confundirse.

Al hablar de servidores públicos, el individuo común y corriente lo identifica con el Gobierno, incluso los confunden con el Estado; que si el Gobierno subió los precios, que si trabajas para el Estado, que el gobierno aquello, etc. Todas estas afirmaciones que hace el ciudadano común, el maestro Andrés Serra Rojas las llama "concepto vulgar del Estado"

"El vulgo, en ocasiones, pretende que el Estado sea las cosas materiales en las que se alojan los funcionarios públicos, como el palacio nacional, los edificios de las Secretarías de Estado y otras semejantes, cuando no cometen el dislate de confundir a los funcionarios que ocupan los órganos públicos, con la misma organización política, recordando aquella opinión

discutible de Luis XIV: 'El Estado soy yo', o 'después de mí, el diluvio'.¹

Pero el Estado es más que edificios u órganos públicos. El Estado es un ente con personalidad jurídica propia. Sabemos que existe y que formamos parte de él, pero el problema que se presenta es definirlo. A lo largo de la historia las definiciones que se han formulado se basan en alguno de los elementos constitutivos del Estado, o incluyendo a todos esos elementos, por lo que hay una gran diversidad de definiciones de Estado. Estas definiciones se conocen como conceptos científicos del Estado.

Andrés Serra Rojas define al Estado como "...una parte de la sociedad humana, asentada sobre un territorio jurídicamente organizado, bajo la forma de un gobierno independiente que se propone la realización de aquellos fines, que se determinan de acuerdo con sus condiciones históricas".²

Herman Heller da una definición desde el punto de vista sociológico de Estado:

"El Estado se diferencia de todos los otros grupos territoriales de dominación por su carácter de unidad soberana de acción y decisión. El Estado está por encima de todas las demás unidades de poder que existen en su territorio por el hecho de que los órganos estatales 'capacitados' pueden reclamar, con éxito normal, la aplicación, a ellos exclusivamente reservada, del poder físico coactivo, y también porque están en condiciones de ejecutar sus decisiones, llegando el caso, frente a quienes se opongan a ellas, por medio de todo el poder físico coactivo de la organización estatal actualizado de manera unitaria estatal de decisión y acción la pretensión a su autoafirmación soberana, sólo caben dos posibilidades: o bien esa unidad de poder que niega el del Estado es sometida por la

¹ SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría del Estado*. Ed. Porrúa, 11.- ed., México, 1990, p. 167.

² SERRA ROJAS, Andrés. *Ibidem*. p. 187.

coacción o se convierte en órgano del poder estatal. Esto es lo que hace que el Estado sea un grupo soberano de dominación territorial.”³

Hans Kelsen define al Estado desde el punto de vista jurídico, afirmando que éste es “...un orden jurídico relativamente centralizado, limitado en su dominio de validez territorial y temporal, soberano e inmediatamente determinado por el derecho internacional, eficaz en términos generales.”⁴

Por último, el Maestro Eduardo García Máynez considera al Estado como “...la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio.”⁵

De lo antes expuesto, concluimos que no hay una definición general de Estado, sino que la mayoría de las definiciones son a partir de una enumeración de sus elementos y que para comprender el concepto de Estado, debemos conocer los elementos que lo integran, es decir, los elementos indivisibles que lo conforman.

Tradicionalmente el Estado se compone de tres elementos: población, territorio y gobierno. Algunos autores, no conformes con esta clasificación, han llevado sus investigaciones para señalar la naturaleza de estos elementos, como por ejemplo, Hans Kelsen, que considera al Estado como un orden jurídico, y considera como elementos de éste a los ámbitos de validez de un sistema normativo. Para este jurisconsulto en el Estado concurren *elementos formativos*, es decir, anteriores a su creación como persona moral y jurídica, y *elementos posteriores* a su formación, pero que son necesarios para que se realicen sus fines básicos. “Dentro de los primeros se encuentra la ‘población’, el ‘territorio’,

³ HELLER, Herman. *Teoría del Estado*, FCE, 6.- ed., 1968, p. 255

⁴ KELSEN, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Ed. UNAM, 5.- ed., México, 1986, p. 294.

⁵ GARCIA MAYNES, Eduardo. *Introducción al estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, 40.- ed., México, 1989, p. 98.

el 'poder soberano' y el 'orden jurídico fundamental', manifestándose los segundos en el 'poder público' y el 'gobierno'.⁶

Mientras que Andrés Serra Rojas clasifica a los elementos del Estado en "...*elementos esenciales o constitutivos del Estado y elementos determinantes o modales*, que son atributos del poder y del Derecho. Los elementos determinantes son *la soberanía y para algunos autores se agregan los fines del Estado.*"⁷

Con estos tres ejemplos podemos observar que para determinar a los elementos del Estado sucede lo mismo que cuando se trata de conceptuar al Estado: no hay una clasificación que abarque a los componentes del Estado, pues cada autor tiene su propia clasificación y comprende elementos que otro tratadista no los toma en cuenta. Para efectos del presente trabajo, que no pretende ser un ensayo sobre Teoría del Estado, sólo nos abocaremos al estudio de los elementos esenciales que se manejan tradicionalmente: la población, el territorio y el gobierno.

La definición del elemento humano del Estado, también está sujeta a discusión pues surge la polémica de cuáles personas deben ser consideradas como parte de ella; si a toda persona que se encuentra en su territorio, si toda persona unidad por un lenguaje, nacionalidad, idioma, costumbres o religión, o toda aquella persona nacida en el territorio del Estado, o aquellas personas a quien va dirigida un ordenamiento jurídico dentro de un ámbito territorial de validez. Por lo tanto, existen diferentes definiciones de población. Burgoa considera a este elemento de la siguiente forma:

"...el elemento humano del Estado, constituido por la suma de sujetos que tienen el carácter de *gobernados* o *destinatarios del poder público*... La población puede comprender a la nación o

⁶ KELSEN, Hans, *Ibidem*, p. 296.

⁷ SERRA ROJAS, Andrés. *Ibidem*, p 238.

pueblo como elemento humano mayoritario y a grupos extranacionales o extrapopulares minoritarios...”⁸

Desde el punto de vista jurídico, la población desempeña un doble papel. Se considera como objeto del poder, cuando constituye un compuesto de elementos sujetos a la labor del Estado; y como sujeto de la actividad estatal, cuando los individuos de un Estado aparecen como miembros de una comunidad política, en un plano de coordinación.

La población de un Estado tiene una nacionalidad y es “...un vínculo que permite al Estado identificar a los individuos que la componen.”⁹ Este vínculo es una figura exclusivamente jurídica. El hombre necesita unirse con las demás personas que componen la población de un Estado para lograr sus fines; al vincularse forma indirectamente al Estado, que se convierte en una idea en torno a la cual gira la realización de tales individuos. Por lo tanto, la nacionalidad sólo la otorga un Estado soberano.

Desde el punto de vista jurídico, la población tiene una doble característica: como objeto del poder, es un conjunto de elementos subordinados a la actividad del Estado; como sujetos, los individuos que la forman aparecen como miembros de la comunidad política, en un plano de coordinación.

La población se establece en un determinado espacio geográfico, lo que nos lleva al segundo elemento esencial del Estado que es el territorio. Este representa algo más que una determinada porción de tierra o límites, pues marca el ámbito de validez donde el Estado ejerce su poder y su soberanía. Por lo tanto, el territorio es el espacio donde el Estado ejerce su poder y su soberanía.

⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 8.- ed., México, 1991, pp. 98-99.

"El poder público (por antonomasia el Estado), al hacer uso de su imperio sobre la población dentro del territorio, excluye en la órbita internacional a todo poder extraño e incluye en la zona del derecho interno a todos aquellos que viven dentro del territorio."¹⁰

Cuando un grupo de personas vive en sociedad y se establece en un determinado territorio, surge la necesidad de solventar sus carencias, alcanzar sus fines y lograr una mayor convivencia entre sus miembros. Para lograrlo, todos esos actos deben hacerse en forma ordenada por medio de reglas que delimiten los derechos y obligaciones de los miembros de esa sociedad. Debe de existir un ente que regule los actos de la sociedad, que establezca esas reglas, administre el patrimonio del Estado en beneficio de la sociedad e imparta justicia. Este ente o voluntad que dirige una sociedad es el gobierno o poder.

Juan Jacobo Rousseau definió al gobierno como: "...Un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política."¹¹

Ignacio Burgoa menciona que es diferente el poder público y el gobierno, y define a este último de la siguiente forma:

"Por gobierno se entiende, en efecto, tanto el conjunto de órganos del Estado, como las funciones en que se desarrolla el poder público."¹²

⁹ PEREZNIETO CASTRO, Leonel. *Derecho Internacional Público*, Ed. Harla, 5.- ed., México, 1992, p. 32.

¹⁰ TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 27.- ed., México, 1992, p. 185.

¹¹ ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El Contrato Social*, Editores Mexicanos Unidos, 3.- ed., México, 1985, p. 98.

¹² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Ibidem*, p. 465.

El poder tiene un atributo, que varios autores lo consideran como un elemento del Estado, y es la soberanía. Este atributo implica la negación de cualquier poder superior al Estado, es decir, a la imposición de la voluntad de un poder extraño al Estado.

1.1.1.- FORMAS DE ESTADO

El Estado se distingue del Gobierno en que el primero es una institución pública, dotada de personalidad jurídica propia; mientras que el segundo es parte integrante del Estado que ejerce las funciones de éste, traduciéndose en actos de autoridad.

Muchos autores al hacer su clasificación de formas de Estado se basan en las formas de gobierno, olvidando que el Estado y el Gobierno son dos cosas distintas. El tratadista italiano Paolo Biscaretti considera a las formas de Estado como "...la posición recíproca en que la cual vienen a encontrarse los tres elementos constitutivos del Estado.", y las formas de gobierno significan "...la recíproca posición en que se encuentran los diversos órganos constitucionales del Estado, tomando el vocablo gobierno no en el sentido que le es propio como elemento constitutivo del Estado, sino en el otro más estricto que significa el conjunto sólo de las principales instituciones estatales."¹³

Por consiguiente, la forma de Estado es el modo o manera de ser de esta entidad independientemente de como sea su gobierno, o sea, la forma que un Estado acepta no se basa en la manera en que está constituida la estructura de su gobierno adopta para cumplir con las funciones que le son inherentes. Por

¹³ BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Derecho Constitucional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1965, p. 223.

ejemplo, la monarquía o la república como forma de gobierno, pueden existir tanto en un Estado unitario como en el Estado federal.

En consecuencia, existen dos formas de Estado: el Estado unitario y el Estado federal. El Estado unitario o central maneja la homogeneidad del poder, que consiste en que las funciones legislativas, administrativas y judiciales no existen órganos distintos que las desempeñen por separado. Es decir, en esta forma de Estado un solo órgano dicta leyes para todo su territorio, dirigido a todos los habitantes que se encuentren en él, administrando o ejecutando esas leyes el ejecutivo central sin la intervención de los gobernantes de los distintos territorios en que se divide, además que estos últimos son nombrados por el ejecutivo central. En cambio, el Estado Federal es producto de la unión de varias entidades estatales, libres y soberanas para formar un nuevo ente distinta y coexistente, derivada de dicha alianza.

“Federal es la forma de Estado opuesta o diferente al central. En ambos existen los tres poderes tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero mientras en el Estado centralista operan en forma directa e inmediata sobre la totalidad del territorio y del pueblo, en las federaciones, además de actuar en el plano nacional o general, existen al mismo tiempo y se limitan mutuamente con el Legislativo, Ejecutivo y Judicial de cada entidad, cuya competencia se reduce a su propio territorio.”¹⁴

¹⁴ RABASA, Emilio O. *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Ed. Miguel Angel Porrúa, 9.- ed., México, 1994, pp. 157-158.

1.2.- DIVISIÓN DE PODERES.

Una vez definido al Poder o Gobierno como la voluntad de una sociedad organizada en un territorio, en una república el poder supremo no se concentra en una sola persona, sino que se divide en un sistema de equilibrios, pesos y contrapesos, con el fin de asegurar que uno de estos poderes vigile al otro y viceversa. El creador de este sistema fue Montesquieu, en su obra "*Del Espíritu de las Leyes*", donde divide al poder en tres: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

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

"En virtud del primero, el príncipe o jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado."¹⁵

Montesquieu afirma en su obra, que si los tres poderes los ejerce una sola persona, se corre el riesgo que ese gobierno se vuelva despótico y tirano, anulando y disponiendo arbitrariamente la libertad y la vida de los ciudadanos.

El principio de la división de poderes constituye uno de los fundamentos de todo régimen democrático y liberal, porque:

¹⁵ MONTESQUIEU *Del Espíritu de las Leyes*, Ed. Porrúa, 9.- ed., México, 1992, Colección "Sepan Cuántos..." No. 191, p. 104.

a) Obliga a que el poder frene al poder, esto es, a que haya una retribución equilibrada de las funciones estatales.

b) Limita el ejercicio de cada poder a través del derecho, obligándolo a realizar estrictamente la función que le es propia o le corresponda.

c) Produce, por la repetición continuada de los mismos actos, la especialización en las funciones, logrando su más eficaz desempeño.

d) Impide en beneficio de la libertad individual y social, porque prohíbe el monopolio de poderes, hecho que siempre se produce en detrimento en la violación de esas libertades.

Se ha suscitado la polémica respecto a la indivisibilidad del poder público pues es soberano, y la llamada división de poderes no es sino la distribución de funciones que tiene el Estado como obligación, en especial el gobierno.

El Doctor José María Luis Mora definió al Poder Ejecutivo como "...un ramo de la soberanía, y se puede decir que es el eje sobre que gira la máquina política, que recibe de él todo su movimiento y acción, pues de nada sirven las mejores leyes, ni las sentencias más justas y acertadas, si aquéllas no se ejecutan, y éstas no se ponen en práctica. La actividad y la fuerza son los atributos esenciales de este poder, que jamás podrá constituirse de otra manera."¹⁶ Es decir, este poder es el que ejecuta o pone en práctica las leyes emanadas del Poder Legislativo, además es el que administra el patrimonio de un país.

Ignacio Burgoa considera que el Poder Ejecutivo "...implica la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter

¹⁶ MORA, José María Luis *México y sus revoluciones. Cit. pos.* CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Ed. UNAM, 3.- ed., México, 1982, p. 300.

concreto, particular e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben, respectivamente, en la preexistencia.”¹⁷ Esta función se ejerce mediante la actuación de un conjunto de órganos dotados de autoridad organizados de manera jerárquica y sistemáticamente.

Este poder puede ser depositado en un conjunto de personas o en una sola. En la actualidad, se ha adoptado que el Poder Ejecutivo sea conferido a una sola persona, porque debe de haber unidad de criterio en la marcha de la administración pública de un país, pues se requiere tomar decisiones en unos instantes, ya que de no hacerlo, se causarían graves perjuicios a los intereses fundamentales del país.

El Poder Legislativo es aquel que se encarga en crear normas jurídicas generales, abstractas e impersonales denominadas leyes, es decir en crear las normas que regulan la conducta de los individuos y de la organización social y política del Estado.

Para lograr que la ley sea un acto maduro y seguro, capaz de contemplar todos los aspectos de la conducta a regular y comprender los elementos de abstracción, imperatividad y generalidad para su mejor aplicación, se requiere tiempo bastante para ser discutida, que sean intercambiadas las distintas opiniones que genere hasta agotar su consulta. Por esta razón el Poder Legislativo es conferido a una asamblea.

El cuerpo legislativo puede estar constituido por una sola cámara (*sistema unicamaral*) o por dos (*sistema bicamaral*). En el segundo caso, la división del órgano legislativo en dos responde a exigencias de tipo político, es decir, para equilibrar la fuerza del poder legislativo frente al ejecutivo

¹⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio *Ibidem*, p. 731.

El Poder Judicial entraña diversas acepciones: la primera implica a la judicatura misma, es decir, a todo el cuerpo judicial jerárquicamente organizados; la segunda se refiere a la función que los órganos judiciales desempeñan, que consiste en dirimir los conflictos que se presentan ante los tribunales, es decir, aplicar el derecho al caso concreto cuando existe una controversia.

..."La función jurisdiccional es una actividad del Estado subordinado al orden jurídico y atributiva, constituida o productora de derechos, en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de Derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada."¹⁸

A lo largo de la historia, este sistema de gobierno ha desembocado en dos corrientes, donde predomina un poder sobre los otros dos: la del parlamentarismo y la del presidencialismo. En el primero, el poder legislativo es el que predomina, y es el parlamento el que nombra al titular del poder ejecutivo con la figura del Primer Ministro. En el segundo, el Titular del poder Ejecutivo tiene amplias facultades de decisión tanto legislativas, como jurídicas y posee prerrogativas, como por ejemplo, el veto sobre las decisiones del poder legislativo. Incluso se ha llegado a enfrentamientos directos entre estos poderes, como por ejemplo, en Rusia, cuando el Parlamento se sublevó en contra del Presidente Boris Yeltsin.

En la práctica, no hay una división de poderes en sentido estricto. Cada uno de los poderes llega a ejercer funciones destinadas a otro, como por ejemplo, el Poder Ejecutivo realiza funciones legislativas como el expedir reglamentos o, en casos de perturbación grave de la paz pública dictar prevenciones generales para hacer frente a la situación que provocó esas previsiones; el poder legislativo efectúa actos ejecutivos como el de administrar su propio patrimonio o atender asuntos de gestoría; sólo en el Poder Judicial

con las últimas reformas del mes de diciembre de 1994, se pretende que se aboquen a su función los Ministros, Magistrados y jueces que integran a este poder, sin que se dediquen a los trámites administrativos, para lo cual se ha creado el Consejo de la Judicatura Federal, pero como este Consejo forma parte del Poder Judicial, podemos afirmar que este Poder realizan actos administrativos. Al no poderse adoptar una absoluta división de poderes, porque "...los Estados son organismos y no mecanismos", y porque esta concepción estática, se contrapone a la dinámica de la vida estatal y del derecho, se ha tenido que atemperar este principio, que de división ha pasado a ser simplemente distinción de poderes; y que, sin perder su función de limitarse recíprocamente, asegura la eficaz marcha del Estado mediante la colaboración y vigilancia mutua que entre ellos se realiza."¹⁹

1.2.1. LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO.

Desde la Constitución de Apatzingán de 1814, en nuestro país se han adoptado casi todos los tipos de gobierno y de Estado, desde el centralismo hasta el federalismo, pasando por el monárquico y el republicano. Actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el sistema de gobierno de nuestro país será el republicano representativo, democrático y federal. El artículo 49 de la Constitución General Vigente menciona que el supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Estos Poderes no podrán reunirse en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

¹⁸ SERRA ROJAS, Andrés *Ibidem*, p. 379.

¹⁹ SAYEG HELU, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1987, p. 234.

Ahora bien, el Poder Ejecutivo, según el artículo 80 constitucional, se deposita en una sola persona denominada "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". El presidente de la República se auxilia de funcionarios para cumplir con sus funciones, denominados "Secretarios de Estado", creando una amplia burocracia para realizar dichas funciones. No hay que confundir a los Secretarios de Estados con el Poder Ejecutivo, pues sólo son colaboradores del Presidente, no obstante, los actos de los Secretarios son en derecho actos del Presidente.

El Poder Legislativo, con base en el artículo 50 de la Constitución Federal, se deposita en un Congreso General dividiéndose en dos cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.

La Cámara de Diputados, en la teoría, representa al poder del pueblo, que es ejercido a través de representantes elegidos por mayoría popular, simbolizando a la democracia. Se integra por dos tipos de representación: 300 Diputados de mayoría relativa elegidos directamente y 200 que se eligen mediante el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales (art. 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Para llevar a cabo la elección de estos 200 diputados, se divide el territorio nacional en cinco circunscripciones electorales plurinominales, cada partido político para poder obtener el registro de sus listas regionales, debe acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa por lo menos en doscientos distritos uninominales, el partido político que obtenga por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que les sean asignados diputados según el principio de representación proporcional, esta asignación se hace de conformidad al orden en que se encuentran los candidatos en las listas que elaboraron sus partidos políticos. (art. 54 de la Constitución Federal Vigente).

La Cámara de Senadores representa el pacto federal, es decir, a todos los Estados de la Unión y al Distrito Federal, elegidos por la población de estas entidades independientemente de su densidad demográfica. Actualmente se integra por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de mayoría relativa, y uno será asignado a la primera minoría, el cual consiste en que cada Partido Político deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos, la senaduría de primera minoría será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que haya obtenido el segundo lugar en número de votos en la entidad federativa que se trate. Los restantes 32 senadores son electos mediante el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional (art. 56 de la Ley Suprema Vigente).

Por último, el artículo 94, párrafo primero de la Constitución de nuestro país, establece que el Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal. Este Poder tiene como funciones "...Proteger los derechos del hombre; interpretar y aplicar la ley en cada caso concreto sometido a su consideración, y servir de fuerza equilibradora entre el Ejecutivo y el Legislativo federales, así como entre los poderes de la Federación y de los estados, manteniendo la supremacía de la Constitución de la República. Por esencia es el poder facultado en última instancia para resolver los conflictos entre los particulares."²⁰

Todo este aparato gubernamental del Estado mexicano necesariamente debe contar con personas que ejecuten las funciones inherentes de los tres poderes con una total eficiencia, además estos individuos detentan el poder estatal y son considerados como "servidores públicos". El estudio de éstos será materia del siguiente tema.

²⁰ RABASA, Emilio O. *Ibidem*, pp. 256-257.

1.3.- LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Desde las reformas constitucionales de 1982 se incorpora un nuevo término, el de “servidores públicos”. Con esto, se equipara a todos los individuos que laboran en la estructura gubernamental. El artículo 108 de la Constitución Federal Vigente, considera como servidores públicos a los representantes de elección popular, como el Presidente de la República y a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los Servidores del Instituto Federal Electoral, 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. También considera como sujetos a responsabilidad federal a los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo en las circunstancias de violaciones a la Constitución General y a las leyes federales, así como al manejo indebido de fondos y recursos federales.

El artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos menciona que son servidores públicos aquellos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Ignacio Burgoa Orihuela considera que en un régimen democrático “... los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como ‘servidores públicos’.”²¹

²¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Ibidem*, p. 553.

Así también, en la Exposición de Motivos de la Ley de Responsabilidades de 1979, se establecía que "...Todos los funcionarios y empleados públicos son servidores del pueblo mexicano. Desde los depositarios de los Poderes de la Unión, hasta el más modesto empleado de oficina pública deben ser consignados, como sucede en el caso de un particular, cuando cometan hechos delictuosos."²²

En el Código Penal Federal, concretamente en su artículo 212, párrafo primero, se da la mejor definición sobre los servidores públicos especificándolos 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 ésta, 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. Las disposiciones contenidas en este Título (Título Décimo), son aplicables 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."

Estas son las personas que representan al Estado, y que ejecutan todas las funciones de éste. Pero como acabamos de ver, es servidor público desde el oficinista de una dependencia hasta el Presidente de la República.

²² VERSION ESTENOGRÁFICA DE LA INICIATIVA DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, 1982, p. 4.

1.3.1.- CLASES DE SERVIDORES PUBLICOS.

Aunque el Título IV de la Constitución Federal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no hace distinción alguna de los servidores públicos, e incluso los equipara en un mismo plano de uniformidad, en la práctica vemos que hay jerarquías entre ellos. El Diputado Federal tiene distintas funciones y prerrogativas que un mensajero de una oficina gubernamental. La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1979, clasificaba a los servidores públicos en altos funcionarios, funcionarios y empleados, sancionándolos de manera diferente. Se consideraban como los altos funcionarios aquellos que estaban investidos con el fuero constitucional. Esta categoría, aunque en la Ley ya no existe, sigue prevaleciendo.

El problema que se nos presenta es saber cuál de los servidores público es un funcionario y cuál es un empleado. Este tema ha sido debatido en la doctrina y tenemos varias opiniones, entre las que destacan las siguientes:

a) Duración del empleo.- El funcionario es designado por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente. Por ejemplo, un representante de elección popular dura en su puesto únicamente el tiempo de su encargo, mientras que un oficinista dura en su puesto hasta el momento de su jubilación, cuando renuncia o cuando es despedido.

b) Retribución.- Los funcionarios son honoríficos, mientras que los empleados son siempre remunerados. El funcionario recibe su salario con base en su trabajo; en cambio, el empleado recibe su salario con base en el tiempo que labora, por ejemplo, un asesor cobra su sueldo por el trabajo que desempeña, sin estar sujeto a un horario, puede trabajar cuatro, ocho o doce horas diarias

sin que se le remunere horas extras. El empleado, por el contrario, es remunerado con base en el trabajo realizado en un horario designado y al laborar fuera de ese horario, debe de pagársele por horas extras.

c) Relación jurídica que los vincula con el Estado.- La relación del funcionario con el Estado es de carácter de derecho público; la relación del empleado es de carácter de derecho privado.

d) Función.- Los funcionarios tienen los poderes de decisión y mando; los empleados son meros ejecutores.

e) Ordenamientos jurídicos.- Las atribuciones de los funcionarios están señaladas en la Constitución o en la Ley; las atribuciones de los empleados están comprendidas en los reglamentos.

f) Relaciones.- En el funcionario, se supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo; en el empleado sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública.

“...el último criterio de los señalados es el que corresponde realmente a la idea consignada en las disposiciones señalados que sólo enumeran a los altos funcionarios, no existe ninguna otra disposición legal expresa que señale las diferencias entre un funcionario y un empleado, estimamos que de hecho sí pueden separarse los servidores públicos que tienen ese carácter representativo de todos los que son simplemente auxiliares de ellos.”²³

En conclusión, podemos decir que el funcionario es el servidor público que representa a la entidad gubernamental donde labora, que posee facultades

²³ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, 32.- ed., México, 1993, p. 130.

de decisión y mando y es designado para un tiempo determinado; mientras que el empleado es el servidor público que posee una vinculación interna, auxiliando a la función interna, ejecutando las órdenes y decisiones de los funcionarios y su duración en su empleo o cargo es de carácter permanente. Es decir, el funcionario es todo individuo que por disposición de la ley o por elección popular se encarga del ejercicio de las funciones gubernamentales. "Los depositarios de las diversas ramas de la soberanía nacional, necesitan para el ejercicio de sus funciones la cooperación y ayuda de diversos auxiliares que sin tener autorización ninguna para ejercer actos de soberanía en cualquiera de sus ramos, están encargados de desempeñar los trabajos materiales que son indispensables para este mismo ejercicio."²⁴ El tema relativo a los altos funcionarios se tratará en el Capítulo 4 de este trabajo.

1.3.2.- DERECHOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Como cualquier otra persona, los servidores públicos tienen derechos y obligaciones. Entre los derechos que detentan están los que a continuación se enuncian:

a) Derecho al cargo o empleo para el que son designados.

El servidor público tiene derecho al cargo o empleo para el que es designado. No debe considerarse que el cargo o empleo sea un bien que le corresponde al servidor público, pues no entra en el ámbito del comercio, pues estos cargos o empleos son públicos, es decir, el Estado decide y planea la forma en que va a estar constituido y organizado el aparato gubernamental, de

²⁴ RODRIGUEZ, Ramón. *Derecho Constitucional*, (Edición facsimilar a la de 1875) Ed. UNAM, México, 1978, p. 226.

acuerdo a cuál de las formas es la que mejor se adapta a la realización de sus atribuciones.

Esta facultad también implica el derecho al ascenso, en el caso de funcionarios y empleados.

“El concepto jurídico del ascenso comprende tanto la atribución de un empleo superior en la misma función, como la atribución de un sueldo mayor dentro del mismo empleo.”²⁵

Los cargos públicos pueden estar organizados de diversas maneras: por escalafón en diversos grados, bien por el salario que se remunera al trabajo realizado o por guardar unos con relación a otros una situación de superioridad.

b) Derecho al sueldo.

Significa que la remuneración que se otorga es una compensación de los servicios que presta el servidor público, fundamentándose en los artículos 5º y 13 constitucional. Se fija de manera unilateral por el aparato gubernamental atendiendo a las necesidades del servidor y permite que se dedique al servicio sin inquietarse por sus necesidades.

“Que el sueldo sea fijado en atención al buen servicio y de acuerdo con el rango social que corresponda al carácter de la función encomendada, no le quita su carácter de compensación, pues mientras más elevada sea la función, se tiene que prestar un servicio más eficiente y de mayor responsabilidad.”²⁶

²⁵ FRAGA, Gabino. *Ibidem*, p. 130.

c) Derechos a prestaciones de seguridad social.

Estos derechos van dirigidos principalmente a los empleados, de acuerdo con la Legislación Burocrática. Comprende la medicina preventiva, seguro de enfermedades y maternidad, servicios de rehabilitación física y mental, seguro de riesgos del trabajo, seguro de jubilación, seguro de retiro por edad y tiempo de servicios, seguro de invalidez, seguro por causa de muerte, seguro de cesantía en edad avanzada, indemnización global, servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, arrendamiento o venta de habitaciones económicas, préstamos hipotecarios, préstamos a corto y mediano plazo, servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y sus familiares, servicios turísticos, promociones culturales, educativas, deportivas y de recreación y servicios funerarios, entre otros.

1.3.3.- OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Así como tienen derechos a que le respeten, los servidores públicos tienen obligaciones que cumplir. Estas obligaciones tienen como finalidad que el servidor se conduzca con honradez, eficiencia, lealtad, legalidad e imparcialidad, para servicio una función competente a la sociedad y hacer más ágil las funciones del Estado.

En primer lugar, los altos funcionarios y los funcionarios tienen la obligación de prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan (artículo 128 constitucional).

²⁶ FRAGA, Gabino. *Ibidem*, p. 143.

Deben de abstenerse en realizar actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, que de acuerdo con el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos son los siguientes: el ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal, las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales, el ataque a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, las omisiones de carácter grave, 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.

Conforme al Código Penal Federal, deben evitar cometer delitos del orden común y del orden federal. En este mismo ordenamiento jurídico en el Título Décimo, se regulan delitos que únicamente los servidores públicos, por tener esa calidad, pueden llegar a incurrir, como son el ejercicio indebido de servicio público (art. 214), abuso de autoridad (art. 215), coalición de servidores públicos (art. 216), uso indebido de atribuciones y facultades (art. 217), concusión (art. 218), intimidación (art. 219), ejercicio abusivo de funciones (art. 220), tráfico de influencia (art. 221), cohecho (art. 222), cohecho a servidores públicos extranjeros (art. 222 bis), peculado (art. 223), enriquecimiento ilícito (art. 224), además, en el Título Decimoprimer o establece los delitos contra la administración de justicia, los cometidos por los servidores públicos (art. 225), y el ejercicio indebido del propio derecho (art. 226).

Asimismo, no deben de realizar actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, y por lo tanto están obligados, con base en el

artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado, formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las leyes que determinen el manejo de fondos económicos federales, utilizar los recursos asignados para el desempeño de las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso para los fines a que están afectos, custodiar y cuidar la información confidencial, observar buena conducta y tratar con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas que se relacionen con él, observar respeto y subordinación a sus superiores jerárquicos, comunicar por escrito a sus superiores las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba, abstenerse de ejercer las funciones del empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, el ejercicio de sus funciones, abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no laborar, por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, a sus subordinados, abstenerse a desempeñar algún empleo, cargo o comisión que la Ley le prohíba, abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad para desempeñar un cargo, empleo o comisión en el servicio público, excusarse de intervenir en cualquier forma en los asuntos en donde tenga interés familiar o de negocios, informar por escrito al jefe inmediato o al superior jerárquico sobre los asuntos en que se excusa, abstenerse de aceptar o recibir dinero y objetos, desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones adicionales comprobables que el Estado le otorga, presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de su situación patrimonial, atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con sus obligaciones y denunciar por escrito a sus superiores jerárquicos, los actos u omisiones en que incurran; proporcionar toda la información que le solicite la Comisión de

Ya vimos anteriormente los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los altos intereses públicos. Los servidores que pueden estar sujetos a esta responsabilidad son los que están investidos de fuero constitucional.

II.- Penal. Con base en el artículo 109, fracción II constitucional, hay responsabilidad penal cuando cometan delitos previstos en las leyes penales, en cuyo caso quedarán sometidos a las disposiciones de éstas. En el Código Penal Federal, en los Títulos Décimo y Decimoprimer, se establecen los delitos en que de manera exclusiva son sancionados los servidores públicos, es decir, "...La responsabilidad penal de los funcionarios o empleados tiene lugar por delitos que sólo con esa calidad se pueden cometer, o bien por actos en los que se considera como un agravante la circunstancia de que su autor desempeñe una función pública."²⁷

Para proceder penalmente en contra de funcionarios con fuero se debe de seguir el proceso de declaratoria de procedencia.

III.- Administrativa. La fracción III del artículo 109 constitucional menciona que incurren en ella cuando en el ejercicio de su cargo procedan sin apoyo en la ley o contraviniendo sus preceptos, o sea, cuando sus actos u omisiones carezcan de legalidad, pues en nuestro régimen todo acto gubernamental tiene apoyo en una disposición legislativa, obren contra el recto cumplimiento del deber, es decir, violen la honradez a que están obligados al desempeñar el empleo, cargo o comisión, o actúen sin la lealtad debida al trabajo que desempeñen o lo realicen sin la eficiencia e imparcialidad que están obligadas a guardar. Estos actos u omisiones no son tan graves como para constituir un delito o para ser materia de juicio político.

²⁷ FRAGA, Gabino. *Ibidem*, p. 141.

En esta clase de responsabilidad son responsables tanto el servidor público, un tercero e incluso el propio Estado cuando realiza actos de carácter privado, como por ejemplo el arrendamiento de locales para establecer oficinas públicas. En la actualidad esta responsabilidad no es garantía suficiente para asegurar los derechos del particular, pues el derecho privado no es lo suficientemente coercitivo para constreñir al servidor a reparar el daño causado.

En cuanto al Estado, éste sólo tiene derecho a exigir de los servidores públicos: "... 1. Respondan por los daños o perjuicios en los bienes estatales. 2. Respondan por los daños o perjuicios que ocasionen al patrimonio de los particulares; cuando éstos tengan derecho a repetir en contra del Estado por actos de sus servidores."

Hemos visto que las funciones que le son inherentes al Gobierno deben de realizarse con precisión, honradez, eficacia y sin "aplantar" los derechos de los particulares. Estas funciones las ejecuta a través de los servidores públicos y éstos, como representantes del Estado, son sujetos a responsabilidad por el mal funcionamiento de las actividades que se realizan en cumplimiento a las obligaciones del Estado. Los servidores públicos que entran en la categoría de altos funcionarios, según la antigua denominación, como son los de representantes por elección popular, para cumplir con sus funciones y en respeto a sus facultades, gozan de inmunidad, en virtud de no interrumpirlas. Estos privilegios se estudiarán en el siguiente capítulo, donde se hablará de la inmunidad y la licencia.

CAPITULO 2

LA LICENCIA

2.1.- CONCEPTO DE LICENCIA.

El vocablo "licencia" engloba diferentes significados. En un amplio sentido es el permiso para hacer una cosa, así como el documento donde consta el mismo. Igualmente, esta voz tiene otros sentidos, como la de la libertad en decir u obrar, la terminación del servicio militar y la de orden poético.

Jurídicamente hablando, y en especial en nuestro sistema mexicano, una misma situación legal tiene distintos términos gramaticales, sin que sea necesario que existan razones para ser descritas con diversas expresiones. Por ejemplo, se le llama descanso a la licencia en caso de maternidad, falta a la licencia del Presidente de la República y ausencia en el caso de los jueces, permiso cuando por una urgencia tienen que ausentarse de sus funciones un empleado.

En sentido estricto, encontramos que esta figura ha sido definida de distintas maneras. El jurista argentino Emilio Fernández Vázquez menciona a la licencia como el "Instituto por medio del cual el Estado Faculta al funcionario

público para que interrumpa su actividad administrativa, durante un determinado lapso, por los importantes motivos previstos por la ley.”³⁰

Henri Capitani sostiene que es la “Autorización dada a un funcionario o empleado de una repartición, para que abandone momentánea y a veces definitivamente su servicio. Por extensión se dice también de la ausencia regular del funcionario.”³¹

También se ha definido como “...una suspensión temporal del deber de desempeñar la función o cargo encomendado a quien la disfruta.”³²

Una definición de licencia es la que la considera como el “Acto por el cual el superior jerárquico permite a los inferiores la suspensión temporal de la obligación de desempeñar sus funciones o cargo encomendado, con o sin goce de sueldo.”³³

En la Enciclopedia Jurídica Omeba encontramos que en el Derecho Laboral este término se confunde con el de vacaciones:

“ Vacación, o más concretamente, vacación pagada, es el derecho que la ley reconoce a los trabajadores por cuenta ajena, de disfrutar un periodo de descanso anual variable, conforme a la antigüedad que se tenga en el servicio (...) En cambio, la voz licencia debe ser ... reservada para aquellas otras circunstancias en que el trabajador con autorización de su patrono o por determinación de la ley, tiene derecho a no trabajar, sin perder por ello su puesto, y generalmente percibiendo la totalidad o parte de su retribución.”³⁴

³⁰ FERNANDEZ VAZQUEZ, Emilio. *Diccionario de Derecho Público*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1981, p. 479.

³¹ CAPITANI, Henri. *Vocabulario jurídico*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1986, p. 349.

³² PELLISE PRATS, Buenaventura. *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Ed. Francisco Seix, Barcelona, 1981, p. 599.

³³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo III, Ed. UNAM, 5.- ed., México, p. 2031.

³⁴ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo XVIII, Ed. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1991, p. 697-698.

Como hemos visto, la licencia es una autorización para que el servidor público suspenda temporalmente sus funciones y se desliga de su empleo, cargo o comisión. Asimismo, podemos ver que en México no se encuentra definida por nuestros juristas esta figura, sólo se habla de ella como un procedimiento y se usan denominaciones diferentes. Sólo los juristas argentinos han definido ampliamente a la licencia, pero ésta se maneja más en materia laboral en ese país.

2.2.- TIPOS DE LICENCIAS.

La licencia puede concederse por diversas causas: por accidente o enfermedades profesionales o no profesionales, por desempeño de comisiones en otra dependencia, por ejercer cargos de elección popular, por maternidad, por estudios o por asuntos personales.

La licencia se puede clasificar en dos: las remuneradas y las no remuneradas:

La licencia remunerada es aquella que se otorga con goce de sueldo, o en el caso de los legisladores, de dieta. Se conceden cuando la licencia tiene una duración breve o por enfermedades graves.

Las licencias no remuneradas son aquellas que se proporcionan sin goce de sueldo. Se otorgan cuando las licencias tienen una duración muy larga.

Por su duración, las licencias pueden clasificarse por tiempo determinado e ilimitadas. Las licencias a tiempo determinado son aquellas que se conceden por cierto tiempo, pueden ser breves, cuando se otorgan por un tiempo

determinadamente corto, o extensas, cuando se conceden por un tiempo muy largo, sin ser indeterminadas. Las licencias por tiempo ilimitado son aquellas que se conceden sin establecer un término de duración, por no especificarse en el texto de la ley el período que abarca.

En una ejecutoria, se establece el carácter de irrenunciable para la licencia por tiempo determinado:

Licencias. Renuncias a las (Art. 43-VIII) Los trabajadores no pueden renunciar a una licencia concedida por tiempo determinado, si al pedirse aquélla y al ser aprobada no se puso la anotación "RENUNCIABLE", u otra equivalente. (*Laudo*: Exp. No. 599/44. María del Carmen Dovois Vs. Secretaría de Educación Pública).³⁵

En otra ejecutoria se establece que el trabajador que goza de una licencia está obligado a cumplir con las órdenes de sus superiores:

Licencias. Requisitos de las (Art. 43-VIII) El hecho de que un trabajador haya solicitado licencia para ausentarse de sus labores por determinado tiempo, no lo exonera de la obligación que tiene que cumplir las órdenes de sus superiores entre tanto no se le concede el permiso solicitado por desobediencia. (*Laudo*: Exp. No. 52/47. C. Jefe del Departamento Agrario Vs. C. Darío García Luévano).³⁶

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, concretamente en el artículo 43, fracción VIII, se señala que son obligaciones de los titulares de los organismos integrantes de los Poderes de la Unión el de conceder licencias a sus trabajadores, sin perjuicio de sus derechos y antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo, en los siguientes

³⁵ TRUEBA URBINA, Alberto et. Al. *Legislación Federal del Trabajo Burocrático*, Ed. Porrúa, 35.-ed. México, 1996, p. 18.

³⁶ TRUEBA URBINA, Alberto et. Al. *Ibidem*, p. 19.

casos: para el desempeño de comisiones sindicales, cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción, para desempeñar cargos de elección popular, a trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, en los términos del artículo 111 de la presente Ley, y por razones de carácter personal del trabajador.

En el artículo 111 de la Ley antes mencionada se regulan las licencias por enfermedades no profesionales, que pueden otorgarse con goce de sueldo o medio sueldo o también sin goce de sueldo. Esto nos lleva a clasificar a las licencias que se otorgan por enfermedades no profesionales y por enfermedades profesionales.

Las licencias en casos de enfermedades no profesionales, son aquellas que se otorgan en caso de accidente o enfermedad y se conservará el derecho al trabajo, por el tiempo que determine la ley.

Cuando un trabajador se enferme y no pueda cumplir con sus labores, tiene derecho a la licencia con goce de sueldo, o con medio sueldo, conforme al Art. 85 del estatuto jurídico. En el caso de las licencias sin goce de sueldo, el Instituto de Seguridad Social cubrirá al derechohabiente un subsidio en efectivo equivalente al 50 por ciento del salario asignado al trabajador en el momento en que ocurrió su incapacidad, dando aviso el mismo trabajador y la entidad u organismos públicos en que labore, al Instituto. (Artículo 19, fracción II de la Ley del ISSSTE). “La licencias en caso de accidente o enfermedad profesionales. (Art. 32 de la Ley del ISSSTE) se concede en casos de accidentes o enfermedades que incapaciten al trabajador para desempeñar sus labores.”³⁷

³⁷ (Cfr) SERRA ROJAS, Andrés. *Ibidem*, p. 413.

2.3.- SERVIDORES PÚBLICOS A QUIENES SE LES OTORGA LA LICENCIA.

La licencia se puede conceder a cualquier servidor público, no importando su jerarquía. Se les otorga tanto a un mensajero de una oficina hasta al Presidente de la República. Para efectos del presente trabajo analizaremos las licencias concedidas a los servidores públicos de cada Poder de la Unión.

En el caso del Ejecutivo Federal, el artículo 85 de la Constitución General de la República, a la licencia le da el nombre de suplencia. Este artículo establece que en las faltas temporales del Presidente de la República el Congreso de la Unión, si estuviese reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta. En caso de que dure más de treinta días la ausencia del Presidente Constitucional y el Congreso de la Unión no se encuentre reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias a fin de nombrar al Presidente interino, quien ejercerá la función durante el tiempo que dure la falta, "... sin embargo, la disposición se refiere a que el Congreso decidirá sobre la 'licencia', técnicamente, todas las faltas temporales corresponden al otorgamiento de licencias, pues no puede haber dos presidentes en funciones: el constitucional faltista y el interino cuando el Congreso o la Comisión Permanente designe a un presidente interino; de esta manera, se está concediendo igualmente la licencia al presidente constitucional.³⁸

En el caso de los miembros integrantes del Poder Legislativo, con base en el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los Diputados y Senadores propietarios durante el período que dure su cargo, deben de solicitar la licencia previa en la Cámara respectiva, en caso de desempeñar

alguna comisión o empleo de la Federación o de los Estados, por los cuales se disfrute sueldo, cesando sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación.

Para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el artículo 98, cuarto párrafo, establece que "Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado,...Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años".

En relación con los trabajadores de base y de confianza de las dependencias y organismos que componen a los Poderes de la Unión, pueden solicitar licencia para ausentarse de sus labores.

En conclusión, cualquier servidor público puede gozar de licencia, pero lo que varía en las licencias es la duración, las causas para otorgarla o en su caso exigirla, la remuneración o no remuneración y el procedimiento para solicitarla y los sujetos que la requieren. Estos puntos se estudiarán en el último numeral del presente capítulo.

³⁸ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, en *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, Tomo IX, H. Cámara de Diputados, 4.- ed., México, 1994, p. 85.

2.4.- ALCANCES DE LA LICENCIA.

La licencia tiene varios alcances, tanto en materia laboral como en materias constitucional y administrativa. En materia laboral tiene gran similitud a las vacaciones y a las incapacidades. Pero en este trabajo, nos interesan los alcances que tiene en materia constitucional, en especial en los funcionarios públicos que gozan de fuero u ocupan altos cargos en la Administración Pública Federal.

La licencia tiene por objeto que el servidor público no pueda dedicarse a otro cargo o empleo incompatible con las funciones que realiza. En caso de aceptar el empleo o cargo sin solicitar la licencia respectiva, se le sanciona con la pérdida de la investidura que posee, como en el caso de los legisladores.

“La prohibición ... se refiere a los que doctrinalmente es llamado ‘incompatibilidad parlamentaria’, que consiste en que un parlamentario no puede desempeñar cargo distinto a aquel para el que ha sido electo, en el cual disfrute también de un sueldo, a menos que, según la legislación mexicana, la Cámara respectiva conceda su autorización previamente. Los diputados y senadores deben dedicarse a cumplir sus obligaciones derivadas de las funciones propias de su cargo, con libertad e independencia, sin la posible subordinación a otros poderes, por lo que no les está permitido trabajar al mismo tiempo en la administración pública, ni en la federación, ni en las entidades del país.”³⁹

El jurista español Fernando Santaolalla define a las incompatibilidades parlamentarias como “ el conjunto de cargos y situaciones jurídicas que no se pueden ostentar dentro del ejercicio del mandato representativo. (...) Persiguen las incompatibilidades la independencia de los parlamentarios en relación a otros

³⁹ BERLIN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Parlamentario*, FCE, México, 1994, p. 261.

poderes del Estado y a concretas fuerzas políticas y sociales, en modo a asegurar el correcto ejercicio de las importantes funciones puestas en sus manos.”⁴⁰

La incompatibilidad obliga al servidor público con fuero a escoger entre su puesto y el cargo, actividad, o remuneración que se pretende obtener. Debe de entenderse que en caso de no ejercerse la opción se renuncia al cargo que ocupaba anteriormente.

Otro de los objetivos de la licencia es proteger la independencia de uno de los poderes en relación a los otros poderes de la Unión, y a concretas fuerzas políticas y sociales, para asegurar “(...) el correcto ejercicio de las importantes funciones puestas en sus manos.”⁴¹

En conclusión, la licencia tiene como propósito el de proteger la función que ejercen los servidores públicos, salvaguardando la independencia de los Poderes de la Unión. Es decir, esta figura impide que el servidor público tenga dos o más cargos públicos al mismo tiempo, pues acumularía las funciones y prerrogativas, violando así la división de poderes, y lo que es más grave, controlar el poder público de manera absoluta.

⁴⁰ SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1990, p. 113.

⁴¹ SANTAOLALLA, Fernando, *Ibidem*, p 13.

2.5.- PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR LA LICENCIA.

Los procedimientos para otorgar la licencia son variados, y dependen la jerarquía y adscripción del servidor público que la solicita. Analizaremos estos procedimientos de acuerdo a cada uno de los Poderes de la Unión, asimismo, estudiaremos el procedimiento que se utiliza en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En el caso del titular del Poder Ejecutivo Federal, no hay un procedimiento establecido, sólo se contempla la duración de las licencias y las formas de suplencia.

Cuando la duración de la licencia es por menos de 30 días, en este caso, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, nombrará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta (Artículos 85, segundo párrafo, 73, fracción XXVI y 78, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Vigente).

En el caso de que la licencia dure más de 30 días, el Congreso de la Unión concederá la licencia y nombrará a un Presidente interino. Pero si no se encontrase reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente interino (Artículos 85, tercer párrafo, 73, fracción XXVI y 78, fracción VI de la Constitución Federal Vigente).

“Por ello, la interpretación que debe darse a la decisión sobre la falta de más de 30 días, es que el Congreso tendría que declarar si la falta temporal lo es efectivamente, o si se convierte en absoluta y, en consecuencia, instruir al presidente interino en esperar el lapso necesario que concluya la licencia del presidente constitucional o, en su caso, conducir las elecciones

extraordinarias a la que convoque el propio Congreso, si decide que es absoluta la falta. Estas dos decisiones podrían combinarse, pues el Congreso puede declarar en absoluta la falta que sobrevenga , en cualquier momento, si primero otorgó una licencia.⁴²

“Hay que hacer notar que para el presidente interino que designa el congreso marca un máximo de tiempo como sí lo hace respecto al interino nombrado por la permanente”⁴³

En relación con las licencias de los secretarios y jefes de departamento de la Administración Pública, corresponde a la Secretaría de Gobernación tramitar dichas licencias (Artículo 27, fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Las causas para otorgar licencia a los miembros del Poder Legislativo Federal, son: desempeñar alguna comisión o empleo de la Federación o de los Estados, por los cuales se disfrute de un sueldo (artículo 62 de la Carta Magna) y por indisposición o causas grave (artículos 47 y 48 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos). Sólo se concederá licencia hasta la cuarta parte de la totalidad de los miembros que deban componer la Cámara (artículo 48 del reglamento antes mencionado).

Para solicitar la licencia, el Senador o Diputado avisará al presidente de la respectiva Cámara por medio de un oficio o de palabra; pero si la ausencia durase más de tres días, lo participará a la Cámara para obtener la licencia necesaria. Sólo se concederán licencias con goce de dietas, por más de dos meses, en los casos de enfermedad comprobada. (Artículo 49 de dicho reglamento). En caso de no estar en sesiones ordinarias, la Comisión Permanente conocerá y resolverá sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores federales (artículo 78, fracción VIII de la Constitución General Vigente).

⁴² GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Ibidem*, Tomo IX, p. 85.

“La Gran Comisión someterá a la consideración y resolución de su Cámara los nombramientos y remociones de los empleados de la misma y dictaminará sobre las licencias que soliciten, proponiendo a los sustitutos; así como los nuevos empleados para cubrir las vacantes que ocurrieren.”⁴⁴

Varios autores, entre ellos Susana Thalía Pedroza de la Llave, consideran que la Constitución otorga a los legisladores federales una licencia sin que cese de manera definitiva su encargo legislativo, y que la duración de esta licencia no tiene “... un límite al tiempo de duración de la licencia que, para varios autores, es una necesidad determinarlo constitucionalmente, algunos autores que coinciden en que la licencia no debiera exceder del término de dos años. Como sucede en otros casos; por ejemplo, con los miembros del Poder Judicial.”⁴⁵

Con las reformas a la Constitución Federal del 30 de diciembre de 1994, en lo relativo al Poder Judicial, -que han levantado una gran controversia en el panorama jurídico de la Nación-, al crear al Consejo de la Judicatura Federal, y con la promulgación a la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se comienza a regular de manera sistematizada la licencia. Esta Ley prevé las posibilidades de solicitud de licencia de los servidores públicos que laboran en este Poder de la Unión, incluso a los empleados de menor categoría, permitiendo establecer una jerarquización de los servidores que solicitan la licencia y saber cuál de sus superiores la otorga y el término que dura cada una de ellas.

En el caso del otorgamiento de la licencia para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el artículo 98, cuarto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los procedimientos para la solicitud de las licencias. Toda solicitud de licencia debe entregarse por escrito. En el caso de que la licencia sea menor a un mes, son concedidas por la Suprema

⁴³ CARPIZO, Jorge. *El presidencialismo mexicano*, Ed. Siglo XXI, 11.- ed., México, 1993, p. 65.

⁴⁴ ANDREA SANCHEZ, Francisco José de. *Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano*, Cambio XXI, México, 1993, p. 170.

Corte de Justicia; pero cuando exceden de ese término, el que la autoriza es el Presidente de la República, previa aprobación del Senado. Cabe destacar que ninguna licencia podrá exceder del término de dos años. Es el único caso para los titulares de los Poderes de la Federación en que la licencia no es ilimitada, por lo que se debe elegir con mucho cuidado a los suplentes de los Ministros con licencia.

“Todo razonamiento concerniente a la sustitución de un ministro está en la forma de selección de la persona que vaya a suplirlo en sus faltas temporales, por un doble interés, el de los requisitos para el nombramiento y el de temporalidad de la sustitución, pues por muy honrosa que resulte la distinción de ser nombrado ministro, precisa indagar hasta qué punto conviene distraer de sus actividades dentro de la abogacía.”⁴⁶

En los procedimientos que regula la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se establece que la licencia es temporal, solicitándola por escrito (artículo 164), en el que se hará constar la calificación de las razones aducidas en la solicitud de la licencia respectiva (artículo 168). Las licencias que se otorguen con o sin goce de sueldo hasta por seis meses, y sin goce de sueldo cuando excedan de ese término, y comprenderán siempre el cargo y la adscripción (artículo 165). Cuando se hubiere otorgado una licencia mayor de seis meses, no podrá concederse otra en el transcurso de un año, y si se hubiere gozado de una menor de seis meses, no podrá solicitarse otra en el transcurso de cuatro meses (artículo 166). Las licencias mayores a seis meses se otorgarán de manera extraordinaria y por causa de servicio público. Ninguna licencia podrá exceder de un año (artículo 167).

⁴⁵ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía en *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus constituciones* Tomo VII, H. Cámara de Diputados, 4.- ed., México, 1994, p. 99.

⁴⁶ BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago en *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus constituciones.*, Tomo X, H. Cámara de Diputados, 1994, p. 123.

Las licencias de magistrados de circuito, jueces de distrito y titulares de los órganos auxiliares del Poder Judicial de la Federación y que no excedan de treinta días, serán otorgadas por el Presidente del Consejo de la Judicatura Federal, y las que excedan de ese término serán concedidas por el propio Consejo en Pleno (artículo 173).

Las licencias que no excedan de treinta días del secretario general de acuerdos, el subsecretario de acuerdos, los secretarios auxiliares de acuerdos, los secretarios de estudio y cuenta, los actuarios y demás personal subalterno del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, serán concedidas por su presidente; las que excedan de ese término, serán concedidas por el Propio Pleno (artículo 169).

El otorgamiento de licencias que no excedan de treinta días para el secretario de acuerdos, el subsecretario de acuerdos, los secretarios auxiliares de acuerdos, los secretarios de estudio y cuenta, los actuarios y demás personal subalterno de las Salas de la Suprema Corte de Justicia, serán concedidas por el presidente de la Sala respectiva; las que se excedan serán concedidas por la Sala correspondiente funcionando en Pleno (artículo 170).

Con relación a las licencias que se otorgan a los secretarios ejecutivos, secretarios técnicos y demás personal subalterno del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que no excedan de treinta días, serán concedidas por el presidente; las que excedan de ese término, serán concedidas por el propio Pleno (artículo 171).

Las licencias que no excedan de treinta días de los secretarios técnicos y demás personal subalterno de las Comisiones del Consejo de la Judicatura Federal, serán concedidas por el presidente de la Judicatura Federal, serán concedidas por su presidente; las que excedan de ese término, serán concedidas por la Comisión correspondiente funcionando en Pleno (artículo 172).

Las licencias de los secretarios y actuarios de los tribunales colegiados de circuito que no excedan de treinta días, serán concedidas por el presidente del tribunal respectivo; las que excedan de quince días pero no sean mayores a seis meses, serán concedidas conjuntamente por los magistrados que integren dicho tribunal, y las mayores a este último término serán concedidas por el Consejo de la Judicatura Federal (artículo 174).

Las licencias de los demás empleados de los tribunales colegiados de circuito que no excedan de treinta días las concederá el presidente del tribunal del que se trate. Si exceden de dicho término serán concedidas, conjuntamente, por los magistrados que integren el tribunal (artículo 174).

Las licencias a los secretarios y actuarios de los tribunales unitarios de circuito y de los juzgados de distrito que no excedan de seis meses, serán concedidas por el magistrado o juez respectivo. Las licencias que excedan de dicho término serán concedidas por el Consejo de la Judicatura Federal (artículo 175).

Las licencias de los demás empleados de los tribunales unitarios de circuito y juzgados de distrito serán concedidas por el titular del juzgado o tribunal al cual están adscritos (artículo 175).

Las licencias de los servidores públicos y empleados no contemplados en los artículos anteriores, serán concedidas por el órgano facultado para ello en los términos de los reglamentos y acuerdos generales correspondientes y a falta de disposición expresa por quien haya conocido su nombramiento (artículo 176).

Para el más novedoso organismo del Poder Judicial de la Federación, que es el Tribunal Federal Electoral, en la Sección 3a. del Título Décimo Primero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, menciona que las licencias de los magistrados electorales de la Sala Superior de dicho Tribunal, cuando no

exceda de un mes, podrán ser concedidas por la Sala Superior, las que excedan de un mes, sólo podrán ser otorgadas por la Cámara de Senadores o, en su caso, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. La licencia tiene una duración máxima de dos años (art. 227, inciso d)). Las licencias que se concedan a los servidores públicos y empleados del Tribunal Electoral, se someterán a lo previsto en los artículos 164 al 176 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (art. 228), mismo que ya fueron expuestos en los anteriores párrafos. Hay que destacar que en el artículo 228 de esta Ley, también considera como días hábiles todos los días y horas que duren los procesos electorales.

En el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el artículo 23, el procedimiento para solicitar la licencia es el siguiente: el Diputado que solicite licencia de la Asamblea, deberá hacerlo por escrito, dirigido al presidente de la Mesa Directiva Asamblea, quien lo turnará a la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias, misma que elaborará el proyecto de dictamen y lo presentará al Pleno para su conocimiento y, en caso, lo apruebe. Durante los periodos de receso de la Asamblea, la Comisión de Gobierno podrá autorizar lo conducente sobre las licencias que se soliciten. Inmediatamente que se apruebe la licencia, se llama al suplente para que tome posesión de su cargo, previa rendición de su protesta constitucional.

CAPITULO 3.

EL FUERO.

3.1.- IMPUNIDAD E INMUNIDAD.

Antes de abordar el tema del "Fuero" debemos detenernos a estudiar la diferencia entre inmunidad e impunidad, en razón que estos términos se llegan a confundir en el lenguaje coloquial, e incluso el ciudadano común tiene la idea de que el servidor público que está investido de fuero goza de una impunidad, es decir, puede realizar cualquier acto aún transgrediendo los ordenamientos jurídicos vigentes sin tener que rendir cuenta de su conducta a las autoridades.

Jurídicamente, la impunidad es definida por el Maestro Guillermo Colín Sánchez, como "(...) el acto omisión, por el cual se deja sin aplicación la pena o castigo, que en la Ley se impone, por la comisión de un delito, no es, con todo, la negación del derecho; hay casos en que la irresponsabilidad penal y, con ella, la impunidad, están reconocidas por la ley; a esto llaman los tratadistas 'impunidad de derecho'."⁴⁷

⁴⁷ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, Ed. Porrúa, 14-ed., México, 1993, p. 682.

Asimismo, el Maestro Marco Antonio Díaz de León, considerando a la impunidad como la “Falta de castigo penal. Cometer delitos sin que a su autor le alcance la sanción penal”.⁴⁸

En el derecho penal se maneja comúnmente con el nombre de “excusas legales absolutorias”.

“En derecho penal, causales de impunidad en cuya virtud, no obstante concurrir todos los elementos del delito, el derecho deja de antemano de hacer regir, por razones variadas de utilidad pública, la conminación penal respecto de determinadas personas. Trátase, pues de casos excepcionales en que se excluye la punición por causas personales, sin que con ello desaparezca la infracción propiamente dicha.”⁴⁹

El significado de esta definición proviene de su contraparte que es la punibilidad, que se ha considerado como el merecimiento de una pena en función de la realización de cierta conducta. “Un comportamiento es punible cuando se hace acreedor de la pena; tal merecimiento acarrea la conminación legal de aplicación de esa sanción. También se utiliza la palabra *punibilidad*, con menos propiedad para significar la imposición concreta de la pena a quien ha sido declarado culpable de la comisión de un delito”.⁵⁰ Es decir, se presenta la punibilidad en dos momentos: cuando una conducta merezca ser penada, y las autoridades encargadas de la justicia conminen a los individuos que incurrieron en el tipo marcado en la ley (ejercicio del *jus puniendi*), y en forma posterior a esta conminación, cuando se impone a los delincuentes las penas a que se han hecho acreedores.

⁴⁸ DIAZ DE LEON, Marco Antonio. *Diccionario de Derecho Procesal Penal.*, tomo I, Ed., Porrúa, 2.-ed., México, 1989.

⁴⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. *Ibidem*, Tomo III, p. 1385.

⁵⁰ CASTELLANOS, Fernando. *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*, Ed. Porrúa, México, 28.- ed., 1990, p. 275.

Por lo que se considera que la impunidad es la conducta de una persona con capacidad por la cual comete actos delictivos sin que pueda ser sancionada por las normas jurídicas vigentes.

La inmunidad, en cambio, se considera como un privilegio que se otorga a determinadas personas en virtud a su cargo o función, el cual exime de la responsabilidad jurídica que puedan contraer durante el tiempo en que dure su cargo o función, sin llegar a constituir una prerrogativa personal en favor de servidor público. En la Constitución Federal, en su artículo 13, se consagra la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y, en el artículo 108, hace extensivo el concepto de responsabilidad a todos los funcionarios públicos; si bien, en casos especiales y dada la naturaleza de ciertos cargos -expuestos a las vicisitudes de las luchas por el poder y las múltiples asechanzas de las ambiciones políticas o los intereses en pugna- se juzgó conveniente, instituir una prerrogativa procesal, que eximiese a los titulares de dichos cargos, de responder por los actos punibles que cometieren durante o el ejercicio de sus funciones, hasta en tanto lo autorizase así el cuerpo legislativo correspondiente, mediante las formalidades que en la Constitución y en la respectiva ley reglamentaria, se establecen.⁵¹ Es decir, la semejanza que une a estas dos figuras es que el sujeto no puede ser sancionado por los hechos que cometa. La diferencia es que en la impunidad existe una absoluta irresponsabilidad por parte del sujeto, mientras que en la inmunidad existe un coto a esa irresponsabilidad.

Existen figuras que a simple vista se asemejan a la inmunidad, pero en realidad son distintas a ésta. El maestro Raúl F. Cárdenas hace una distinción de cada una de ellas con base en el servidor público que la detenta, así encontramos que la inviolabilidad sólo disfruta de ella el soberano o rey y afecta al acto en que supuestamente le es impedido realizar; la inmunidad se refiere a las manifestaciones de los diputados en el ejercicio de su cargo; el privilegio o dilación procesal, que correspondía al Presidente de la República española en la

⁵¹ COLIN SANCHEZ, Guillermo. *Ibidem*, p. 682-683.

Constitución de 1931, y que sólo afectaba sus funciones; el suplicatorio y antejuicio, que era el procedimiento que se llevaba para desaforar a los altos funcionarios antes que entrara en vigor la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se consideraban como prerrogativas procesales de los diputados, ministros, magistrados; y la extraterritorialidad del diplomático que expresa del modo más claro la inmunidad del embajador o ministro extranjero, ante las leyes del país donde está acreditado; aunque se le debe juzgar en su propia patria, por un verdadero hecho penal de representación.⁵²

Como se puede observar este autor considera que la inmunidad es atributo de los legisladores. Si bien es cierto que estos servidores públicos son los que principalmente detentan esta figura, también es cierto que la inmunidad la encontramos en los antes denominados "altos funcionarios", asimismo, distingue la inmunidad de los diplomáticos. En este orden de ideas, el Derecho Internacional también regula el "asilo diplomático", el cual está fundado en la inmunidad que concede el derecho de extraterritorialidad a las embajadas.

3.2.- DEFINICIÓN DE FUERO.

En el idioma castellano se da el caso de que un solo vocablo encierra diversos significados, en esta situación se encuentra la palabra "fuero". Etimológicamente el término "fuero" proviene del latín *forum*, que significa lugar, recinto, plaza pública, pues era en las plazas de las antiguas ciudades griegas y en Roma donde se encontraban los tribunales administrando justicia.

En los tiempos de la España Feudal, se denominaba como fuero a las legislaciones locales o recopilaciones de leyes, como por ejemplo, el Fuero Juzgo,

⁵² CARDENAS, Raúl F. *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, Ed. Porrúa, México, 1982,

Fuero Viejo de Castilla. Posteriormente se empezó a designar como fuero a los privilegios que gozaban tanto una clase social como a una comarca, empezándose a hablar de fuero eclesiástico, fuero militar, fuero de Aragón y el que disfrutó en los tiempos de la Colonia la Provincia de Tlaxcala. También se denomina como fuero a una determinada jurisdicción y competencia legal, así tenemos los tribunales de fuero común y el fuero de guerra.

Tal vez el significado más conocido, es el que se refiere a la inmunidad que gozan determinados servidores públicos en función a sus actividades. "...No hay para qué subrayar que han existido y persisten en el Derecho Positivo disposiciones acerca de la inmunidad de que goza la persona de los jefes de Estados, reyes, emperadores o presidentes y los funcionarios más encumbrados del régimen, ya se encuentren en su propio territorio, ya de visita en algún otro Estado. Los Códigos penales de la mayoría de las legislaciones se preocupan de sancionar toda agresión de que fueran objeto los gobernantes con medidas mucho más severas que las que cupieran a personas civiles. Es esta también una expresión de la persistencia del fuero que asigna privilegios por el sólo hecho de pertenecer a una jerarquía político-social determinada."⁵³ El fuero es "el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la federación para que, antes de ser juzgados por la comisión de un delito..."⁵⁴

De lo anterior, podemos concluir que no existe una definición exacta de lo que es fuero, sólo podemos estudiar una de sus acepciones, en este caso dos, pues el fuero "... opera bajo dos aspectos: como *fuero-inmunidad* y como fuero de *no procesabilidad* ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, teniendo en ambos casos efectos jurídicos diversos y titularidad diferente ..." ⁵⁵

El fuero inmunidad también llamado irresponsabilidad jurídica, se refiere a la inviolabilidad que gozan determinados servidores públicos en razón de las

p. 141.

⁵³ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo XVIII, p. 768.

⁵⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. *Ibidem.*, 1993.

funciones inherentes a su investidura, mientras que el fuero procesabilidad es aquel procedimiento que consiste en despojar de su inmunidad al servidor público para proceder penal, política, administrativa o civilmente en su contra.

3.3.- TIPOS DE FUERO.

En nuestro País han existido tres tipos de fuero inmunidad: el fuero eclesiástico, el fuero militar y el fuero constitucional. En la actualidad sólo los dos últimos son regulados por nuestra Constitución

El fuero eclesiástico, es definido por el Codex Iuris Canonici, en el canon 120, como aquella investidura en donde “los clérigos deben ser emplazados ante el juez eclesiástico en todas las causas, tanto contenciosas como criminales, a no ser que se hubiere provisto legítimamente otra cosa...”⁵⁶

Este fuero se basa en la tesis de que la Iglesia no está ligada al poder terrenal y posee el carácter de sociedad soberana, pues se considera como una entidad universal, sin fronteras, la cual tiene su propio poder judicial, por lo que los clérigos sólo pueden ser juzgados por los tribunales eclesiásticos.

“[E]... privilegio, que tiene por objeto defender la dignidad del estado clerical y asegurar la entera dedicación de los clérigos a su ministerio, comprende: a) la eximición del servicio militar, y la violarían las autoridades estatales que convocaran a los clérigos al ejército (aunque fuese para dedicarlos allí a menesteres sacerdotales o caritativos) lo mismo que los propios clérigos que voluntariamente se enganchen en las fuerzas armadas; b) la eximición de desempeñar otros cargos u oficios

⁵⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Ibidem*, p. 558-559

⁵⁶ *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Tomo III, p. 67.

públicos ajenos al estado clerical, como ser jurados, intendentes, autoridades electorales, etcétera...”⁵⁷

En nuestro País este fuero ya no existe, debido a que se aplica el principio de la separación de la Iglesia y el Estado, asimismo y como producto de las luchas liberales del siglo XIX se han suprimido los fueros y privilegios eclesiásticos* . El artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos especifica que “... Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.” Asimismo, el artículo 130 de la Suprema Ley del País delimita la separación del Estado y las iglesias y demás agrupaciones religiosas, reconociéndoles los mismos derechos y obligaciones para los ciudadanos mexicanos, siempre y cuando no mezclen los asuntos espirituales con los asuntos terrenales.

El fuero militar, se define como la potestad que tienen los jueces militares para conocer de los asuntos de los ciudadanos que prestan sus servicios en las fuerzas armadas, así como de los que interesan al servicio de las instituciones armadas. Este fuero se circunscribe a todo lo relacionado con las actividades militares, sobre todo a mantener la disciplina militar, sin que se inmiscuya esta jurisdicción en asuntos del orden común. Los dos aspectos que delimitan la actividad de los tribunales militares son que el delito sea cometido por un miembro

⁵⁷ *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Tomo III, p. 68.

* En todos los países occidentales se enfrentaron la Iglesia y el Estado, debido a que la primera minaba el poder de los gobernantes, constituyendo un Estado dentro del Estado. Estas luchas se presentaron principalmente durante el fin de la Edad Media, ocasionando un cisma en la Iglesia Católica, pues los reyes de media Europa apoyaron el movimiento de Reforma encabezada por el monje alemán Martín Lutero. Fue hasta la Revolución Francesa donde se suprimieron los privilegios y fueros del clero, al declararse la igualdad entre los hombres. Estas ideas influyeron en los dirigentes de la Independencia de México, siendo el cura José María Morelos y Pavón quien plasmó este ideal en la Constitución de Apatzingán. La mayor parte de las revueltas y guerras que padeció nuestro País en el siglo XIX, se debieron principalmente por la supresión de estos privilegios, bandera de los liberales radicales, inclusive, durante la Guerra contra los Estados Unidos, se presentó una revuelta provocada por los conservadores (“rebelión de los polkos”), debido a que don Valentín Gómez Farías quiso aplicar las ideas liberales, entre las cuales se encontraban la supresión de los fueros. Lo mismo sucedió con los fueros militares, que como se verá, se limitó esta potestad. No hay que olvidar que el lema de los conservadores en la Guerra de Reforma era el de “Religión y Fueros”.

de las Fuerzas Armadas, y que la conducta realizada sea contraria a la disciplina militar.

“En este sentido, la Suprema Corte sostuvo que ‘no basta que un delito haya sido cometido por un individuo perteneciente al Ejército, porque si no afecta de manera directa la disciplina militar, ni constituye un delito cometido en ejercicio de sus funciones militares, o contra el deber o decoro militar, o contra la seguridad o existencia del Ejército, no puede caer bajo la competencia de los tribunales del fuero de guerra’”.⁵⁸

El artículo 13 de la Ley Fundamental, textualmente previene que “Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. 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. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.” Es claro que el Constituyente de 1917 establece la garantía de igualdad en la administración de la justicia, por lo que prohíbe las leyes privativas y a los tribunales especiales, o sea, a aquellos tribunales que se forman para conocer un asunto específico y una vez juzgado se disuelve.

“... los tribunales militares no lo constituyen porque su competencia se establece no sólo por un criterio personal (los miembros del Ejército) sino también por un criterio material (los delitos y las faltas contra la disciplina militar); y porque la idea y la razón de ser de los tribunales militares no se sustentan en el beneficio ni en el perjuicio de su jurisdicción para los miembros del Ejército, sino en la especialidad de su materia. En vez de un

⁵⁸ *Encopedia Jurídica Ormeza*, Tomo XII, p. 773.

fuero, los tribunales militares constituyen una jurisdicción especializada.”⁵⁹

Como se puede apreciar, el fuero militar se conserva en la Constitución Federal sin su carácter de inmunidad, sólo conserva su carácter de jurisdicción o competencia jurídica. En el caso de que un civil esté coludido en un delito militar, el artículo 13 previene que éste debe ser juzgado por tribunales civiles.

Se entiende como **fuero constitucional** aquella inmunidad que poseen los altos servidores públicos, por el cual y en función de sus actividades, no pueden ser procesados judicialmente.

“En nuestros días el fuero establecido en nuestra carta fundamental no se entiende como una proyección a determinado tipo de personas..., no constituye una prerrogativa o privilegio, sino más bien se trata de otorgarle determinadas garantías al ejercicio de una función...”⁶⁰

Esta inmunidad se diferencia de las anteriores porque contiene los dos aspectos del fuero: la inmunidad y la procesabilidad.

⁵⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, *Ibidem*, p. 29.

⁶⁰ MORENO, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 2.- ed., México, 1993, p. 513.

3.4.- SERVIDORES PÚBLICOS QUE GOZAN DE FUERO CONSTITUCIONAL.

El Título Cuarto, en sus artículos 108, 110 y 111 de la Constitución General de la República enumera a los servidores públicos que están investidos de fuero constitucional siendo 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 del Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea Legislativa 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, el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, y por supuesto, el Presidente de la República, quien sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

“En tesis general, la Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndolos así en el principio de la igualdad ante la ley. No obstante, la Constitución ha querido que durante el tiempo que desempeñen sus funciones, algunos de esos funcionarios no pueden ser perseguidos por los actos punibles que cometieren...”⁶¹

En relación con el Poder Ejecutivo, el Presidente de la República tiene una regulación especial respecto a su fuero, puesto que el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo segundo indica 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.”

“Nótese, sin embargo, que dicha inmunidad no significa la irresponsabilidad absoluta del Jefe del Ejecutivo Federal por delitos comunes u oficiales que pueda cometer durante el tiempo y ejercicio de su puesto, sino que sólo equivale a que, en el periodo de su gestión gubernativa, únicamente puede ser acusado por traición a la patria y por hechos delictivos graves de primer orden.”⁶²

El artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, considera como delitos graves los siguientes: del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal* los siguientes delitos: homicidio por culpa grave, previsto en el artículo 60, párrafo tercero; traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126; espionaje, previsto en los artículos 127 y 128; terrorismo, previsto en el artículo 139, párrafo primero; sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero; los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145; piratería, previsto en los artículos 146 y 147; genocidio, previsto en el artículo 149 bis; evasión de presos, previsto en los artículos 150 y 152; ataques a las vías de comunicación, previsto en los artículos 168 y 170; uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo, previsto en el artículo 172 bis párrafo tercero; contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, párrafo primero, 195 bis, excepto cuando se trate de los casos previstos en las dos primeras líneas horizontales de las tablas contenidas en el apéndice i, 196 bis, 196 ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero; corrupción de menores o incapaces, previsto en el artículo 201; los previstos en el artículo 205, segundo párrafo; explotación del cuerpo de un menor de edad por medio del comercio carnal, previsto en el artículo 208; falsificación y alteración de moneda, previsto en los artículos 234, 236 y 237; falsificación y

⁶¹ TENA RAMIREZ, Felipe, *Ibidem*, p. 172.

⁶² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Ibidem*, p. 560.

* El 17 de mayo de 1999, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del “Decreto por el que se reforman diversas disposiciones en materia penal”, se reformó en su totalidad el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales., en donde se dan a conocer cuáles son los delitos que se deben considerar como graves. En el artículo Cuarto Transitorio del Decreto, menciona que las referencias que se hagan al Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal se entenderán hechas al Código Penal Federal.

utilización indebida de documentos relativos al crédito, previsto en el artículo 240 bis, salvo la fracción III; contra el consumo y riqueza nacionales, previsto en el artículo 254, fracción VII, párrafo segundo; violación, previsto en los artículos 265, 266 y 266 bis; asalto en carreteras o caminos, previsto en el artículo 286, segundo párrafo; lesiones, previsto en los artículos 291, 292 y 293, cuando se cometa en cualquiera de las circunstancias previstas en los artículos 315 y 315 bis; homicidio, previsto en los artículos 302 con relación al 307, 313, 315, 315 bis, 320 y 323; secuestro, previsto en el artículo 366, salvo el antepenúltimo párrafo; robo calificado, previsto en el artículo 367 cuando se realice en cualquiera de las circunstancias señaladas en los artículos 372 y 381, fracciones VII, VIII, IX, X, XI, XIII, XV y XVI; robo calificado, previsto en el artículo 367, en relación con el 370 párrafos segundo y tercero, cuando se realice en cualquiera de las circunstancias señaladas en el artículo 381 bis; comercialización habitual de objetos robados, previsto en el artículo 368 ter; sustracción o aprovechamiento indebido de hidrocarburos o sus derivados, previsto en el artículo 368 quáter, párrafo segundo; robo, previsto en el artículo 371, párrafo último; robo de vehículo, previsto en el artículo 376 bis; los previstos en el artículo 377 (robo de vehículos y sus modalidades); extorsión, previsto en el artículo 390; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 bis, y en materia de derechos de autor, previsto en el artículo 424 bis; de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, señala como delitos graves, los previstos en el artículo 2 (Terrorismo, contra la salud, falsificación o alteración de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados, Tráfico de órganos, asalto, secuestro, tráfico de menores, robo de vehículos); de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, los delitos siguientes: portación de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, los previstos en el artículo 83 Bis (acopio de armas); posesión de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, los previstos en el artículo 84 (introducción al territorio nacional en forma clandestina de armas, municiones, cartuchos, explosivos y materiales de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea o sujetos a control, al servidor público, que estando obligado por sus funciones a impedir esta introducción, no lo haga, ya quien los adquiera), e introducción

clandestina de armas de fuego que no están reservadas al uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea; de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, el delito de tortura; de la Ley General de Población, el delito de tráfico de indocumentados del Código Fiscal de la Federación, los delitos siguientes: contrabando y su equiparable defraudación fiscal y su equiparable; de la Ley de la Propiedad Industrial, los delitos previstos en el artículo 223, fracciones II y III (falsificar, en forma dolosa y con fin de especulación comercial las marcas protegidas, y Producir, almacenar, transportar, introducir al país, distribuir o vender, en forma dolosa y con fin de especulación comercial, objetos que ostenten falsificaciones de marcas protegidas, así como aportar o proveer de cualquier forma, a sabiendas, materias primas o insumos destinados a la producción de objetos que ostenten falsificaciones de marcas protegidas. La tentativa punible de los ilícitos penales arriba mencionados, también se califica como delito grave. Estos delitos se consideran como graves, debido a que afectan de manera importante los valores fundamentales de la sociedad.

De la misma manera, la Cámara que efectúa el procedimiento de desafuero es el Senado de la República, pues esta Cámara representa al pacto federal, a la Unión. Este tipo especial de responsabilidad y desafuero se debe a que se trata de defender a la figura presidencial sobre los demás Poderes de la Unión, debido al sistema presidencial que se vive en nuestro País, es el Ejecutivo el que tiene diversas facultades y funciones, y por ende, mayores responsabilidades en relación con los otros Poderes, por lo que una acusación en contra suya interrumpiría la actividad que realiza, esta es la causa para que sólo se enuncien pocos delitos para que incurra en responsabilidad penal.

“Mientras en nuestro Derecho Público esté consagrado el régimen de gobierno provisional, y el titular del Ejecutivo tenga facultades propias de gran importancia nacional, y su poder y rango sean iguales en teoría a los de los de los otros órganos del Estado será siempre de conveniencia política no subalternarlo a los otros Poderes, y menos exponerlo a la destitución de su cargo y a su anulación por acuerdo de cualesquiera de los otros

órganos nacionales. Mucho menos todavía hacerlo blanco de las acusaciones frecuentes, violentas y apasionadas de los miembros del Congreso...⁶³

Ahora bien, esta inmunidad no implica que, cuando deje esta investidura y sea un ciudadano común y corriente, no pueda ser procesado jurídicamente. Es decir, al considerar que esta persona no puede ser, por ningún delito, responsable, y como consecuencia, pensar que el Ministerio Público no pueda ejercer en su contra acción penal, significaría declararla absolutamente inmune aunque haya dejado de ser presidente, por lo que se consideraría una impunidad por todos los delitos que durante su hubiese incurrido. Esto equivaldría a permitir o tolerar que el Presidente de la República pueda cometer toda clase de delitos durante su desempeño sin que incurra en responsabilidad penal alguna, lo que es absurdo e ilógico.⁶⁴

Cabe destacar que el citado artículo 111 constitucional otorga la investidura de fuero constitucional a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, a pesar de que no son servidores públicos electos por el voto popular como son los demás altos funcionarios, hay que reconocer que la Constitución Federal los eleva a un rango mayor que el de simples amanuenses o empleados de segunda categoría, por lo que les impone la obligación de presentarse ante el Congreso de la Unión para dar cuenta de lo realizado en sus distintas áreas.⁶⁵ En este sentido, el artículo 93 de la Constitución General de la República impone la obligación a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento de presentarse al Congreso de la Unión para rendir cuentas del estado que guardan sus respectivos ramos.

De lo anterior, debemos considerar que aunque las funciones de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento son ejecutoras, implican un alto grado de responsabilidad al hacer cumplir los mandatos presidenciales, y tomar

⁶³ LANZ DURET, Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano*, Compañía Editorial Continental, S.A., 5.- ed. México, 1972, p- 372.

⁶⁴ (Cfr.) BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Ibidem*, pp. 571-572.

decisiones referentes al manejo de la Administración Pública Federal, "... les impone las mismas responsabilidades que a otros verdaderos representantes de la soberanía nacional por lo que atañe a determinadas funciones, como los Senadores y Diputados y los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ello implica que la Constitución no ha considerado a los Ministros como ejecutores pasivos, irresponsables y carentes de toda competencia política propia, sino como verdaderos órganos con capacidad y administración y como intermediarios entre el Ejecutivo y el Congreso, con carácter de informantes, en el desempeño de actos propiamente ejecutivos del Jefe de la Nación."⁶⁶

Respecto al Poder Judicial Federal, el citado artículo 111 constitucional, contempla a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral y a los Consejeros de la Judicatura Federal como titulares de fuero constitucional.

A los Ministros de la Corte no debe considerárseles culpables por sus opiniones emitidas durante las audiencias públicas, ni por su voto al fallar las controversias de que conocen, pues a semejanza de los integrantes del Congreso de la Unión, la Suprema Corte, como un Poder integrante del Estado, no responde de sus decisiones, ni se le puede subordinar sus opiniones a la voluntad de los otros Poderes. Son órganos estatales colectivos irresponsables.⁶⁷

Con relación a las funciones que realizan los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, estas son de gran importancia para el proceso electoral federal, pues se abocan a resolver definitiva e inatacablemente las impugnaciones sobre las elecciones federales de diputados, senadores y el Presidente de la República, por lo que es necesario proteger su figura jurídica mediante la inmunidad que le otorga el fuero constitucional.

⁶⁵ (Cfr.) LANZ DURET, Miguel, *ibidem*, pp. 252-253.

⁶⁶ LANZ DURET, Miguel, *ibidem*, p. 253.

⁶⁷ (Cfr.) LANZ DURET, Miguel, *ibidem*, p. 419.

En cuanto a los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, se consideran sujetos de juicio político y otorgarles la correspondiente inmunidad procesal, debido a la trascendencia de las funciones que habrán de realizar en lo tocante a la integración, administración y vigilancia de una buena parte del Poder Judicial Federal.

Por lo que se refiere al Poder Legislativo Federal, el artículo 111 constitucional considera a los diputados y senadores con fuero constitucional. Estos servidores públicos son los representantes típicos del fuero, que la doctrina la denomina "inmunidad parlamentaria".

"Cuello Calón, entre los españoles, se refiere a la inmunidad parlamentaria, sosteniendo que es una inmunidad relativa a las opiniones y votos emitidos por los parlamentarios en el desempeño de sus funciones y destinada a garantizar el libre ejercicio de éstas...".⁶⁸

Emilio Fernández Vázquez define a la inmunidad parlamentaria como "Estados de organización democrática, porque se refiere a la prerrogativa que ampara, por lo común, a los miembros del Poder Legislativo, diputados y senadores, y en virtud de la cual no pueden ser detenidos ni apresados mientras estén en el ejercicio de su mandato, salvo en el caso de haber sido sorprendidos *in fraganti* en la comisión de un delito considerado grave; sin que tampoco puedan ser procesados o juzgados, a menos que el cuerpo legislativo a que pertenezcan conceda la correspondiente autorización."⁶⁹

André Hauriou considera que la inmunidad parlamentaria se "... trata de un sistema de protección contra las amenazas o medidas de intimidación de que pudiera ser objeto un parlamentario con ocasión del ejercicio de su mandato".⁷⁰

⁶⁸ CARDENAS, Raúl F., *Ibidem*, p. 419.

⁶⁹ FERNANDEZ VAZQUEZ, Emilio, *Ibidem*, p. 428

⁷⁰ HAURIOU André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ed. Ariel, Barcelona, 1971, p. 581.

El artículo 61, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla la inmunidad parlamentaria al afirmar 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.

La inviolabilidad que este artículo otorga es una inmunidad de procedimiento que garantiza al legislador contra las perspectivas abusivas que podrían llevarse a cabo contra él por hechos distintos de los relativos al ejercicio de sus funciones. Se trata de evitar que el elegido pueda ser objeto de intimidaciones o arrestos injustificados por parte de los demás poderes.

De esta forma, el diputado o senador, en el momento en que emita sus opiniones fuera del desempeño de las funciones inherentes a su cargo, no es inviolable, por lo que puede ser reconvenido por aquéllas, pues la inmunidad que los protege sólo se refiere a la libertad que gozan dentro de un sistema democrático basado en el principio de división de poderes, sin que se traduzca en una irresponsabilidad por actos que realice por su conducta privada.⁷¹

En nuestro país, la inviolabilidad de los miembros del Congreso de la Unión se refiere a la protección de su investidura legislativa como representante popular, a fin de que pueda expresar sus opiniones ya sean escritas o verbales sin restricción alguna, constituyendo una protección procesal. Esta inmunidad sólo opera cuando su titular esté realizando funciones propias de su cargo.

La finalidad de esta prerrogativa es permitir que los diputados y senadores puedan desempeñar sus cargos con libertad, independencia y sin presiones.

“Claro está que si el diputado o senador, *fuera de sus funciones*, comete alguno de los hechos delictuosos a que nos hemos referido con anterioridad, en especial la difamación, la calumnia, las injurias, las amenazas, etc., por los motivos de

⁷¹ HAURIUO André. *Ibidem*, p. 581.

carácter personal, no pueden estar sujetos a esta inmunidad, porque se entiende que no están en desempeño de sus funciones.

“En este caso, habrá cometido indudablemente un delito común; pero si en el desempeño de sus funciones, bien sea dentro del recinto de la Cámara de Diputados o de Senadores, o bien fuera, desempeñando su función, respondiendo a un interrogatorio, expresa su opinión, por ésta no se le puede sancionar y, en consecuencia, estamos en presencia de una inmunidad de carácter absoluto.”⁷²

El artículo 11 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es más explícito, pues señala en su párrafo tercero que “Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.”

Esta tutela, en materia penal, se resume en la necesidad de una autorización de las respectivas Cámaras para consentir que un legislador pueda ser procesado jurídicamente.

El artículo 61, párrafo segundo de la Constitución General de la República, establece que “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.”

De la misma manera, el primer párrafo del artículo 12 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos desarrolla este precepto al declarar que “Los recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables.

Toda fuerza pública está impedida de tener acceso a los mismos, salvo con permiso del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará en este caso.” El segundo párrafo menciona que “El Presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y los senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentario; cuando sin mediar autorización seriere presente la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiera abandonado el recinto.”

“Esta inmunidad (estriba no sólo en el *principio fundamental de estructura* de la independencia de los órganos constitucionales, sino también en sólidas normas consuetudinarias) se sustancia en la prohibición hecha a la fuerza pública de penetrar en los locales parlamentarios sin autorización del presidente de la Asamblea...”⁷³

También son poseedores del fuero constitucional el titular del órgano de Gobierno del Distrito Federal, los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Procurador de Justicia del Distrito Federal, el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Por último, en relación con los Servidores Públicos Estatales, el párrafo quinto del multicitado artículo 111 constitucional, dispone que para “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

⁷² CARDENAS, Raúl F. *Ibidem*, p. 150.

⁷³ BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Ibidem*, p. 380.

procedan como correspondan”. Esta regulación especial es por respeto a la autonomía de los Estados que conforman a la Federación. Las legislaciones locales otorgan inmunidad a estos servidores públicos pero en el ámbito de sus respectivas entidades. La Constitución Federal los considera como sujetos de responsabilidad cuando sus acciones son contrarias a las leyes federales.

Esta responsabilidad no necesariamente debe provenir de algún delito común u oficial, sino de cualquier acto que sea contrario a la Constitución y Leyes Federales. Para el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, esta decisión, derivada de una análisis estricto y aislado de la disposición constitucional respectiva, se le antoja injusta, inclusive excesivamente exagerada, pues conforme a ella, cualquier decisión, resolución o acuerdo que sean opuestos a la legislación federal y a la Constitución Federal, sujetaría a los altos funcionarios locales a la responsabilidad.⁷⁴

Un ejemplo de delito en que puede incurrir estos servidores públicos es el de malversación de fondos federales “... dada la coparticipación de voluntades de igual jerarquía, que se da entre ellas y la federal, y que las obliga, con idéntico rango, por medio de un instrumento perfectamente integrado al Derecho público como es el Convenio único de Desarrollo.”⁷⁵

⁷⁴ (Cfr.) BURGOA ORIHUELA, Ignacio *Ibidem*, p. 563.

⁷⁵ GONZALEZ DE LA VEGA, René. “El Régimen Constitucional de la Responsabilidad de los Servidores Públicos”, en RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1983.p. 405.

3.5.- ALCANCE DEL FUERO CONSTITUCIONAL.

La primera finalidad del fuero es proteger las funciones inherentes a la investidura de los altos servidores públicos, pues las actividades que realiza son de suma importancia para la vida económica, política, jurídica, legislativa y administrativa del País. Así, por ejemplo, la inmunidad de que gozan los legisladores se debe a su labor: pues en ocasiones deben ser los *críticos* del gobierno y deben estar seguros de que se les respeten las opiniones que expresen, así como tengan la libertad de actuar con independencia, ya que la ley fundamental los protege a través de su inviolabilidad e inmunidad.⁷⁶

“Las prerrogativas que protegen al parlamentario obedecen a la necesidad de que el Poder Legislativo sea independiente y no vea alterada su composición ni su funcionamiento por injerencias de otros órganos de poder. La inviolabilidad no se ha establecido en favor del legislador, sino en interés de la asamblea legislativa.”⁷⁷

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela sostiene que la finalidad del fuero “...estriba, no 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.”⁷⁸

El fuero de los legisladores (inmunidad parlamentaria) es el que se considera el más importante de las demás inmunidades que protegen a los servidores públicos, debido a que tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores representan a la población y a los Estados respectivamente, por lo que hace que sus opiniones sean respetadas. Esta investidura, aunado a que es el

⁷⁶ (Cfr.) CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*, p. 166.

⁷⁷ ANDREA SANCHEZ, Francisco José. *Ibidem*, p. 165.

⁷⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Ibidem*, p. 557.

principal poder controlador del Ejecutivo, da como consecuencia que sean ellos los que constantemente estén protegidos por esta inmunidad.

Un punto que debe quedar claro, es que la inmunidad parlamentaria sólo opera cuando el acto sea cometido por el legislador, en el desempeño de sus funciones; fuera de este requisito esencial, si el delito se comete, por ejemplo, en un mitin y un diputado incitar a los presentes a la rebelión, comete delito. Si en un accidente automovilístico, el diputado insulta a la persona con la que chocó, delinque a pesar de su cargo; si fuera de sus funciones opina sin medida, sin sentido, no se encuentra al cubierto de la inmunidad.

El momento en que se inicia esta inmunidad es al momento en la toma protesta ya sea el candidato o el funcionario de su nuevo cargo.

“Por último, en lo concerniente a la *prescripción* de la acción penal por los delitos comunes que cometan los servidores públicos durante el tiempo de su encargo, dicha figura jurídica se debe normar por lo que establezca la legislación penal aplicable, sin que los plazos respectivos deban ser inferiores a tres años, interrumpiéndose durante todo el tiempo en que los funcionarios que gocen de fuero desempeñen algún cargo a los que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución (art. 114, párrafo segundo)”⁷⁹

⁷⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Ibidem*, p. 571.

3.6.- DECLARATORIA DE PROCEDENCIA O DESAFUERO.

La declaratoria de procedencia es el procedimiento por el cual a un servidor público se le despoja de su inmunidad, suspendiéndolo de su cargo para que la autoridad penal declare si es o no culpable del delito que se le imputa; no es cesarlo en el ejercicio de sus funciones, sino solamente suspenderlo en su cargo, en tanto la autoridad competente, declara si es, o no, culpable del delito que se le imputa.

Los artículos 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regulan este procedimiento, especificándose en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Para iniciar este procedimiento se debe presentar denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público. Debe de cumplirse con los requisitos para ejercer la acción penal. Esta denuncia se hace ante la Cámara de Diputados (art. 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

En el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se precisan los elementos de la denuncia, querrela o requerimiento:

- En el caso del Ministerio Público, deben de llenarse los requisitos procedimentales para el ejercicio de la acción penal.
- Debe de ser por escrito.
- Debe de elaborarse bajo la más estricta responsabilidad del denunciante.

- Debe de estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios. En caso de que dichas pruebas se encuentren en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo podrá solicitarlas para los efectos conducentes.
- No surten efecto las denuncias anónimas.
- Sólo se sigue este procedimiento durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su cargo, empleo o comisión y dentro del año después a la conclusión de sus funciones.

La Sección Instructora se compondrá por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes en el momento de su instalación designarán a cinco de sus miembros de cada uno de ellos para que en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo.

El procedimiento de desafuero se lleva de la manera siguiente:

El escrito de denuncia debe presentarse ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación (art. 12, inciso a) de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos)

Una vez ratificada, la Oficialía Mayor lo turna a la Subcomisión de Examen Previo. La Oficialía Mayor deberá dar cuenta de dicho turno a cada una de las coordinaciones de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados (art. 12, inciso b) del ordenamiento antes citado)

Debe rendir su dictamen en un plazo de 30 días hábiles, salvo que se tenga que ampliar. (art. 12, inciso c) de la Ley reglamentaria del artículo 111 de la

Constitución General de la República). Si el dictamen desecha la denuncia, se puede revisar por el Pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o a solicitud por lo menos de 10% de los diputados integrantes de ambas Comisiones (art. 12, inciso d) del ordenamiento antes mencionado). Si el dictamen declara procedente la denuncia, se turna al Pleno de las Comisiones Unidas para efecto de formular la resolución correspondiente, remitiéndolo a la Sección Instructora (art. 12, inciso e) de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos)

La Sección Instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquéllos, estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado. A 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 comparecer a informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a su notificación (art. 13 de la Ley antes citada)

La Sección Instructora abre un periodo de 30 días naturales, en cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección estime necesarias. Se procede a la ampliación de este periodo cuando no se hubiere podido ofrecerse oportunamente las pruebas o cuando es preciso allegarse otras (art. 14 de dicha Ley). En este periodo la Sección califica las pruebas, desechando las que no procedan.

Terminada la instrucción del procedimiento, se pone el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de 3 días naturales, y por otros tantos a la del servidor público y sus defensores, a fin de que se 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 (art. 15 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos)

En un plazo de 60 días hábiles, la Sección Instructora emite su dictamen. Si declara que la denuncia es improcedente, la hace saber de inmediato a la Cámara, para que ésta resuelva si se continúa o se desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen. (art. 25, párrafo 2º de la Ley arriba mencionada). En caso de que declare que hay lugar para proceder penalmente, se turna el dictamen al presidente de la Cámara de Diputados (art. 25, párrafo 3º de dicho ordenamiento).

El presidente de la Cámara anuncia a ésta que deben erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculpado y al defensor, así como al denunciante (art. 26 del ordenamiento arriba mencionado).

El día designado, previa declaración del presidente de la Cámara, ésta conocerá en asamblea del dictamen que la sección le presente (art. 27 de la Ley ya citada).

La secretaría dará lectura al dictamen o a una síntesis que contenga los puntos substanciales (art. 20, 1º párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Acto continuo se concede la palabra al denunciante y enseguida al servidor público o a su defensor, para que aleguen lo que convenga a sus derechos (art. 20, 1º párrafo de la Ley antes mencionada).

El denunciante y el servidor público y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término. (art. 20, 2º párrafo de la ya citada Ley).

Al retirarse el denunciante y el servidor público y su defensor, se procede a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora (art. 20, 3º párrafo del ordenamiento arriba mencionado).

Se hace la declaratoria de procedencia. Si se resuelve que hay que proceder penalmente, el inculpado queda inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. Si resuelve en sentido negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión. (art. 28, 1º párrafo de la Ley antes citada). Las declaraciones y resoluciones definitivas de la Cámara de Diputados son inatacables (art. 30 de dicha Ley).

En caso de los gobernadores, diputados de las legislaturas locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados que se les atribuyen la comisión de los delitos federales, la declaratoria de procedencia 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 u órgano jurisdiccional respectivo. (art. 28, 2º párrafo de la Ley ya citada).

En el supuesto de que se siga proceso penal a un servidor público sin haberse satisfecho el procedimiento de desafuero, la secretaría de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente libraré oficio al juez o tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder (art. 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Este procedimiento se llevará por riguroso turno y en ningún caso se podrá dispensar un trámite. Asimismo, se deben observar los siguientes aspectos formales que son:

Las declaraciones y resoluciones definitivas de la Cámara de Diputados son inatacables (art. 30 de la Ley antes citada). Este procedimiento se llevará por

riguroso turno y en ningún caso se podrá dispensarse un trámite (art. 31 y 32 de la Ley arriba mencionada).

Cuando se realice una diligencia en la que se requiera la presencia del inculpado, se le emplazará para que comparezca o conteste por escrito a los requerimientos que se le hagan. En caso de que el inculpado se abstuviese de contestar todo se entenderá que se contestó en sentido negativo (art. 33 párrafo primero de dicha Ley).

En la hipótesis de que se practiquen diligencias que no requieran la presencia del denunciado, el Presidente y el Secretario de la Comisión, enviarán un despacho, donde encomienden al Juez de Distrito que corresponda para que practique dichas diligencias, de acuerdo a las determinaciones que aquella comunique. Estas comunicaciones se entregan personalmente o se envían por correo certificado y con acuse de recibo libres de cualquier gasto. (art. 33 del ordenamiento ya citado).

Los miembros de las secciones y los Diputados que intervengan en algún acto de procedimiento podrán excusarse o ser recusados, por algunas de las causas de impedimento que señala la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (art. 34 del ordenamiento arriba mencionado). Únicamente con expresión de causa podrá el inculpado recusar a miembros de las Secciones que conozcan de la imputación presentada en su contra o a Diputados que deban participar en actos del procedimiento (art. 34 ya citado). El procedimiento para presentar la excusa o recusación debe ser el siguiente:

- Presentación de la excusa o recusación.
- Se califica dentro de los tres días naturales siguientes en un incidente.

- Se substancia ante la sección a cuyos miembros no se hubiesen señalado o impedimento para actuar.
- Si hay excusa o recusación de integrantes de la sección, se llamará a los suplentes.
- En el incidente se escucha al promovente y al inculpado, recibiendo las pruebas correspondientes.
- Se emite resolución.

El procedimiento para presentar las pruebas se lleva a cabo de la siguiente manera:

- El inculpado y el denunciante pueden solicitar copias certificadas de documentos públicos que pretendan ofrecer como pruebas. (art. 36 primer párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).
- Las autoridades están obligadas a expedir dichas copias certificadas sin demora. En caso de no hacerlo, la Sección o la Cámara fijaran un plazo razonable para que la autoridad omisa las expida, bajo apercibimiento de imponerle una multa de 10 a 100 veces el salario vigente en el Distrito Federal. Si es falso que el interesado solicitó las constancias, la multa se hace efectiva en su contra (art. 36 tercer párrafo de la Ley ya mencionada).
- La Sección o la Cámara solicitará las copias certificadas que estime necesarias para el procedimiento y si la autoridad de quien las solicitase no se las remite dentro del plazo discrecional que le señale, se impondrá la multa antes mencionada. (art. 36 tercer párrafo antes mencionado).

- La Sección o la Cámara puede solicitar por sí o a instancia de los interesados, los documentos o expedientes originales ya concluidos, y la autoridad de quién se soliciten, tendrá la autorización de remitirlos. En el caso de incumplimiento, se aplicará la corrección dispuesta anteriormente. (art. 37, 1º párrafo de la Ley arriba citada)
- Dictada la resolución definitiva en la declaratoria de procedencia, los documentos y expedientes son devueltos a la oficina de su procedencia, pudiendo dejarse copia certificada (art. 37, 2º párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Debe de comprobarse fehacientemente que el servidor público, ha sido debidamente citado (art. 38 de la Ley antes mencionada)

El Debate y votación se lleva de la siguiente manera:

- No pueden votar los diputados que hubiesen presentado la imputación contra el servidor público, ni aquéllos que hayan aceptado el cargo de defensor, aun cuando renuncien después de haber comenzado a ejercer el cargo (art. 39 de dicha Ley).
- En lo no previsto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se observarán las reglas que establece la Constitución General, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General para votación y discusión de las leyes (art. 40 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).
- Las votaciones serán nominales, para formular, aprobar o reprobar las conclusiones o dictámenes de la sección y para resolver incidental o definitivamente el procedimiento (art. 40 del ordenamiento antes mencionado)

Cuando se presente nueva denuncia contra el servidor público sujeto a declaratoria de procedencia, se procederá de ella con arreglo a esta ley de responsabilidades, hasta agotar la instrucción de los diversos procedimientos, procurando la acumulación procesal (art. 42, 1º párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos). Si la acumulación fuera procedente, la sección formulará un solo dictamen que comprenderá el resultado de los diversos procedimientos (art. 42, 2º párrafo de la Ley antes mencionada).

La Sección y la Cámara podrán disponer las medidas de apercibimiento que fueran procedentes, mediante acuerdo de la mayoría de sus miembros presentes en la sesión respectiva.

Las declaraciones o resoluciones aprobadas por la Cámara con arreglo a esta ley, se comunicarán a la Cámara a la que pertenezca el acusado, salvo que fuera de la misma; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y al Ejecutivo Federal, y para su publicación en el Diario Oficial de la Federación. En el caso de los Gobernadores, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, se hará la notificación a la legislatura local respectiva (art. 44 de la Ley arriba citada).

Se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal (art. 10 de la Ley ya mencionada).

CAPITULO 4.

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL FUERO CONSTITUCIONAL.

4.1.- CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

Eran días difíciles para España. Hacía cuatro años, el 2 de mayo de 1808, que el pueblo de Madrid se había sublevado en contra de los ejércitos napoleónicos, al ser depuesto el Rey Fernando VII por el Emperador Napoleón Bonaparte quien impuso a su hermano José. Cuatro años de resistencia española en contra del invasor francés, peleando por su independencia y sin contar con ejércitos propios, crearon una nueva forma de lucha: la guerrilla.

Pero el invasor había traído las ideas de libertad, igualdad y fraternidad de la Revolución Francesa, que se infiltraron en el sitiado puerto de Cádiz. La Junta de Gobierno de la ciudad convocó a los representantes del reino, tanto en Europa, como de las colonias americanas a deliberar sobre la nueva organización política del país. El resultado fue la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada el día 19 de marzo de 1812.

Esta Constitución establecía un gobierno monárquico constitucional, en el que se dividía al gobierno en tres funciones: el Ejecutivo, cuyo titular era el Rey

(art. 16), auxiliado de sus secretarios de despacho (art. 226); el Legislativo estaba depositado en las Cortes (art. 15), integrado por Diputados (art. 27); y el Judicial, confiado en los tribunales establecidos en la ley (art. 17), destacando el Tribunal Supremo de Justicia.

Otorgaba al Rey una absoluta irresponsabilidad, al declarar que su persona era sagrada e inviolable, dándole el tratamiento de "Majestad Católica" (arts. 168 y 169). Asimismo, contemplaba los fueros militares (art. 250) y los eclesiásticos (art. 249).

En relación a los Diputados, éstos eran inviolables por sus opiniones, sin que cualquier autoridad los reconviniera. Tenían inmunidad en el ámbito penal y civil, pero sólo en el tiempo en que las Cortes sesionaban y un mes después (art. 128). Los magistrados y jueces no podían ser depuestos de sus puestos, ya sean temporales o perpetuos (art. 252).

Se consideraban como sujetos a responsabilidad:

I.- Los Diputados de las Cortes.

II.- Secretarios de Despacho.

III.- Jueces y Magistrados.

IV.- Empleados Públicos.

Dada la inmunidad que gozaban los Diputados, en el ámbito penal, éstos sólo podían ser juzgados por el tribunal de Cortes (art. 128).

Los Secretarios de Despacho y demás empleados públicos eran juzgados por las Cortes (art. 131, fracción vigesimaquinta). En cuanto a los primeros, eran

responsables por las órdenes que autorizaran en contra de la Constitución o las leyes, sin que fuera excusa haberlo mandado el Rey (art. 226), mientras que los segundos, eran responsables por la residencia.

La Constitución de Cádiz no contiene un título especial para la responsabilidad de los funcionarios públicos, por lo que encontramos los procedimientos de responsabilidad dispersos en esa Carta Magna.

El procedimiento de juicio de responsabilidad para los Secretarios de Despacho era el siguiente:

- a) Las Cortes deliberaban si había lugar o no a formación de causa, dando su fallo en un decreto (art. 228).
- b) Al emitirse este decreto, el Secretario quedaba suspendido de su cargo (art. 229).
- c) Las Cortes remitían al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos de la causa en contra del funcionario (art. 229).
- d) El Tribunal Supremo de Justicia substanciaban el proceso y decidía con arreglo a las leyes. (art. 229).

En conclusión, el rubro sobre responsabilidad de funcionarios públicos no estaba concentrado en un apartado especial, sino que se encontraba diseminado en diversos artículos, además de que se encontraba regulado de manera somera, confusa y genérica, sin que existiera una diferenciación entre delitos comunes y delitos oficiales.

La aplicación de este ordenamiento jurídico en la Nueva España fue parcial, debido a las ideas retrógradas de los Virreyes Venegas y Calleja, hasta

que el virrey Apodaca tuvo que jurarla. Fue en ese momento en que el sector aristocrático de la sociedad colonial se opuso terminantemente a la Constitución Gaditana, conspirando en el Convento de la Profesa para independizar a nuestro País, a fin de evitar su práctica, ya que afectaba los intereses de la clase pudiente.

Esta Constitución influyó "... en varios de nuestros instrumentos constitucionales, no menos que por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que precedió a la organización constitucional del nuevo Estado."⁸⁰

4.2.- CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.

1814 transcurría para los Insurgentes como un año funesto. Desde la Batalla de Valladolid, la estrella militar de Don José María Morelos y Pavón comenzó a declinar. Las tropas del Caudillo del Sur, desmoralizadas completamente, desertaban día tras día. Es en el pueblo michoacano de Apatzingán en donde los restos del Congreso de Chilpancingo promulgan el 22 de octubre de 1814 el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana".

Un año antes, en el cenit de su carrera, el cura Morelos había demostrado que, además de ser un genio militar, poseía dotes de estadista. Los "Sentimientos de la Nación", obra que fue el gran precedente de la Carta Magna de Apatzingán, es el preámbulo de un Congreso convocado por el Generalísimo en la Ciudad de Chilpancingo. Este Congreso se abocó a la tarea de organizar el gobierno en el territorio insurgente. El primer paso que dio fue declarar la Independencia de nuestro País, desligándola de todo gobierno español, inclusive se desechó la

⁸⁰ TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*, Ed. Porrúa, 14. Ed., 1987, p 30.

propuesta de Don Ignacio López Rayón, consistente en otorgar el gobierno al Rey Fernando VII o a cualquier miembro de la Casa de Borbón.

La Constitución de Apatzingán estableció un sistema de gobierno republicano, dividido en tres poderes: el Legislativo, conferido al Supremo Congreso, integrado por Diputados (art. 48); el Ejecutivo, cuyo titular era el Supremo Gobierno, y caso único en nuestro país, este poder no era detentado por una persona, sino por tres individuos, alternándose la presidencia cada cuatro meses (art. 132); y el Judicial, depositado en el Supremo tribunal de Justicia, compuesto de cinco Magistrados.

Es la primera Constitución que suprime los fueros particulares al declarar que "Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado. Estos no son títulos comunicables, ni hereditarios; y así es contraria a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado". Suprime así los fueros militares y eclesiástico, haciendo prevalecer el principio de igualdad de los seres humanos.

Otorgaba inmunidad a los Diputados del Supremo Congreso, siendo inviolables sus opiniones (art. 59).

Los funcionarios que la Constitución de Apatzingán consideraba como sujetos a responsabilidad eran los siguientes:

I.- Integrantes del Supremo Poder Ejecutivo.

II.- Diputados del Supremo Congreso, que de acuerdo al artículo 59, se sujetaban al juicio de residencia en cuanto a la administración. Los delitos en que incurrían en responsabilidad eran el de herejía, apostatía, del Estado, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

III.- Funcionarios del Supremo Tribunal de Justicia.

IV.- Intendente General de Hacienda.

V.- Secretarios del Supremo Gobierno, eran responsables de los decretos, órdenes y demás contrarias a la Constitución y leyes (art. art. 145).

VI.- Ministros, fiscal y asesor de Hacienda.

VII.- Generales de División.

VIII.- Funcionarios del Supremo Gobierno.

Así pues, solamente existían dos clases de funcionarios que podían ser enjuiciados ante el Tribunal Supremo, por un lado los de elevada categoría, como los generales de división, el intendente general de Hacienda y los secretarios de gobierno, siempre y cuando se siguiera el juicio por delitos diversos al de refrendo de órdenes o decretos inconstitucionales o ilegales; por el otro, la responsabilidad oficial de los empleados subalternos tanto del propio Tribunal Supremo como de la Intendencia General de Hacienda.⁸¹

El pensamiento del constituyente de Apatzingán estaba influido por la larga tradición jurídica española referente a la responsabilidad de los funcionarios públicos y al mismo tiempo se encontraba impresionado por las ideas revolucionarias francesas, en consecuencia, crearon un conjunto de disposiciones sobre la materia, en donde se intercalaba el rancio derecho español creando un

⁸¹ (CFR) FIX ZAMUDIO, Héctor. "La defensa de la Constitución en el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814", en COORDINACION DE HUMANIDADES, *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, UNAM, México, 1964, p. 613.

tribunal especial, que las Leyes Fundamentales Francesas han denominado 'Alta Corte de Justicia'.⁸²

El procedimiento que se seguía por responsabilidad de los funcionarios antes mencionados era el siguiente:

a) El Supremo Congreso decretaba con noticia justificada de la transgresión (art. 146).

b) Quedaba suspendido de sus funciones el secretario (art. 147)

c) El Congreso remitía todos los documentos al Supremo Tribunal de Justicia (art. 147).

d) El Supremo Tribunal de Justicia formaba la causa, la substanciaba y dictaba sentencia (art. 147).

Como se puede apreciar, no delimitaba claramente la responsabilidad de los funcionarios públicos, encontrándose dispersa su regulación. Sólo en el Capítulo XIX, *De las funciones del Tribunal de residencia*, artículos 224 al 231, consignaba el procedimiento del juicio de residencia.

El procedimiento de Juicio de Residencia era el siguiente:

I.- Se integraba el Tribunal de residencia

II.- En un mes se admitían las acusaciones que hubiera lugar

III.- Pasado el plazo no se admitía acusación alguna en caso de no existir acusación, se declaraba absuelto al funcionario y se disolvía el tribunal.

⁸² (CFR) FIX ZAMUDIO, Héctor. *Ibidem*, p. 609.

IV.- El juicio de residencia debía durar tres meses. Si no había concluido en ese término, se declaraba absueltos a los acusados.

V.- Existía el recurso de suplicación que prorrogaba un mes más el juicio

Los procedimientos contemplados en la Constitución de Apatzingán confundían la responsabilidad política con la responsabilidad penal. El juicio de Residencia sólo era un control jurisdiccional de la conducta de los funcionarios públicos, que se efectuaba con posterioridad a la conclusión de su cargo, cuyo objeto era calificar dicha conducta y exigir las responsabilidades a que hubiere sido acreedor el funcionario juzgado. Sólo se distinguía del juicio de responsabilidad, en que este último sólo podía plantearse en los casos en que hubiese acusación en contra del funcionario durante el ejercicio de su empleo. Los Tribunales de Residencia eran temporales, pues sólo duraban hasta que fenecía el Juicio. Una vez concluido éste, se disolvía. Sin embargo "...se advierte la preocupación de velar por el cumplimiento estricto de las disposiciones constitucionales y legales, evitando cualquier exceso de poder por parte de los funcionarios, desde los más elevados, hasta los más modestos."⁸³

"La Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica. Aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instituían las circunstancias impidieron su actuación normal."⁸⁴ Debido a que el Generalísimo fue capturado por las tropas realistas. El Congreso se disolvió y la Guerra de Independencia pasó a su etapa de guerrillas.

⁸³ FIX ZAMUDIO, Héctor. *Ibidem*, p. 610.

⁸⁴ TENA RAMIREZ, Felipe. *Ibidem*, p. 29.

4.3.- REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO DEL IMPERIO MEXICANO DE 1823.

El Emperador Agustín I, antes Agustín de Iturbide, gobernaba al Imperio de México, que ocupaba un territorio desde California hasta Costa Rica. Hacía dos años había sido comisionado por parte de los conspiradores de la Profesa para terminar con Don Vicente Guerrero, el último dirigente heredero del mando de Don José María Morelos y Pavón. Iturbide aprovechó todas las circunstancias que se le presentaron, convirtiéndose en una especie de Napoleón mexicano. Pactó con Guerrero la unión de sus fuerzas mediante el Plan de Iguala; convenció al último virrey español, Don Juan de O'Donojú, para apoyar la independencia de la Nueva España siempre y cuando se ofreciese la corona mexicana a un heredero de la Casa de Borbón; hizo su entrada triunfal como "el Libertador", el "Héroe de la Independencia"; explotó la ocasión en que el Sargento Pío Marcha arengara al populacho, declarándolo emperador, el Congreso General no tuvo más opción que apoyar este incidente.

Enemistado con el Congreso porque era una traba para sus despóticos intereses, ordenó su disolución y el 10 de enero de 1823 entran en vigor el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. Este es el primer documento jurídico del México Independiente que regula la vida de la nación mexicana

La forma de gobierno que establece este Reglamento es la monarquía constitucional, dividiendo el sistema político del gobierno imperial en tres: el poder Ejecutivo depositado en el Emperador (art. 29); el poder Legislativo destinado temporalmente en una Junta Nacional Instituyente, y posteriormente conferido a un Congreso (arts. 25 y 26); y por último el poder judicial, conferido al Supremo Tribunal de justicia (art. 78).

A semejanza de la Constitución de Cádiz, el Reglamento otorgaba una total irresponsabilidad al Emperador, declarando que su persona era sagrada e inviolable, delegando la responsabilidad que pudiera ocurrir por los actos de su gobierno a sus ministros (art. 29). En relación con los vocales de la Junta Nacional Instituyente, éstos eran inviolables por las opiniones políticas que manifestaren en el ejercicio de sus funciones, no siendo perseguidos por ello en ningún tiempo, ni ante autoridad alguna (art. 27). Los jueces o magistrados no podían ser suspendidos de sus cargos, fueran temporales o perpetuos, sino por acusación legitimamente probada, ni separado de ellos, sino por sentencia que causara ejecutoria (art. 63). Protegía los fueros militares y eclesiásticos (art. 57).

Se procedía en contra de los militares y clérigos, cuando cometieren delito de lesa-majestad, conjuración contra la patria o forma de gobierno establecido. Los militares quedaban desaforados y los religiosos eran juzgados por las jurisdicciones secular y eclesiástica (art. 60).

En cuanto a los funcionarios públicos sujetos a responsabilidad, se consideraban a los siguientes:

- a) Secretarios de estado y de despacho.
- b) Individuos del Cuerpo Legislativo.
- c) Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia.
- d) Consejeros de estado.
- e) Magistrados de las audiencias.

No regulaba de manera especial el procedimiento de desafuero, confiriendo esta facultad al Supremo Tribunal de Justicia (art. 79). En el caso de los delitos

penales cometidos por los secretarios de estado y de despacho, de los consejeros de estado y de los magistrados de las audiencias, el proceso lo instruía el jefe político más inmediato, remitiéndolo al Tribunal.

En el supuesto de acusación o queja criminal contra los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, se seguía este procedimiento (art.80).

a) Se ocurría al Emperador.

b) El Emperador daba orden para que se reuniera otro tribunal.

c) Este Tribunal se integraba por el letrado de más edad que hubiere en el cuerpo legislativo, del consejero de estado más letrado y antiguo, del regente o decano de la audiencia de la corte, del rector del colegio de abogados y del letrado de más edad de la diputación provincial. En el caso de que no se presentase alguno de los anteriores funcionarios, se suplía con el catedrático jubilado o profesor de derecho más antiguo de la Universidad de la corte que no fuera eclesiástico.

d) Este Tribunal dictaba sentencia.

Como se puede apreciar, a pesar de ser el primer ordenamiento jurídico normalizador de la vida del México Independiente, no contempla de manera específica la responsabilidad de los servidores públicos, no existía un capítulo o título en el reglamento provisional que se dedicara exclusivamente a este tema. Tal vez por los momentos que se vivían impidieron una regulación más profunda, pues el Primer Imperio duró un suspiro. El general Antonio López de Santa Anna hace su primera aparición protagónica en la escena de México. Con el Plan de Casa Mata, Santa Anna encabeza una rebelión que derriba a Iturbide. La "opera napoleónica" había terminado y el ex emperador es fusilado un año después en Tamaulipas. Se iniciaba un periodo negro lleno de anarquía y lucha de partidos.

4.4.- CONSTITUCIÓN DE 1824.

Al fracaso del Primer Imperio, los Diputados del Congreso deliberaron la mejor forma de gobierno aplicable. Surgieron dos partidos, el federalista, encabezados por Don Lorenzo de Zavala, Valentín Gómez Farías, Guadalupe Victoria y Vicente Guerrero; y el centralista, cuyos exponentes eran Fray Servando Teresa de Mier y Nicolás Bravo. Los primeros influidos por el sistema de gobierno norteamericano, y los segundos con tendencias conservadoras. Arduo fue el debate, pero el 3 de octubre de 1824, fue promulgada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

La forma de gobierno que adoptaba fue el de una República Federal, dividida en tres poderes: el Poder Legislativo, depositado en el Congreso General, que a su vez se integraba por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores (art. 7); el Poder Ejecutivo, confiado en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art. 74), auxiliado por un Vicepresidente (art. 75); y el Poder Judicial, integrado por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito (art. 123).

Cabe destacar que la Carta Magna de 1824 otorgaba el fuero constitucional a los altos funcionarios, pero de una forma limitada, es decir, sí eran sujetos a responsabilidad. Los titulares del fuero constitucional eran el Presidente de la República y los Senadores y Diputados. El Presidente de la República sólo podía ser acusado ante cualquiera de las Cámaras por los delitos especificados en el artículo 38, siempre que se hubieren cometido durante el tiempo de su desempeño como titular del Poder Ejecutivo (art. 107); mientras que los Diputados y Senadores eran inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo (art. 42).

Este ordenamiento jurídico consideraba como sujetos de responsabilidad a los siguientes funcionarios:

I.- El Presidente de la Federación, por los delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, así como por incurrir en cohecho o soborno durante el tiempo de su encargo (art. 38, fracc. 1º). También incurría en responsabilidad por impedir que se realizaran las elecciones para Presidentes, Senadores y Diputados o impedir a las Cámaras el uso de sus facultades (art. 38, fracc. 2º).

II.- El Vicepresidente de la República, por los delitos cometidos durante el tiempo de su cargo (art. 109).

III.- Los Individuos de la Suprema Corte de Justicia, por cualesquiera delitos cometidos durante el desempeño de sus empleos (art. 38, fracc. 3º)

IV.- Los Secretarios de Despacho, por los delitos que cometieran durante el tiempo de su función (art. 38, fracc. 3º), así como de los actos del Presidente que autorizaran con su firma en contra de la Constitución, el Acta Constitutiva, leyes generales y constituciones locales (art. 119).

V.- Los Gobernadores de los Estados, eran responsables por infracciones de la Constitución Federal, leyes de la Unión y órdenes del Presidente de la Federación, siempre que estos mandatos no fueran contrarios a lo dispuesto por la legislación local.

VI.- Los Diputados y Senadores, por todo lo anterior.

El procedimiento de responsabilidad que se seguía en contra de los funcionarios antes enumerados, comprendía los siguientes pasos:

I.- Conocía de manera indistinta cualquiera de las dos Cámaras del Poder Legislativo. En el supuesto de que se sometiera a responsabilidad un Senador o un Diputado, era competente la Cámara que no perteneciere el legislador, por ejemplo, en el caso de un Diputado, la Cámara que conocía era la de Senadores (art. 43). En relación con la responsabilidad sobre el Presidente de la República, el Vicepresidente o los ministros del Ejecutivo, la Cámara de Diputados tenía jurisdicción en este asunto (art. 39)

II.- La Cámara competente se erigía en Gran Jurado (art. 40).

III.- Este Gran Jurado deliberaba y , declaraba, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros, si había lugar o no a la formación de la causa del funcionario (art. 40)

IV.- Si había lugar a la formación de la causa, el acusado quedaba suspendido de su cargo y era puesto a disposición del tribunal competente (art. 40 y 44).

El motivo por el cual no estaba muy bien regulado este procedimiento, era el que el pensamiento del Constituyente de 1824 giraba "... alderredor del individualismo liberal. Se creyó demasiado en la eficacia teórica de la igualdad ante la ley, de la identidad de derechos de oportunidades en la vida pública. Se pensó que, destruyendo los privilegios escritos en los libros, era suficiente, sin tener en cuenta la urgencia de destruir más que los principios teóricos, los privilegios económicos establecidos en la práctica en la Constitución de 1824".⁸⁵ Es decir, se interesó más por las ideas de libertad, igualdad y fraternidad de la Revolución Francesa, y de los preceptos proclamados por la Constitución de los Estados Unidos de América, olvidando otros aspectos jurídicos importantes.

⁸⁵ H. CAMARA DE SENADORES. *Primer Centenario de la Constitución de 1824*, Talleres Gráficos "Soria", México, 1924.

La primera Constitución Liberal del País tuvo una duración muy funesta, sufriendo los ataques del sector conservador de la sociedad mexicana. Numerosos levantamientos armados, golpes de Estado, la instauración de dos Constituciones Conservadoras, las Guerras contra potencias como España, Francia y la pérdida de la mitad del territorio nacional, fueron los causantes de que esta Ley Fundamental se aplicara de manera tácita.

4.5.- CONSTITUCIÓN DE 1836.

Si ha existido una Constitución con tan mala suerte desde su conformación hasta su puesta en vigor, ésta ha sido la Constitución de 1836. Para comenzar, fue producto de un movimiento antipopular, en uno de los tantos cambios de bando muy frecuentes de la época que hacía el folklórico dictador Santa Anna, en aquel entonces Presidente de la República Mexicana, viendo que el Vicepresidente Don Valentín Gómez Farías, trataba de llevar a cabo la aplicación de las ideas liberales, Santa Anna apoyó al partido centralista, quien da uno más de los frecuentes golpes de Estado. El Congreso que se encontraba sesionando no tenía las facultades de un Congreso Constituyente, por lo que aprobaron fueron leyes. Este punto es interesante, ya que las disposiciones no estaban concentradas en un Código, sino dispersas en siete leyes. Las discusiones se prolongaron más de un año, debido a los levantamientos militares de corte federal en los Estados de Zacatecas y Yucatán, aunado a los caprichos del General Antonio López de Santa Anna, que no estaba de acuerdo en que limitaran sus acciones. Como consecuencia de lo anterior y la falta de pago de las dietas de los legisladores, muchos Diputados provenientes de las lejanas provincias casi abandonan las sesiones. Por último, y con fastidio de los parlamentarios, el 30 de diciembre de 1835 se publican las Leyes Constitucionales de la República Mexicana.

Esta Constitución establecía una república centralista. El ejercicio del gobierno se realizaba a través de cuatro poderes: el Legislativo, depositado en un Congreso General de la Nación, dividido en una Cámara de Diputados y una de Senadores (Tercera Ley, art. 1º); El Ejecutivo, cuyo titular era el Presidente de la República (Cuarta Ley, art. 1º); El Judicial, integrado por la Suprema Corte de Justicia, los tribunales superiores de los departamentos, los de Hacienda y por los juzgados de primera instancia (Quinta Ley, art. 1º); y el novísimo Supremo Poder Conservador, compuesto por cinco individuos (Segunda Ley, art. 1º) y cuya función era el de controlar los actos de los demás poderes.

Hace prevalecer los fueros militares y eclesiásticos (art. 30, Quinta Ley). Del mismo modo, establece los funcionarios que poseían inmunidad. Así tenemos que los vocales del Supremo Poder Conservador sólo eran responsables de sus acciones ante Dios y a la opinión pública, sin que pudieran ser reconvenidos por sus opiniones (art. 17, Segunda Ley). Pero incurrían en responsabilidad en el caso de que alguno de ellos cometieran algún delito (art. 18, Segunda Ley).

En relación con el Poder Legislativo, no se podía intentar acusación criminal contra los Senadores en un plazo que comprendía desde el día de su elección hasta que pasasen dos meses de terminar su encargo (art. 47, Tercera Ley).

El presidente de la República no podía ser acusado criminalmente durante su presidencia y un año después, hasta que pasasen dos meses de terminar su función (art. 15, Cuarta Ley).

Los Ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial eran perpetuos en sus cargos, sin que pudieran ser suspendidos ni removidos de ellos (art. 31, Quinta Ley), así como no se podía intentar acusación criminal en su contra (art. 47, Tercera Ley).

Los Secretarios de Despacho y consejeros también poseían inmunidad, pero eran responsables los consejeros de gobierno por los dictámenes que dieran contra ley expresa, sobre todo si era constitucional o por cohecho o soborno (art. 26, Cuarta Ley); y los Secretarios de Despacho por la falta de cumplimiento de las leyes, de los actos del Presidente que autorizara con su firma y fueran contrarios a los ordenamientos jurídicos, sobre todo constitucionales (art. 32, Cuarta Ley). También poseían inmunidad los Gobernadores de los Departamentos y Juntas Departamentales.

El procedimiento de responsabilidad en contra de los mencionados funcionarios estaba regulado por el artículo 47 de la Tercera Ley, siendo el siguiente:

I.- Se hacía acusación ante la Cámara de Diputados.

II.- La Cámara de Diputados deliberaba si había lugar o no a proceder en contra del funcionario acusado.

III.- La Cámara de Diputados nombraba a dos de sus miembros para que sostuvieran la acusación ante el Senado.

IV.- El Senado instruía proceso y escuchaba a los acusadores y defensores.

V.- El Senado decidía si había responsabilidad o no.

VI.- La sanción que imponía era la destitución del cargo, empleo o inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro.

VII.- Si el Senado consideraba que el acusado era acreedor a mayores penas, el proceso pasaba al tribunal respectivo. En este caso, el Tribunal competente era la Corte Suprema de Justicia.

Esta Constitución "...Adoptaba el centralismo y la oligarquía de clases preparadas y con el tiempo se inclinó hacia la reforma monárquica; defendió los fueros y privilegios tradicionales..."⁸⁶ por lo que denota una marcada tendencia a conservar el estado de las cosas heredadas de la Colonia, pero se puede observar una regulación más estricta para fincar responsabilidad a los funcionarios públicos. Así vemos que, a pesar de que el Poder Conservador sólo era responsables de sus actos ante Dios y la opinión pública, se le podía exigir responsabilidad penal mediante el procedimiento especial de desafuero. Los demás altos funcionarios, como el Poder Legislativo y los miembros del Poder Judicial seguían otro procedimiento. Este fue un gran avance en esta materia y denota un interés por regular y controlar la función pública.

El centralismo sólo duró hasta que fue derrotado el General Santa Anna en la vergonzosa Batalla de San Jacinto, con la que se separa Texas del resto del País. Un levantamiento liberal restablece la vigencia de la Constitución de 1824. El País seguía el vaivén de los acontecimientos militares sin encontrar rumbo fijo, viviendo en la anarquía.

⁸⁶ TENA RAMIREZ, Felipe. *Ibidem*, p. 199.

4.6.- BASES ORGÁNICAS DE 1843.

De nuevo la marea imprevisible de la política mexicana de mediados del Siglo XIX, hizo que el partido centralista tomara el poder, gobernando en un País mutilado, pues Texas y Yucatán se había independizado. Otro cuartelazo y nueva llamada a escena para el generalísimo Antonio López de Santa Anna para regir los destinos de nuestro País.

Estas Bases Orgánicas, promulgadas el 12 de junio de 1843, establecían como forma de gobierno el de una República Centralista, dividiendo el gobierno en tres poderes: el Legislativo, conferido a una Cámara de Diputados y una de Senadores (art. 25); el Ejecutivo, depositado en un magistrado llamado Presidente de la República (art. 83); y el Judicial, integrado por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Superiores y Jueces Inferiores de los Departamentos (art. 115).

De manera expresa, las Bases Orgánicas señalan como titulares de fuero constitucional a los Diputados y Senadores, siendo inviolables por las opiniones que vertieran y por los votos que emitiesen en el desempeño de sus funciones (art. 68, segundo párrafo y art. 78). El Presidente de la República no podía ser acusado ni procesado criminalmente durante su encargo y un año después, sino por los delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno (art. 90).

De forma tácita considera como responsables, y por ende investidos con inmunidad, a los Secretarios de despacho y Consejeros de Gobierno, de los actos del presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes (art. 100), también eran responsables de las resoluciones que tomaban en junta de ministros, las que las acordaren, y en todo caso era el ministro que las autorizaba (art. 102); Ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial; Gobernadores de

Departamento; y cualquier funcionario público podía ser acusado de prevaricación por cohecho, soborno o baratería (art. 197).

El procedimiento de desafuero establecido en las Bases Orgánicas era el siguiente:

I.- Cualquier Cámara del Poder Legislativo se erigía en Gran Jurado para declarar si había o no lugar a proceder penalmente en contra de los secretarios de despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia o Marcial, Consejeros de Gobierno y de los Gobernadores de Departamento (art. 77).

II.- Cuando se procedía en contra de un miembro del Poder Legislativo, conocía la Cámara a que pertenezca (art. 76).

Como se puede observar, no regula de manera específica la responsabilidad de los funcionarios públicos, ni hace una distinción entre los delitos comunes y el juicio político, sólo enuncia a los servidores que estaban investidos de fuero constitucional, pues como fue producto del partido centralista-conservador, refleja las ideas de proteger la religión y los fueros, entendiéndose como privilegios de una clase social, por lo que su contenido queda muy debajo, en esta materia, de lo regulado por las "Siete Leyes" centralistas. "Durante poco más de tres años, las Bases Orgánicas presidieron con nominal vigencia el periodo más turbulento de la historia de México. Lejos de atajar las discordias internas parecía avivarlas la guerra con Norteamérica, y las facciones siguieron luchando entre sí por la forma de gobierno".⁸⁷

Otro levantamiento y asume la Presidencia el General Santa Anna y como vicepresidente Don Valentín Gómez Farias, reimplantando la vigencia de la Constitución de 1824. La guerra contra los Estados Unidos trae como consecuencia la pérdida de la mitad del territorio nacional. Otro regreso del partido

⁸⁷ TENA RAMIREZ, Felipe. *Ibidem*, p. 404.

conservador y el último periodo presidencial de Don Antonio López de Santa Anna, el periodo más despótico. Pero en Ayutla se levantan en armas los "pintos" de Don Antonio Villarreal apoyado por Don Ignacio Comonfort y el último de los generales insurgentes, Don Juan Alvarez. El levantamiento, considerado como un cuartelazo por su "Alteza Serenísima", se transforma en una Revolución, hasta que su Alteza renuncia para salir del escenario de la política nacional. Es una nueva generación la que pretende y llevará a cabo la Reforma Liberal y cimbró los cimientos del Antiguo Orden. Es esta época en que se radicalizan las ideas y se da una lucha abierta entre los liberales y los conservadores. Un papel importante juega el fuero y la responsabilidad de los servidores públicos

4.7.- CONSTITUCIÓN DE 1857.

A raíz de la Revolución de Ayutla, comienza la etapa más tormentosa de la historia de México. Por primera vez una generación joven de intelectuales, pensadores, políticos y militares, fogueados por las luchas anárquicas de los años treinta y cuarenta estaban dispuestos a aplicar las ideas liberales. El General Juan Alvarez había convocado a un Congreso para reformar a la Constitución de 1824. En 1856, durante la presidencia del General Ignacio Comonfort se desarrollaron los trabajos legislativos. En ella participaron los más destacados representantes del liberalismo mexicano, como Ponciano Arriaga, Francisco Zarco, Ignacio Ramírez, Ignacio L. Vallarta, Melchor Ocampo, José María Mata, Valentín Gómez Farías, Santos Degollado, Guillermo Prieto, entre otros, desechan la antigua Constitución, para redactar otra.

Admiradores del sistema de gobierno estadounidense, " ... la Asamblea se inclinó en términos generales por el sistema americano que, a diferencia del francés, donde se castigaba a los culpables, el de los Estados Unidos tendía a

quitarles el poder a fin de ponerlos a disposición de la justicia común.”⁸⁸ Por primera vez se estudia profundamente la responsabilidad de los servidores públicos.

En principio, la Constitución de 1857 establece como forma de gobierno el republicano, democrático y federal (art. 50). El Gobierno o "Supremo Poder de la Federación" lo divide en tres funciones: Legislativo, depositado en una Asamblea llamada Congreso de la Unión, integrada por la Cámara de Diputados (art. 51); el Ejecutivo, conferido en un solo individuo llamado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art. 75); y el Judicial, integrado por una Corte de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito (art. 90).

El constituyente de 1857 se preocupó, para efectos de procesar judicialmente a los servidores públicos, en delimitar cuándo se podía procesar penalmente a un funcionario y cuándo procedía el juicio político, "... porque había tantos delitos del orden común como delitos oficiales, ya no se habló de juicio político, sino de 'las responsabilidades de los funcionarios públicos' que, según Zarco ... había sido desechado - el juicio político - por el Congreso sin precisar cuándo o por qué.”⁸⁹ El uso desmedido e irresponsable de la función pública en que habían incurrido los servidores públicos de aquella época, asimismo el abuso de la investidura en que estaban protegidos, preocupó a los constituyentes, pues como opinaba Ramón Rodríguez, eminente jurisconsulto de la segunda mitad del siglo XIX que: "En el orden público o social, no puede autorizarse esta perversión, este abuso de la libertad, y por consecuencia necesaria, el representante de la voluntad o de la actividad social, no puede ni debe tener la libertad que el individuo para aceptar el error, conocida la verdad, o para obrar a sabiendas contra los preceptos de la moral o de la justicia.”⁹⁰ Suprime el fuero eclesiástico y

⁸⁸ RABASA, Emilio O. *El pensamiento político del Constituyente de 1856-1857*, Ed. Porrúa, México, 1991. p. 118.

⁸⁹ RABASA, Emilio O. *Ibidem*, 1991, p. 118.

⁹⁰ RODRIGUEZ, Ramón. *Ibidem*. p. 231.

sólo persiste el fuero militar para los delitos y faltas relacionadas con la disciplina militar (art. 59).

Esta Constitución contenía el Título IV, denominado "*De la responsabilidad de los funcionarios públicos*", integrado por los artículos 103 y 104. En el artículo 103, enumera a los funcionarios públicos titulares de inmunidad constitucional que eran los siguientes:

I.- Diputados del Congreso de la Unión. Eran inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podían ser reconvenidos por ellas. (art. 59), sólo eran sujetos de responsabilidad por delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo.

II.- Suprema Corte de Justicia. En un principio se consideraron como titulares de fuero constitucional a los jueces de circuito y de distrito, pero en el texto definitivo fueron excluidos. De igual manera, eran responsables por los delitos comunes que incurrieran durante su encargo.

III.- Secretarios del Despacho. Eran responsables de los delitos comunes cometidos en el periodo de su cargo.

IV.- Gobernadores de los Estados. Eran responsables por infracción a la Constitución y leyes federales.

V.- Presidente de la República. Estaba sujeto a juicio por delitos graves del orden común cometidos en el ejercicio de su encargo, específicamente los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral.⁹¹

⁹¹ (CFR) RABASA, Emilio O. *Ibidem*, p. 119.

El artículo 104, hablaba de manera específica del procedimiento de responsabilidad por delitos del orden común, y de la siguiente forma:

I.- El Congreso se erigía en Gran Jurado.

II.- Deliberaba y declaraba por mayoría absoluta si había o no lugar a proceder penalmente en contra del acusado.

III.- Si declaraba en forma negativa, no habrá lugar a procedimiento ulterior y "... la acusación no podrá volver a presentarse nuevamente".⁹²

IV.- Si declaraba en forma positiva, se separaba al acusado de su cargo y quedaba sujeto a la acción de los tribunales comunes.

A más de un siglo de distancia, esta Constitución nos parece limitada, pero en su época causó una gran conmoción en la vida política del País, debido a su ideología liberal radical. Ya no se otorgaba la inmunidad constitucional como impunidad de clase social, sino como protección a la función que desempeñaba su titular, existiendo un procedimiento para quitar esa investidura y poner a disposición de los tribunales comunes al servidor público infractor. Un gran paso fue la eliminación del fuero eclesiástico y la limitación del fuero militar al ámbito de jurisdicción, aplicando la garantía de igualdad de los ciudadanos del país.

La aplicación de esta Constitución en la vida política del país, provocó que el sector conservador de la sociedad se opusiera totalmente a ella. El mismo Presidente Ignacio Comonfort, liberal moderado, tuvo sus reservas y, mediante el Plan de Tacubaya, la deroga vía golpe de Estado. Estalla la Guerra Civil llamada de "Reforma" o de "los tres años" por el tiempo que duró. Fue una lucha sin cuartel, en donde no había bandos intermedios, o se estaba del lado de la

⁹² MORALES JIMENEZ, Alberto. *La Constitución de 1857*, Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, México, 1957, p. 140.

Reforma o se estaba del lado Conservador. El triunfo fue para los liberales. El Presidente Don Benito Juárez se dedica a la aplicación de las ideas de reforma. Pero el Partido Conservador aún no estaba derrotado, y con la ayuda extranjera esta lucha se transformaría de diferencias de ideologías a la resistencia patriótica de un pueblo en contra del invasor.

4.8.- ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO DE 1865.

A pesar del triunfo liberal en la Guerra de Reforma, los conservadores no se dieron por vencidos y buscaron apoyo de las potencias europeas. Inmersos todavía en las costumbres coloniales, el Partido Conservador obtuvo el respaldo del Emperador de Francia, Napoleón III, quien a su vez ambicionaba expandir su poderío colonial a América. El pretexto que utilizó el emperador francés para invadir el país fue la moratoria declarada por el Presidente Benito Juárez. Al mismo tiempo que se llevaba la ocupación militar de México, los conservadores consiguieron que el Archiduque Maximiliano de Habsburgo aceptase la corona imperial. El partido conservador se sorprendió al ver que el Emperador era un hombre de ideas liberales (moderadas, pero liberales) y que en vez de suprimir las leyes de Reforma, las aplicara. En 1865 comenzó la contraofensiva republicana, y en ese mismo año, el 10 de abril, entra en vigor el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano".

La forma de gobierno que establece era la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico (art. 1º). El Emperador representaba la Soberanía Nacional y la ejercía en todos los ramos, por sí o por medio de sus auxiliares (art. 4), por lo que se entiende que gobernaba de manera absoluta. En las funciones legislativas se apoyaba en un Consejo de Estado (art. 6). El artículo

15 disponía que la administración de la Justicia estaba a cargo de los tribunales que determinara la Ley Orgánica.

En relación con la responsabilidad de los funcionarios públicos, es muy parco su contenido. Al declarar que la Soberanía Nacional era representada por el Emperador, el Estatuto Provisional le otorga una inmunidad absoluta, sin que se pudiera de ninguna forma exigirle responsabilidad por los actos que cometiere. Otros funcionarios que gozaban de fuero eran los integrantes del Consejo de Estado (art. 6); los ministros de Estado (art. 12), responsables de los delitos comunes y oficiales en que incurriesen; y los magistrados y jueces (art. 16), con carácter de inamovibles.

El único procedimiento de responsabilidad que contemplaba este ordenamiento jurídico, era el comprendido en el artículo 22 y se refería a la responsabilidad de los funcionarios públicos provinciales. Se instituyó la figura de "comisario imperial", cuya función era la de precaver y enmendar los abusos que cometieran los servidores públicos de los departamentos.

El Estatuto no tuvo careció de vigencia práctica, ya que se creó cuando el Imperio estaba declinando. Tampoco tuvo validez jurídica. "Además de que se instituí propiamente un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el emperador."⁹³

Hay que añadir que el rasgo de "provisional" impidió que se regulara a fondo el aspecto de la responsabilidad de los servidores públicos, aunando que la ideología del grupo en el poder era cien por ciento reaccionaria. No hay que olvidar que desde el triunfo de la Revolución de Ayutla, las opiniones políticas se habían radicalizado.

⁹³ TENA RAMIREZ, Felipe. *Ibidem*, p. 669.

La retirada de las tropas francesas aceleraron la caída de Maximiliano, y en menos de un año el imperio se reducía a las provincias del centro del país, y en 1867 se concretó el triunfo republicano. Cuarenta y seis años después de la consumación de la Independencia, se impusieron las ideas liberales y se restablecía la vigencia de la Constitución de 1857.

4.9.- CONSTITUCIÓN DE 1917 (TEXTO ORIGINAL).

Después de seis años de haberse iniciado la Revolución, el entonces Jefe del movimiento armado, Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente, a fin de reformar la Carta Magna de 1857. Pero los Diputados más radicales, entre ellos Francisco J. Mújica, fueron más allá de lo propuesto por Carranza y redactaron una nueva Constitución, que fue promulgada el 5 de febrero de 1917, la primera con contenido social en el mundo, vigente hasta nuestros días. Como en el capítulo anterior analizamos el procedimiento de declaratoria de procedencia, en este apartado describiremos de manera somera el contenido del texto original relacionado con la responsabilidad de los servidores públicos.

Divide el Supremo Poder de la Federación en: Ejecutivo, depositado en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art. 80); Legislativo, conferido en un Congreso de la Unión y a su vez se divide en una Cámara de Senadores y una de Diputados (art. 50); y Judicial, asignado en la Suprema Corte de Justicia, y los Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito (art. 94).

Conserva el espíritu del artículo 13 de la Constitución de 1857, al suprimir los privilegios y fueros a favor de particulares o grupos sociales, excepto el fuero

de guerra, pero en forma de jurisdicción y reduciendo su ámbito de competencia a conocer de delitos militares cometidos por algún miembro de las fuerzas armadas (art. 13).

Como en muchos aspectos, esta Constitución logró grandes avances, y en materia de responsabilidad "... el Congreso Constituyente comprendió claramente que no bastaba con crear una esfera competencial a los servidores públicos y asignarles un propósito evidente, sino que era necesario establecer medios para garantizar tal situación."⁹⁴

En principios de cuentas, hace una distinción entre los servidores públicos con inmunidad y de los servidores públicos sin inmunidad, denominando a los primeros como "altos funcionarios públicos". En el texto original de la Constitución Federal se consideraban como altos funcionarios y sujetos al procedimiento para privarlos de su investidura a los siguientes:

I.- Presidente de la República, responsable durante el tiempo de su encargo por traición a la patria y delitos graves del orden común (art. 108, parr. III).

II.- Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos (art. 61), pero responsables por los delitos comunes que cometan durante su cargo (art. 108, parr. I).

III.- Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, inamovibles en su puesto, excepto cuando observen mala conducta y previo juicio de responsabilidad por los delitos, faltas u omisiones que hubiesen cometido (arts. 94 parr. II, 97 parr. I y art. 108 parr. I).

⁹⁴ ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto. "La responsabilidad de los servidores públicos" en *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* Ed. Porrúa, México, 1992. pp. 54-55.

IV.- Secretarios de Despacho, responsables de los delitos, actos u omisiones que cometiesen (art. 108, parr. I).

V.- Procurador General de la República, responsable de los delitos, actos u omisiones en que incurriera (art. 108, parr. I).

VI.- Gobernadores de los Estados y Diputados de las Legislaturas Locales, responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales (art. 108, parr. II).

El procedimiento de responsabilidad se llamaba “desafuero” o “antejuicio”, se regulaba en el título cuarto, artículo 109, siendo su desarrollo el siguiente:

I.- “Como un gran paso en el sistema de responsabilidades de los funcionarios se concede acción a toda persona para que ante la Cámara de Diputados presente denuncia formal y de los delitos o falta de los funcionarios a fin de que dicha Cámara proceda a iniciar el procedimiento.”⁹⁵

II.- La Cámara de Diputados se erigía en gran jurado.

III.- Deliberaba y con mayoría absoluta de votos del número total de sus miembros, declaraba si había o no lugar a proceder en contra del acusado.

IV.- En caso negativo, no había lugar a procedimiento ulterior, pero ésto no era obstáculo para que la acusación no siguiera su curso cuando el acusado dejara de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzgaba absolutamente los fundamentos de la acusación.

V.- En caso afirmativo, el acusado quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

VI.- En el caso del Presidente de la República, la Cámara competente era la de Senadores.

⁹⁵ ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto. "*Ibidem*". p. 54.

CAPITULO 5.

CONFRONTACION DE LOS CASOS DEL DIPUTADO MANUEL MUÑOZ ROCHA Y DEL SENADOR JORGE DIAZ SERRANO.

5.1.- EL CASO DEL SENADOR JORGE DÍAZ SERRANO.

Durante el sexenio del Presidente José López Portillo (1976-1982), fue nombrado como Director General de Petróleos Mexicanos (PEMEX) el Ingeniero Jorge Díaz Serrano. En esa época se dio la petrolización de la economía. El "oro negro" fluía para fortalecer las arcas nacionales. El descubrimiento de enormes yacimientos y la crisis petrolera mundial situó a México como el cuarto productor de petróleo en el mundo. La empresa estatal requería de maquinaria y equipo para satisfacer las demandas fijadas tanto por la Administración Pública como en los mercados internacionales. Fue entonces cuando se compraron dos buques noruegos, operación que a simple vista no era de la mayor importancia.

Como es del conocimiento público, el período presidencial de López Portillo se destacó como uno de los más nefastos en la historia moderna del País. historias de corrupción se contaron al por mayor siendo su epílogo la Crisis económica de 1982. Así, el Director General de PEMEX tenía que ser señalado como uno de los principales detractores del País, -tal como lo señala Armando Ayala Anguiano-, ya que se le imputó haber "regalado" el petróleo mexicano a los

Estados Unidos. Este autor menciona lo siguiente: "Sólo un detalle parece indicar que Díaz Serrano obró por cuenta propia: después de que lo obligaron a renunciar a PEMEX se le designó embajador en la URSS, como para infringirle una humillación al funcionario desleal que había servido a sus amos yanquis antes que a su país. Pero luego lo hicieron senador por Sonora, con fuero que supuestamente iba a librarlo de ir a prisión."⁹⁶ Así es como al empezar el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, el Ingeniero Díaz Serrano es elegido como senador de la República.

El 28 de junio de 1983, La Procuraduría General de la República, por medio del Director General de Averiguaciones Previas, Lic. Fernando García Cordero, presentó ante el Oficial Mayor de la Cámara de Diputados, Lic. José Gonzalo Badillo Ortiz, solicitud de inicio del procedimiento de declaración de procedencia en contra del Senador Jorge Díaz Serrano. La denuncia que presentó la Procuraduría General de la República fue a instancias de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por un fraude de 34 millones de dólares, cometido por la compra de dos buques gaseros.

El 29 de junio, se ratificó dicha solicitud por parte del Director General de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de la República. Asimismo la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados remitió a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el requerimiento de declaratoria de procedencia junto con sus anexos. Gerardo Galarza, reportero del semanario "Proceso", describe la escena cuando se dio a conocer en la sesión de la Comisión Permanente. "Poco antes del mediodía del miércoles 29 de junio, en el Salón Verde del Palacio Legislativo, todo estaba listo para una sesión más de la Comisión Permanente. Había expectación. Se sabía que los legisladores de la oposición llevarían a la tribuna los casos de la huelga de Uramex y de la violencia de la política en Chihuahua. Se esperaba un buen debate"⁹⁷. Fue el senador Antonio Riva Palacio

⁹⁶ AYALA ANGUIANO, Armando. *JLP: Secretos de un sexenio*. Ed. Grijalbo 2.- ed., p. 101.

⁹⁷ GALARZA, Gerardo. "Díaz Serrano conoció a su tiempo el fraude, no detuvo el pago y luego ordenó justificarlo" *Proceso*, Semanario, No. 348, 4 de julio de 1983, p. 6.

quien, al solicitar el uso de la palabra, expresó que se había recibido un documento de gran importancia y que se debería discutir en una sesión extraordinaria, dicho documento no era otro que la solicitud de declaratoria de procedencia en contra del Senador Díaz Serrano. “En la sala de sesiones todo fue confusión. Se sabía que la denuncia contra Díaz Serrano, .. se llegó a pensar que había prosperado la que presentó ante esta instancia legal el Partido Mexicano de los Trabajadores contra quien fue director de Pemex de diciembre de 1976 a junio de 1981, por fraude y peculado por 10,000 millones de dólares, basado en documentos oficiales públicos. Dos horas después se sabía que fue en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF) la que presentó la denuncia ante la Procuraduría General de la República por un fraude de 34 millones de dólares, cometido en la adquisición de dos buques gaseros.”⁹⁸

La Comisión Permanente acordó turnar la solicitud a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, conforme al artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Las Comisiones Unidas acordaron que el Senador Díaz Serrano debía permanecer en el país, no alterara jurídicamente su patrimonio hasta haber concluido el procedimiento, a fin de que se esclareciera los hechos objeto del procedimiento.

El 4 de julio, el Diputado Miguel González Avelar, Presidente de la Comisión Permanente leyó el siguiente acuerdo tomado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia:

“C. licenciado Miguel González Avelar, Presidente de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.- Presente.

“En cumplimiento a los acuerdos dictados por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la H. Cámara de Diputados, por medio del presente

⁹⁸ GALARZA, Gerardo. *Ibidem*, p. 6.

oficio, en vía de notificación vengo a hacerlos de su conocimiento para los efectos legales correspondientes:

“Los mencionados acuerdos son:

“Primero. Se constata que la persona en contra de quien se pretende ejercitar la acción penal, ingeniero Jorge Díaz Serrano, cuenta con fuero constitucional inherente a su calidad de Senador de la República.

“Segundo. Sin prejuzgar sobre la presunta responsabilidad del senador Jorge Díaz Serrano, se establece que los hechos a él atribuidos son susceptibles de ser calificados como delitos.

“Tercero. El requerimiento se estima fundado y por tal motivo, procedente en la forma y términos en que fue presentado.

“Cuarto. Ha lugar a iniciar el procedimiento de declaración de procedencia en contra del senador Jorge Díaz Serrano.

“Quinto. Túrnese el expediente a la Gran Comisión de la Cámara de Diputados.

“Sexto. Instrúyase al C. Oficial Mayor de la Cámara de Diputados para que notifique la presente resolución al senador Jorge Díaz Serrano, a la Procuraduría General de la República, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y a la Gran Comisión de la Cámara de Senadores.

“Atentamente.

“México, D.F., julio 4 de 1983.- El C. Oficial Mayor de la Cámara de Diputados, licenciado José Gonzalo Badillo Ortiz.”⁹⁹

⁹⁹ DIARIO DE LOS DEBATES, Legislatura LII, Año Legislativo I, Periodo de la Comisión Permanente. 6-de julio de 19-83. No. 27.

El 5 de julio, La Comisión Permanente, con fundamento en los artículos 67, 69 y 79, fracción IV constitucionales, convocó a un período extraordinario de sesiones de la Cámara de Diputados a fin de que, en virtud al artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se conformara la Comisión Jurisdiccional y la Sección Instructora.

El 12 de julio, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, constituyó a la Comisión Jurisdiccional y a la Sección Instructora. La Sección Instructora recibió por parte de la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados el expediente de la solicitud de la declaratoria de procedencia. Ese mismo día se requirió al Senador Díaz Serrano la radicación y el inicio de la instrucción, el contenido del requerimiento y las constancias presentadas por la Procuraduría General de la República, así como el derecho de nombrar un defensor, debiendo comparecer el día 15 de julio. La Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados notificó dicho acuerdo el 13 de julio.

El 15 de julio de 1983, se inició la sesión acordada por la Sección Instructora, compareciendo el Senador Díaz Serrano, acompañado de sus defensores, y el Director General de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de la República, Lic. Fernando García Cordero.

El Presidente de la Sección Instructora, Diputado Mariano Piña Olaya, pidió a sus miembros consideraran que las prerrogativas fundamentales del fuero constitucional son la inmunidad y la inviolabilidad en sus opiniones. La inmunidad "... consiste en que las autoridades no podrán detener, acusar, enjuiciar o condenar a los miembros del Congreso de la Unión en tanto la Cámara de Diputados no levante dicha inmunidad constitucional y haga la declaratoria de procedencia."¹⁰⁰ Asimismo, mencionó que la inmunidad tiene por fundamento la necesaria distinción entre la responsabilidad política y la responsabilidad penal.

¹⁰⁰ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. LII Legislatura. Año I México, D.F., viernes 29 de julio de 1983, Tomo I, Num. 1. p. 5

En este orden de ideas dejó por asentado que se trataba de preservar simultáneamente la igualdad de todo individuo ante la ley, por un lado, y por otro de preservar la independencia de aquellos en quienes la nación ha conferido su representación en el Poder Legislativo. La Sección Instructora concluyó que el fuero constitucional ... "no es una patente para que los autorice a delinquir impunemente, ni una protección que los sitúe al margen de las normas mínimas de convivencia reconocidas por la ley penal, ya que no podría encuadrar tal protección dentro del Estado de Derecho que, como el nuestro, rechaza la práctica del poder como privilegio al servicio de intereses personales."¹⁰¹

Se les indicó el procedimiento marcado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como establecer que en ningún momento "... la necesidad de esclarecer el cuestionamiento que involucra al senador Jorge Díaz Serrano incide sobre la respetabilidad del Senado de la República y del Poder Legislativo de la Unión."¹⁰²

El Director General de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de la República ratificó su solicitud y ofreció como prueba documental la copia certificada de la orden de aprehensión No. 66/83 por el Juez Noveno del Distrito Federal en contra de los probables responsables Enrique Amado Cárdenas, Herman Saurer y Jacques Van Damm junto con Díaz Serrano por delito de fraude.

Asimismo Díaz Serrano señaló que demostraría su inocencia. Conforme al artículo 13 nombró como sus defensores a los licenciados Ignacio Mendoza Iglesias, Enrique Mendoza Morales, Manuel Uriza Cerda, Ignacio Mendoza Aguilar, María Teresa Fuentes y al pasante Federico Mendoza Aguilar. Díaz Serrano en su alegato indicó que "... Rechazo todo cargo y cualquier acusación en mi contra en virtud de que nunca he cometido un hecho ilícito y menos de

¹⁰¹ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.
Ibidem. p. 5

¹⁰² DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.
Ibidem. p. 5

carácter delictuoso ... se pretende fundar las falsas imputaciones, por lo que exijo desde luego, se proporcionen todos los datos e informes necesarios para el cabal conocimiento de las cuestiones a las que daré satisfactoria respuesta en su oportunidad.”¹⁰³

Solicitó se abriera el período para el ofrecimiento y desahogo de pruebas por 30 días, conforme a los artículos 14 y 32 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y 220 del Código Federal de Procedimientos Penales. Ofreció como pruebas los planos y especificaciones de los barcos así como la opinión de dos peritos que fueron los ingenieros Antonio Montes de Oca Zentenat y Agustín Straffon Arteaga. La Sección Instructora fijó como plazo hasta el 18 de julio a las doce horas.

Para el día 18 de julio no se presentaron los peritos, dirigiendo 2 cartas cada uno donde se excusaban. Se tuvieron por admitidas las pruebas de la Procuraduría General de la República y se fijó el día 21 de julio para el desahogo de pruebas concluyendo el periodo aprobatorio.

El 21 de julio se desahogaron las pruebas. Díaz Serrano objetó la traducción de los documentos ofrecidos por la Procuraduría General de la República escritos en inglés, aduciendo que carecían de eficacia legal porque la traducción era pésima y los traductores no llenaban los requisitos del Código Federal de Procedimientos Penales. Se propuso la intervención de un perito en idiomas para que hiciera la traducción de los documentos. La Sección Instructora examinó a los peritos traductores de la Procuraduría General de la República, quienes acreditaron su calidad y nombramiento oficial. El perito de la defensa no pudo acreditar su calidad por no contar con un nombramiento oficial.

¹⁰³ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. *Ibidem*. p. 7

Se confrontó la traducción que hicieron los peritos de ambas partes de algunos documentos escritos en inglés, incluso con la traducción que realizaron algunos diputados integrantes de la Sección Instructora, coincidiendo las traducciones con la que se presentó como prueba.

El 22 de julio de 1983 la Procuraduría General de la República presentó sus alegatos, en donde reiteró su requerimiento de remoción del fuero constitucional del senador Díaz Serrano, conforme a los artículos 111 constitucional y 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por la compraventa de los buques "S.M. Cantarell" y "S.M. Ahkatum", incurriendo en el delito de fraude con daño patrimonial para el organismo público descentralizado Petróleos Mexicanos en contra de su ex Director General. Se le concedió al Senador Díaz Serrano que presente sus alegatos para el día 23, pero se prorrogó para el 25.

El 25 de julio de 1983 Díaz Serrano presentó sus alegatos en donde afirmó su inocencia, argumentando que se violaba el artículo 21 constitucional, pues no hubo denuncia formal de Petróleos Mexicanos, sino que fue por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

El 29 de julio de 1983 la Sección Instructora formuló sus conclusiones, en donde en el octavo considerando expresaba, lo siguiente:

"En respuesta al alegato de la defensa en el sentido de que el procedimiento se encuentra viciado por haber sido la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la que practicó la averiguación en que se apoya el requerimiento, esta Sección Instructora afirma que el efecto jurídico que da pie al presente procedimiento es precisamente el requerimiento formulado por la Procuraduría General de la República, por lo que no está en cuestión la naturaleza del órgano estatal denunciante.

"Además, para esta Sección está debidamente acreditado en autos que la Procuraduría presentó su requerimiento apoyándose en la denuncia de hechos que al efecto presentó la Secretaría de la Contraloría

General de la Federación en cumplimiento de las funciones que ésta le asigna la fracción XVII del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública.”¹⁰⁴

Asimismo, se mencionaba en el considerando número 9 que los elementos de convicción de la declaratoria de procedencia “... sólo se encaminan a resolver si ha o no a remover un impedimento procesal, no valorando en términos definitivos la culpabilidad o la inocencia del legislador ... sino a la vista de pruebas que acrediten la existencia de hechos descritos por la ley como supuestos delictivos y su vinculación a quien goza de inmunidad constitucional, para que, en su caso, una vez declarada la procedencia, sean los órganos competentes los que resuelvan sobre dicha culpabilidad o inocencia.”¹⁰⁵ Concluyó la Sección Instructora expidiendo el siguiente decreto:

“Primero: Se remueve el fuero de que goza el ingeniero Jorge Díaz Serrano como senador de la República, a efecto de que se pueda ejercitar las acciones legales que correspondan.

“Segundo: Se declara que ha lugar a proceder en contra del C. Senador Ingeniero Jorge Díaz Serrano, en los términos de los artículos 74 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Tercero: Se separa de su cargo de senador de la República al C. Ingeniero Jorge Díaz Serrano.

“Cuarto: Hágase del conocimiento de la Procuraduría General de la República y del C. Ingeniero Jorge Díaz Serrano esta resolución.

¹⁰⁴ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.
Ibidem. p. 10

¹⁰⁵ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.
Ibidem. p. 10

“Quinto: Cúmplase en lo conducente con lo dispuesto por el artículo 44 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”¹⁰⁶

El 30 de julio de 1983 la Cámara de Diputados se declaró en Jurado de Procedencia:

Se leyeron los artículos 27 y 40 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el artículo 103 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establece que las intervenciones no durarán más de media hora. Se leyó el Dictamen de la Sección Instructora y una vez concluido su lectura, se inició el debate.

El primero en intervenir fue el Licenciado Fernando García Cordero, Director General de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de la República, en donde reitera su solicitud de remoción del fuero constitucional, fundamentándose en el artículo 111 constitucional y 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

A continuación tomó la palabra el Senador Díaz Serrano, y reafirmó su inocencia de los cargos que se le imputan. “Nunca he pretendido eludir mis responsabilidades y ,así, si quienes analicen aquí mi defensa considerarán que soy culpable, estaré pronto dispuesto para establecerla en otras instancias. A tal punto estoy seguro, al mismo tiempo, de mi inocencia y de la equidad de quienes hayan de juzgarme.”¹⁰⁷ “A mí me tocó correr con todos los riesgos de este proyecto y hoy afronto las consecuencias de la distorsión malévola del milagro petrolero, que sigue siendo el pilar más fuerte de la economía nacional. Mis afanes, pues, nunca se fueron por el camino del lucro. Respeto profundamente mi propia dignidad y jamás he dado motivo justificado para que se vulnere, ni en

¹⁰⁶ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. *Ibidem.* p. 12

¹⁰⁷ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, LII Legislatura, Año Legislativo I, México, D.F., 30 de julio de 1983, No. 2, p. 14

México ni en el extranjero. En el extranjero, precisamente, se conocen muy bien los nombres de los funcionarios inclinados a las componendas en México y en todo el mundo, e inclusive hay de ellos listas que circulan en los máximos niveles del comercio internacional, en las cuales se califican eufemísticamente de 'susceptibles' aquellas personas que lo hacen"¹⁰⁸

Del procedimiento llevado por la Sección Instructora, comentó que: "En su oportunidad presenté a la Sección Instructora de la H. Cámara de Diputados una defensa sustentada en la Constitución de la República, en la cual rechacé, como lo hago ahora en forma absoluta y terminante, cualquier acusación en mi contra, ya que no he cometido ningún hecho calificado como delito.

"No fueron aportadas por la acusación ningunas pruebas para establecer una supuesta diferencia de precio pagado por una nave, sin tomar en consideración que el valor que se les atribuye ha sido calculado por la cantidad de material utilizado en su construcción, haciendo a un lado su calidad y funcionalidad que peritos en la materia pueden constatar y, su valor en el mercado especulativo, regido por la ley de la oferta y la demanda. Pero con independencia de lo anterior y de otras circunstancias anómalas que manifestaré, llegado el caso, ante el Juez Instructor, destaco ahora que todo el procedimiento seguido para obtener la Declaración de Procedencia, porque viola diversas disposiciones capitales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."¹⁰⁹

Interpretó el artículo 111 constitucional, en su parte de que los diputados y senadores son responsables de los delitos cometidos durante el tiempo de su encargo de la siguiente manera:

¹⁰⁸ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.
Ibidem, p. 16

¹⁰⁹ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN,
Ibidem, p. 18

“Evidentemente, el texto constitucional alude con precisión a la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo como diputados y senadores al H. Congreso de la Unión, es por lo menos, aberrante, pretender una interpretación extensiva en el sentido de que el precepto se refiere a la comisión de delitos ejecutados durante el tiempo de cualquier otro cargo desempeñado con anterioridad.”¹¹⁰

Se fundamentó en el artículo 21 constitucional, sobre que es el Ministerio Público el que tiene como facultades el investigar y perseguir delito, para afirmar que la Procuraduría General de la República ratificó solamente la investigación realizada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

A continuación el Lic. García Cordero, respondió a los argumentos del Senador Díaz Serrano, en el sentido que, la Procuraduría General de la República integró una averiguación previa mediante denuncia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, sobre la operación de compraventa de los buques. En relación a la interpretación del artículo 111 constitucional, afirmó que la defensa hizo una mala interpretación del ordenamiento constitucional, pues la inmunidad no es impunidad.

“En nuestro país que no es excepción, dicho obstáculo procesal tiene como exclusiva finalidad evitar que por medio de imputaciones infundadas o ligeras en agravio del funcionario, se atente contra el ejercicio de la función. No apareja un privilegio personal del funcionario. Tampoco pretende cubrir a éste de fundadas imputaciones por hechos ilícitos efectivamente cometidos que merecen en cualquier estado de derecho, la intervención de los tribunales. Más todavía, la igualdad de los individuos ante la ley penal y la posible exigencia de

¹¹⁰ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, *ibídem*, p. 18

otorguen a los actos de elección o de designación, el mérito de sustraer al individuo de sus responsabilidades, confiriéndole una especie de salvoconducto para evitar o diferir , irremisiblemente, el enjuiciamiento que deba hacer cuando por parte de las autoridades competentes.”¹¹³

En relación al punto en que el senador Díaz Serrano afirmaba que la Procuraduría General de la República elaboró su petición de desafuero sin haber realizado la averiguación previa y delegando a otra dependencia federal, la Secretaría General de la Contraloría de la Federación, esta función, el Lic. García Cordero, explicó que se había procedido con base en una denuncia detallada que presentó la Secretaría, fundamentándose en los artículos 109 constitucional y 12 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Asimismo afirmó que el artículo 32 bis fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal obligaba a la Secretaría General de la Contraloría de la Federación a denunciar ante el Ministerio Público los hecho delictuosos de que tuviera conocimiento. Concluyó solicitando que se votara por la remoción del fuero constitucional del Senador Díaz Serrano.

A continuación intervino el Licenciado Ignacio Mendoza Iglesias, abogado del Senador Díaz Serrano, el cual se refirió más al peritaje realizado por la Procuraduría General de la República, así como la validez de las pruebas presentadas.

Una vez terminados los alegatos de las dos partes, se les conminó a abandonar el Salón de Sesiones y pasar a otra área del recinto legislativo. Se inició el debate del dictamen elaborado por la Sección Instructora.

¹¹² DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ibidem*, p. 22

¹¹³ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ibidem*, p. 23

El primero en intervenir en el debate fue el Diputado Juan José Hinojosa, el cuál hizo hincapié en que el objetivo del Jurado de Procedencia era determinar que existían los elementos suficientes para privar del fuero constitucional y no para esclarecer la culpabilidad o inocencia del procesado, recapituló el procedimiento seguido desde la denuncia hasta el debate y exhortó para que se tomara la resolución adecuada.

El Diputado Francisco Ortiz Mendoza por el contrario, se refirió a la actuación del Senador Díaz Serrano cuando era el Director General de Petróleos Mexicanos. El Diputado Raúl López García igualmente se refirió a las decisiones tomadas por el acusado. En cambio, el Diputado David Orozco Romo, aparte de seguir con el mismo tema, analizó el argumento de la defensa en el sentido de que sólo procede el desafuero por la comisión de delitos durante el tiempo en que el servidor público estuviera en su cargo declarándose en contra de este argumento.

El Diputado Iván García Solís sólo habló de cuestiones políticas que no daban lugar al proceso que se estaba debatiendo, criticando el hecho de que se llevara la declaratoria de procedencia en lugar de tratar los problemas sociales del país. El último en intervenir fue Diputado Enrique Soto Izquierdo quien analizó las tesis formuladas por la defensa, poniéndose en contra de las mismas.

Una vez concluido el debate, se pasó a votar la remoción del fuero constitucional del Senador Díaz Serrano, y por 364 votos se aprobó la siguiente declaratoria:

“Primero: Se remueve el fuero de que goza el ingeniero Jorge Díaz Serrano como senador de la República, a efecto de que se puedan ejercitar las acciones legales que correspondan.”

el homicida había sido contratado por el entonces diputado Manuel Muñoz Rocha, quien a su vez había desaparecido.

El domingo 3 de octubre, la Procuraduría General de la República presentó ante la Cámara de Diputados la solicitud oficial de desafuero del diputado Manuel Muñoz Rocha, a fin de que pudiera ejercerse acción penal en su contra por su presunta responsabilidad en el homicidio del licenciado José Francisco Ruiz Massieu. "... el Director de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de la República, Pablo Chapa Bezanilla, presentó al oficial mayor de la Cámara de Diputados, Adalberto Campuzano, la solicitud de declaración de procedencia."¹¹⁵

El día 4 de octubre de 1994, durante la sesión de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se leyó la solicitud de licencia del Diputado Muñoz Rocha, fechada el día 3 de octubre, cuyo contenido era el siguiente:

"Yo, Manuel Muñoz Rocha, Diputado Federal, señalo (sic) que ante los acontecimientos recientes, se me imputa la responsabilidad en la muerte del Lic. Ruiz Masieu (sic). Tengo en mi poder pruebas de que el responsable intelectual fue Abraham Rubio Canales. El tiene relaciones muy poderosas; por eso temo por mi vida. Pido seguridad para mi familia. Por estos motivos graves solicito licencia al cargo de Diputado Federal, y así (sic) poder comparecer ante la justicia y aclarar mi situación."¹¹⁶

Enseguida se pasó a la discusión del acuerdo que se transcribe:

"Primero: Se concede licencia por tiempo indefinido al diputado Manuel Muñoz Rocha, para separarse de sus funciones como diputado federal electo en el VII distrito del Estado de Tamaulipas, a partir de esta fecha.

¹¹⁵ VENEGAS, Juan Manuel, et. Al. "Pide la PGR el desafuero del diputado Muñoz Rocha" *La Jornada*, 3 de octubre de 1994, p. 10.

¹¹⁶ RUIZ MASSIEU, Mario. *Yo acuso: denuncia de un crimen político*, Ed. Grijalbo, 1995, México, p. 20.

“Segundo: llámese al suplente.”¹¹⁷

Se abrió el registro de oradores, y en ese momento sin prevenirlo, se inició un pequeño debate, desde su curul el Diputado Felipe de Jesús Calderón Hinojosa preguntó si existía un fundamento legal en la licencia y cuál era. El Presidente de la sesión respondió que era el artículo 79 fracción VIII de la Constitución General. Asimismo, el Senador Porfirio Muñoz Ledo cuestionó la procedencia de la licencia y su fundamento legal. De nueva cuenta se dio la misma respuesta y explicó que la Oficialía Mayor remitió la solicitud de licencia a la Comisión Permanente. El Diputado Calderón Hinojosa volvió a preguntar el por qué no se había turnado a la Comisión Permanente la solicitud de declaratoria de procedencia hecha por la Procuraduría General de la República en contra del Diputado Muñoz Rocha. El presidente le contestó que la solicitud de declaratoria de procedencia fue turnada a las comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados. El Diputado Calderón Hinojosa solicitó la presentación a la Comisión Permanente de la solicitud de desafuero recibiendo como respuesta la anterior. Ambos, Calderón Hinojosa y Muñoz Ledo afirmaron que la solicitud de licencia y la de declaratoria de procedencia deberían de conocerse al mismo tiempo. El Presidente de la sesión dio por finalizado el asunto y cedió la palabra al Senador Ángel Sergio Guerrero Mier.

El Senador Guerrero Mier dio a conocer una declaración política de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional condenando el homicidio de José Francisco Ruiz Massieu. Acto seguido, tomó la palabra el Diputado Calderón Hinojosa, quien estuvo en contra de la licencia, argumentando que lo más conveniente era iniciar el procedimiento de desafuero, manifestando lo siguiente:

¹¹⁷ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA COMISION PERMANENTE, Año III, No. 13, 5 de octubre de 1994, p. 457

“¡Me parece, en el mejor de los casos, una torpeza que antes de acatar el pedimento de la autoridad investigadora, antes de acatar el pedimento del Ministerio Público; antes de acatar el pedimento del abogado de la nación, que además en este caso se encama (sic) por razones trágicas en el hermano de la víctima; antes de acatar la responsabilidad constitucional de declarar la procedencia y poner a sujeción de las autoridades policiacas al compañero nuestro, estamos procediendo a un trámite que también, en el mejor de los casos, es solicitado por el inculpado, es en su interés y es, desde luego, de una dimensión distinta y una dimensión menor que lo que tiene que ver con la responsabilidad de este servidor público!”

“El trámite de la licencia, independientemente de los efectos prácticos que pudiese tener, es, en este preciso momento, un trámite evasivo del desafuero o en los términos de la legislación actual constitucional, de la declaración de procedencia, evidentemente procedente, valga la redundancia, en el caso del asesinato de Ruiz Massieu.”¹¹⁸

Manifestó que la licencia no protegería la vida y la integridad de la familia y de la persona del Diputado Muñoz Rocha, así como que no era impedimento el fuero constitucional para que se presentara ante las autoridades y que la Comisión Permanente debería de citar a sesión extraordinaria porque era el órgano competente para hacerlo, y si daba trámite a la licencia cometería una violación a la Constitución Federal.

“No puede seguirse la acción penal en su contra si no se hace esta declaratoria procedente, porque independientemente de las posibilidades prácticas de investigar el paradero del hasta ahora diputado Muñoz Rocha o de proceder a su detención, legalmente está investido de fuero y más aún, legalmente representa al Congreso de la Unión, representa a los ciudadanos y tal

¹¹⁸ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA COMISIÓN PERMANENTE, *Ibidem*, p. 460

investidura es inmerecida para quien según las pruebas y las evidencias, ha cometido un asesinato de tan asquerosa villanía.”

“Estamos representados todos, estamos los ciudadanos y más aún, aún en el caso de conceder la pretendida licencia al ciudadano Muñoz Rocha, no ha perdido su carácter de diputado; es más, puede plantearse la hipótesis teórica de que puede invocarlos en cualquier momento, porque tan imprecisas son las causas que invoca para otorgar la licencia, como infundadas y puede reasumir la protección constitucional, si éste fuera el caso extremo, en estas circunstancias. Nada tiene que ver con la celeridad del proceso, todos hemos sido testigos que para bien o para mal, en cuestión de horas ha sido convocado el Congreso y en cuestión de horas ha decidido cuántos y cuántos casos hemos visto así”¹¹⁹

A continuación habló el Diputado Miguel González Avelar, el cual realizó una disertación sobre la diferencia entre Juicio Político y Declaratoria de Procedencia, al tratar la declaratoria de procedencia, expresó que “El otro mecanismo, el que se refiere a la declaratoria de procedencia, es aquél por virtud del cual una de las personas revestidas del fuero constitucional incurre en la comisión de un delito; en este caso no corresponde a la Cámara determinar la culpabilidad, no corresponde a la Cámara juzgar y sentenciar respecto de esta conducta y decir es culpable o es inocente, lo que le corresponde es establecer la presunta responsabilidad del inculpado, con objeto de levantarle precisamente la inmunidad que el fuero le otorga, para que pueda ponerse a disposición de las autoridades penales correspondientes.

“Este es el caso que se ha iniciado ya en la Cámara de Diputados, efectivamente. El domingo anterior, la Procuraduría General de la República pidió a la Cámara de Diputados, que es la competente en la materia, no la Comisión Permanente, a la Cámara de Diputados solicitó que iniciara el procedimiento para

¹¹⁹ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA COMISIÓN PERMANENTE, *Ibidem*, p. 461

la declaratoria de procedencia que llevaría en su momento, al levantamiento del fuero o a la privación del fuero del diputado en cuestión”.¹²⁰

Hizo una descripción detallada del procedimiento de declaratoria de procedencia y afirmó que los efectos de ésta son diferentes a los de la licencia. Citó una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en donde se afirmaba que subsiste el fuero constitucional para un legislador con licencia. Pero insistió en que los cargos de elección popular son irrenunciables en nuestro País, y por lo tanto, para dejar ese cargo se debe de pedir licencia. Aludió a ejemplos en que varios legisladores pidieron licencia para ocupar otros cargos de elección popular. Se basó en el artículo 112 constitucional, para establecer que como con la licencia el legislador se separaba de su cargo, no era necesario instruir la declaratoria de procedencia. Por último afirmó que sólo existían tres procedimientos para quitar el fuero constitucional: el juicio político, la declaratoria de procedencia y la licencia parlamentaria.

Enseguida habló el senador Porfirio Muñoz Ledo, estableciendo que existían dos procedimientos que se tenían que tratar al mismo tiempo: la solicitud de licencia y la solicitud de inicio del procedimiento de declaratoria de procedencia. Apoyó la opción de la declaratoria de procedencia, argumentando que “Ni desde el punto de vista procesal, ni desde el punto de vista político, ni desde el punto de vista lógico, ni desde el punto de vista constitucional, podríamos actuar de semejante manera. Conceder, primero, la licencia, significa presumir, puesto que no la solicita para ocupar otro cargo público o para dedicarse a importantes actividades privadas, sino para someterse a las autoridades judiciales, que nosotros estamos prejuzgando en contra de sentencias de la Corte de Justicia, que la pérdida del fuero, cuando los cargos de representación popular son irrenunciables y cuando el Supremo Tribunal del país ha concedido amparo

¹²⁰ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA COMISIÓN PERMANENTE, *Ibidem*, p. 462

en contra de legisladores con licencia, por el hecho de que en su opinión mantienen el fuero constitucional.”¹²¹

Después hizo uso de la palabra el Diputado Juan de Dios Castro Lozano, criticando la intervención del Diputado González Avelar, destacando que si bien es cierto que la Comisión Permanente no tiene las facultades de iniciar la declaratoria de procedencia, sí puede convocar a sesión extraordinaria al Pleno.

El Senador Ángel Sergio Guerrero Mier intervino en el debate, apoyando la licencia con el argumento de que se debía poner rápidamente al Diputado Muñoz Rocha en manos de la Justicia. El Diputado Gonzalo Altamirano Dimas expresó sus dudas sobre si la solicitud de licencia era verdadera o apócrifa. El Presidente de la Sesión dio orden para que se leyera un oficio de fecha 4 de octubre de 1994, firmado por el Oficial Mayor de la Cámara de Diputados, en donde declaraba que la firma de la solicitud de licencia coincidía con la firma autógrafa en poder del la Oficialía Mayor.

De nueva cuenta el Diputado Calderón Hinojosa, mencionó que el delito se cometió durante el período en que el Diputado Muñoz Rocha se encontraba en funciones y que había una cuestión política que impedía continuar con el proceso de desafuero. El Senador Muñoz Ledo emitió la misma opinión. El Diputado Enrique Gabriel Jiménez Remus opinó en contra de la licencia. El Diputado González Avelar subió por tercera ocasión a la tribuna aclarando que se debía dar cauce a la licencia. El Senador Ricardo Monreal Avila defendió la propuesta de la licencia, argumentando que era por dar mayor celeridad a la Justicia. Vuelve el Senador Muñoz Ledo a refutar la licencia y entonces, se da la intervención del Diputado Florencio Salazar Adame, de la fracción parlamentaria del PRI, amigo y paisano de José Francisco Ruiz Massieu, anuncia que votaría en contra de la licencia porque con la declaratoria de procedencia se aplicaría la ley, tal como lo decía su paisano y momentos después rompió a llorar en su asiento. Cerró el

¹²¹ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA COMISIÓN PERMANENTE, *Ibidem*, p. 465

debate la Diputada Rosa Albina Garavito Elías hablando en contra de la licencia. Se dio un receso y al regresar se votó la solicitud, aprobándose por 21 votos a favor y nueve en contra.

Las reacciones en los medios informativos no se hicieron esperar, criticando el otorgamiento de la licencia como una salida política. Ignacio Rodríguez Reyna comentó el debate de la siguiente manera:

“Aprobada a las 15 horas del 5 de octubre, la renuncia estaba firmada sin acentos y sin la tilde que acompaña a la ‘ñ’. El liderazgo de la Cámara la dio por buena sin razonar. La consigna era tratar de proteger al PRI y evitar el proceso de desafuero que traería descrédito”.

“Como en los mejores tiempos, la aplanadora priísta cumplió con sus funciones, a excepción de uno de sus miembros: el guerrerense Florencio Salazar Adame. Amigo de José Francisco subió a la tribuna a anunciar que votaría en contra de la licencia porque sin duda el del ex gobernador de Guerrero era un crimen político. Salazar Adame bajó de la tribuna entre aplausos, llegó hasta la curul, se desplomó en el sillón y estalló en llanto.”¹²²

De lo antes expuesto, podemos encontrar las siguientes semejanzas y diferencias en forma general:

1. Ambos acusados ocupaban cargos públicos de elección popular. Díaz Serrano era senador de la República cuando se le inició la declaratoria de procedencia y Muñoz Rocha era diputado federal.
2. El delito imputado a Díaz Serrano ocurrió antes de que él fuera senador de la República, al contrario de Muñoz Rocha, que fue cometido al final del periodo de su cargo.

¹²² RODRÍGUEZ REYNA, Ignacio. *Ruiz Massieu: Los crímenes del poder*. Ed. Planeta., México, 1995, p. 61

3. En los dos casos los delitos que se cometieron eran causa para que se iniciara el procedimiento de declaratoria de procedencia.
4. En ambos casos se encontraba sesionando la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.
5. El proceso de Díaz Serrano duró un mes, mientras que el de Muñoz Rocha un día.
6. Para la anécdota, el único legislador que estuvo en la Comisión Permanente, tanto en 1983 como en 1994 fue el entonces diputado Miguel González Avelar, en la primera como presidente de dicha Comisión llamando a la Cámara de Diputados a sesión extraordinaria, en la segunda demostrando la viabilidad de la licencia.
7. El proceso en contra de Díaz Serrano fue el de declaratoria de procedencia y el proceso en contra de Muñoz Rocha en sí sólo fue un trámite para otorgar la licencia.

En este punto, se destacan los pasos que siguieron los procesos y a manera de resumen enunciaremos dichos pasos. En el caso de Díaz Serrano, primero la Dirección de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de la República presentó ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados la solicitud de inicio a la declaratoria de procedencia; después la Oficialía Mayor remitió la solicitud a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, ésta a su vez lo envió a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados para analizar su procedencia; una vez que realizaron su dictamen las Comisiones Unidas, lo hacen llegar a la Comisión Permanente y ésta convocó a la Cámara de Diputados a un período extraordinario de sesiones; ya reunida en pleno, la Cámara de Diputados se abocó a constituir a la Comisión Jurisdiccional y a la Sección Instructora. Al sesionar la Sección

Instructora, requirió la presencia de Díaz Serrano, hubo los períodos de ofrecimiento y desahogo de pruebas; se escucharon los alegatos de las dos partes y la Sección Instructora emitió sus conclusiones, entregándoselas al pleno de la Cámara de Diputados, que a continuación inició el debate, se votó por la procedencia, quedando plasmada esta misma en la Declaratoria.

En cambio, en el caso de Muñoz Rocha se llevó otro sistema. La Dirección de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de la República presentó su solicitud de inicio al procedimiento de declaratoria de procedencia a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y después, ese mismo día la Oficialía Mayor recibe la supuesta solicitud de licencia de Muñoz Rocha. A su vez, la Oficialía Mayor turnó a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales la solicitud de la Procuraduría y la solicitud de licencia la hizo llegar a la Comisión Permanente. Se debatió la solicitud de licencia, se votó y se aprobó el otorgamiento de la licencia.

CAPITULO 6

CRITICAS Y PROPUESTAS.

6.1.- CRITICA A LA LICENCIA.

De lo que se ha expuesto en los capítulos precedentes y en especial, el anterior, podemos establecer varios puntos sobre la licencia que se otorga a los miembros del Congreso de la Unión.

En relación al caso del Diputado Muñoz Rocha, procesalmente hablando, la solicitud de la licencia se presentó tal como lo marca el artículo 47 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es decir por medio de un oficio, pero en este caso y como lo faculta el artículo 79, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el órgano del Poder Legislativo que conoció esta solicitud fue la Comisión Permanente, ya que se había clausurado el último periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión y faltaba poco tiempo para que entrara la nueva Legislatura. Se discutió y se aprobó en un solo día, debido a su característica de ser un asunto "de tramite", como suelen denominarlo los legisladores en el orden del día de los asuntos a discutir.

Pero en esencia esta figura fue utilizada de forma errónea. Constitucionalmente los diputados federales y senadores se les otorga la licencia en el caso de que ocupen otro cargo o comisión de la Federación o de los Estados siempre que esté remunerado, cesando sus funciones representativas mientras dure su nuevo cargo. En los artículos 47 y 48 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece que también se puede otorgar la licencia a los legisladores por indisposición o causas graves. El tener que ocupar otro cargo público es la causa más frecuente para solicitar licencia. Un ejemplo es el del legislador que se postula como candidato a las elecciones tanto federales como locales, solicita su licencia, se la conceden y se llama a su suplente; en caso de ganar las elecciones renueva su licencia cada vez que ésta expire, pero si pierde solicita su reintegración a su antiguo puesto. La indisposición o causas graves por la cual solicita el legislador su licencia se refiere cuando por enfermedad, accidente o cuestiones particulares le obliguen a atender y resolver esos incidentes, existiendo la posibilidad de que vuelva a ocupar su cargo.

El motivo de la solicitud de licencia presentada por el Diputado Muñoz Rocha, es por causas graves, al temer por la seguridad de su vida y la de su familia. A simple vista debería de proceder, porque se presenta una causal que marca el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pero al examinarla más a detalle, el fin de la solicitud es comparecer ante la justicia y aclarar su situación, debido a que se le imputaba el homicidio del Licenciado José Francisco Ruiz Massieu, cosa que podía hacer la aclaración durante el proceso de declaración de procedencia, además el fuero constitucional lo protegía de cualquier acto en su contra, al tener la investidura de diputado federal.

La Carta Magna sólo menciona en su artículo 62, que una vez que se otorgue cesarán las funciones representativas del legislador mientras ocupe la

nueva ocupación, es decir, sólo contempla el cese de las funciones establecidas en el Capítulo II, Título Tercero de la Carta Magna, como por ejemplo la de presentar iniciativas de ley o votar en las sesiones de la Cámara respectiva mientras se ocupe otro puesto público o cargo de elección popular siempre que éste sea remunerado, en ningún momento establece otra causal. Si bien es cierto que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos maneja como motivos para solicitar la licencia la indisposición o grave motivo, lo previene en los casos en que el legislador no pudiere asistir a las sesiones o continuar en ellas, tampoco hace mención el de comparecer ante la justicia.

Al presentarse la situación de que al legislador se le pretenda seguir proceso penal en su contra por delitos graves supuestamente cometidos antes o durante el periodo de su encargo, tal como le ocurrió a Manuel Muñoz Rocha, se entra en el ámbito de otra figura jurídica, que es la declaratoria de procedencia, pues como legislador federal está investido del fuero constitucional y el procedimiento a seguir que marca la Carta Magna es el de la declaratoria de procedencia.

En conclusión, la licencia es una figura muy ambigua, pues como sólo se ha regulado el procedimiento y causas para solicitarla, no se ha establecido el tiempo en que duran sus efectos, ya que en el ejemplo que hemos estado utilizando, el legislador con licencia en cualquier momento puede reasumir su antiguo puesto. Nos encontramos con una figura muy utilizada en el aspecto laboral*, y en el caso de los legisladores tiene tres funciones: primero, garantizar la independencia de los Poderes de la Unión; segundo, para evitar la acumulación de funciones públicas en una sola persona; y tercero, evitar que

* Cuantas veces hemos presenciado los que hemos trabajado en dependencias públicas el abuso que ha dado un sector de la burocracia a esta figura, al grado de que no asisten a sus labores todo un año, lo que ocasiona que aumente la carga de trabajo para los demás servidores públicos o genere rezagos y molestias para el público. Es un gran vicio que casi han monopolizado los burócratas sindicalizados y espero que algún día se legisle este abuso a fondo, o por lo menos que algún estudiante de derecho laboral lo utilice como tema de tesis.

los ciudadanos representados por su legislador carezcan de voz y voto en el Congreso de la Unión. Por lo tanto la licencia no tiene validez jurídica para revocar la inmunidad parlamentaria, y al aplicar esta figura para remover el fuero constitucional nos encontramos que se está cometiendo una violación a la Constitución Federal.

En cuanto a la licencia otorgada al Diputado Manuel Muñoz Rocha, jurídicamente no se le debió haber otorgado, por diversos motivos.

En primer lugar, porque debió proceder la declaratoria de procedencia en lugar de la licencia. El artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que para proceder penalmente en contra de un servidor público investido de fuero constitucional por la comisión de delitos realizados durante el tiempo de su encargo debe de realizarse la declaratoria de procedencia, este artículo es complementado con lo dispuesto en el artículo 12, párrafo tercero de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en donde menciona que no podrán ser detenidos o ejercitarse acción penal en contra de los legisladores hasta que se substancie el procedimiento constitucional. Manuel Muñoz Rocha era diputado federal, estaba involucrado en el homicidio del Lic. José Francisco Ruiz Massieu y era culpado por ser supuestamente el que había planeado ese delito. Luego entonces, estaba entre los servidores públicos con fuero constitucional en el artículo 111 de la Constitución Federal y el delito por el que estaba inculcado sucedió cuando aún no acababa su período como legislador.

En segundo lugar por el fin que conlleva la declaratoria de procedencia. El propósito de este procedimiento es, conforme con el artículo 111 de la Constitución General, el que la Cámara de Diputados erigida en Jurado de Procedencia determine si existen los elementos suficientes para proceder en contra del el servidor público inculcado, en caso de que se declare que ha lugar a proceder, el servidor público queda a disposición de las autoridades

competentes, en cambio la licencia, según lo establecido en el artículo 62 del ordenamiento jurídico citado, su fin es que el servidor público se ausente de su cargo, puesto o empleo en tanto ocupe otro, y conforme a lo establecido en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es que se ausente de su cargo. El diputado Muñoz Rocha en su supuesta solicitud de licencia menciona que desea ponerse a disposición de las autoridades para aclarar su situación legal. Luego entonces se deduce que es procedente la declaratoria de procedencia y no la licencia.

En tercer lugar, por los efectos jurídicos de los procedimientos. El efecto jurídico de la declaratoria de procedencia es remover el fuero constitucional del servidor público, en este caso al legislador, para que sea procesado penalmente, respetando la prerrogativa que le concede el artículo 61 de la Carta Magna, el de la licencia es otorgar un permiso para que se ausente de sus labores. Este punto conlleva al siguiente razonamiento: Siguiendo lo establecido en los artículos 111 de la Constitución Federal, 12 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al declarar la Cámara de Diputados erigida en Jurado de Procedencia que ha lugar a proceder en contra del legislador inculpado, se le separa de su cargo mientras dure el proceso penal, es decir se le priva de su puesto y de sus privilegios, ya no es considerado como miembro del Congreso de la Unión y por lo tanto no goza de fuero, porque esta inmunidad ya se le removió con la declaratoria de procedencia, a fin de que no fuera impedimento para que se le juzgue por el tribunal competente, tal como sucedió con el procedimiento en contra del Senador Díaz Serrano; caso contrario y basándonos en lo establecido en los artículos 62 de la Constitución General, 47, 48 y 49 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la licencia en sí es una solicitud en donde el legislador pide que se le otorgue el permiso para ausentarse, es decir, para que falte a sus labores y pueda ocupar otro cargo o supere la indisposición o la causa grave que le impide asistir a su

trabajo, en ningún momento se considera que el legislador con licencia deja de pertenecer al Congreso de la Unión, constitucionalmente sólo cesan sus funciones representativas, más no su prerrogativa que le concede el fuero constitucional, inclusive el artículo 49 del Reglamento antes citado regula cuándo la licencia otorgada al legislador puede ser con sin goce de sueldo, estableciendo la posibilidad de que en cualquier momento pueda volver a ocupar su antiguo cargo. De todo lo anterior se deduce que al haber solicitado su licencia el Diputado Muñoz Rocha y al concedérsela la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el legislador continuó gozando de fuero constitucional, sin que se le pudiera procesar penalmente.

En cuanto al documento que contenía la solicitud de licencia, fue escrito con faltas de ortografías que a mi parecer, no lo puede cometer un profesionalista como era el Diputado Manuel Muñoz Rocha, por lo que pienso que lo tecléo otra persona, ya se lo hayan dictado o no.

Por lo antes expuesto se llega a las siguientes conclusiones:

- 1.- El delito que se le imputaba al Diputado Manuel Muñoz Rocha era casual para fincarle responsabilidad penal e iniciar el procedimiento de declaratoria de procedencia.
- 2.- La licencia otorgada al Diputado Manuel Muñoz Rocha no removió el fuero constitucional que éste se encontraba investido y por lo tanto no debió de proceder.
- 3.- Al continuar gozando del fuero constitucional no se le podría procesar penalmente en su contra.

4.- Se hizo a un lado el procedimiento legal competente que era la declaratoria de procedencia, y por lo tanto, se cometió una violación a la Constitución Política Federal.

Desgraciadamente se dio una salida política al asunto del Diputado Muñoz Rocha. Es necesario que deba imperar lo establecido en la Constitución y no dar valor a una figura que no tiene la misma fuerza que la declaratoria de procedencia. Espero que en un futuro se logre legislar a fondo estas dos figuras jurídicas. La esperanza muere al último.

6.2.- CRITICA AL FUERO CONSTITUCIONAL.

El fuero constitucional, como se ha anotado en el presente trabajo, es concedido a los servidores públicos que, dada la naturaleza de su encargo, son de importancia para las actividades de la Nación. En el caso concreto de los legisladores, además sirve para que no se les procese judicialmente en su contra a fin de proteger sus opiniones y para mantener el equilibrio de los Poderes de la Unión. Al ser una figura protectora de la actividad del servidor público, debe de seguirse el procedimiento respectivo para quitarle esa investidura, en donde se califica si el delito o infracción requiere que se presente a las autoridades correspondientes el servidor acusado. En el caso de delitos penales el procedimiento a seguir es la declaratoria de procedencia.

En los casos del Senador Díaz Serrano y del Diputado Muñoz Rocha, encontramos que procedían las causas de la solicitud de inicio del procedimiento de declaración de procedencia. Díaz Serrano se le siguió por el delito de fraude y a Muñoz Rocha por el delito de homicidio. Ambas solicitudes fueron presentadas ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ambas

fueron ratificadas, pero sólo el procedimiento de Díaz Serrano fue el que logró continuar y procesalmente se siguieron todos los pasos.

La única cuestión que se puso en duda fue el motivo de la solicitud, el periodista Edmundo Jardón Arzate, ex diputado federal, quien estuvo en las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Legislatura que conoció sobre la declaratoria de procedencia en contra de Díaz Serrano, opinó que once años después que "Cuando dejé de ser diputado, además de haber seguido en las informaciones periodísticas del juicio que se siguió a Díaz Serrano, releí y estudié los elementos aportados por la Procuraduría para sustentar su petición de desafuero y llegué a una conclusión tardía que, de pasada, hago hoy pública: me avergüenzo de haber votado por el desafuero de Díaz Serrano. Creo que es el único error que cometí como diputado, ¡pero qué error!"¹²³

En la declaratoria de procedencia, el diputado Muñoz Rocha bien pudo presentar las pruebas que afirmaba tener, darle seguridad a su persona porque continuaría gozando de fuero constitucional, y si el Jurado de Procedencia considerara que había motivo para su desafuero, aclarar su situación ante las autoridades judiciales.

Lo anterior nos lleva a concluir que la declaratoria de procedencia no es un procedimiento que califica la inocencia o culpabilidad del servidor público, sino que califica el grado del delito que se le imputa a dicho servidor, para que en el caso de que sea grave, se le prive de su inmunidad y quede a disposición de las autoridades competentes. Se aplica el derecho de igualdad de los hombres ante la ley, sin que obre por medio privilegio o prerrogativa alguna.

¹²³ JARDÓN ARZATE, Edmundo. "Procedencia y precedencia" Revista de revistas, 24 de octubre de 1994, p. 29.

6.3- PROPUESTAS.

La licencia tiene como finalidad evitar que un servidor público ocupe al mismo tiempo diversos cargos o puestos públicos, haciendo prevalecer el principio de la división de poderes. El problema surge cuando se trata de aplicar esta figura para anular el fuero constitucional, violando la constitucionalidad de la declaratoria de procedencia para fincar responsabilidad penal, tal como se observó en el caso del diputado Manuel Muñoz Rocha. Como el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el único que contempla la figura de la licencia que se le otorga a los miembros del Poder Legislativo, propongo que, a fin de evitar que se presente la controversia jurídica arriba mencionada, se adicione dos párrafo más a dicho artículo constitucional, para que en uno se contemple los dos supuestos englobados en el Reglamento Interior del Gobierno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de que no queden dispersos en los diferentes ordenamientos legales, y en el otro se especifique que no procederá la licencia en casos de que el legislador sea inculcado por delitos o por incurrir en actos u omisiones que perjudiquen los intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los mismos, quedando de la siguiente manera:

“Artículo 62: Los diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

En los casos en que el senador o diputado no pueda asistir a las sesiones o continuar en ellas, ya sea por indisposición o por otro grave motivo, y dicha ausencia se prolongue por más de tres días lo hará saber a la Cámara respectiva para obtener la licencia necesaria.

En caso de que el Diputado o Senador sea inculcado por delitos penales o incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, no podrá solicitar licencia y tendrá que seguirse los procedimientos establecido en el Título IV.”

CONCLUSIONES.

De todo lo expuesto en el presente trabajo, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

- 1.- La voluntad popular es soberana, el Estado representa a la voluntad popular, luego entonces el Estado es soberano. El Estado necesita para encaminar la voluntad popular de los habitantes que lo constituyen un elemento que regule y ejerza dicha voluntad, este elemento es el gobierno, el cual detenta el poder soberano o soberanía. A fin de que este poder no sea ejercido de manera despótica y arbitraria, perjudicando los intereses de los habitantes de un Estado, se distribuyen sus funciones, siendo independientes entre sí, lo que popularmente se conoce como división de poderes. Dichas funciones son la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Este aspecto es importante, porque se detectan dos aspectos de las funciones de la soberanía del Estado: la independencia que existe entre ellas y la eficacia para ejercerlas.
- 2.- Para ejercer materialmente estas funciones, el Estado requiere de todo un aparato humano, cuyos elementos se conocen con el nombre de servidores públicos, quienes para realizar las funciones antes mencionadas, detentan una serie de derechos y están sujetos a un conjunto de obligaciones.
- 3.- Al existir una independencia de funciones en el Estado, ningún servidor público debe de acumular dichas funciones, por lo que los servidores públicos no pueden ocupar dos o más cargos o puesto públicos. Puede ocurrir que durante el tiempo en que el servidor público ocupe el cargo o puesto público, surjan causas graves o problemas personales que impidan

realizar un acto no válido por esta ley, el servidor público está incurriendo en una irregularidad que perjudique la seguridad e interés del Estado. Como el fuero lo protege de la acción procesal judicial, debe de quitársele esta investidura para que luego sea procesado. Este procedimiento es lo que se conoce como “declaratoria de procedencia” o “desafuero”.

7.- Por lo tanto, y en base a las conclusiones anteriores, cuando un servidor público comete un delito penal grave y solicita una licencia para ausentarse de su puesto o cargo público por causas graves, no se destruye la inmunidad procesal de que está investido, y como consecuencia es improcedente la licencia como figura anuladora del fuero constitucional.

Ciudad de México, enero de 1995-Mérida, Yucatán, julio del 2000.

BIBLIOGRAFIA.

ANDREA SANCHEZ, Francisco José. Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano., Ed. Cambio XIX, México, 1993.

BERLIN VALENZUELA, Francisco. Derecho Parlamentario, FCE, México, 1994.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. Derecho Constitucional, (Tr. Pablo Lucas Verdu) Ed. Tecnos, Madrid, 1965.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano., Ed. Porrúa, 8.- ed., México, 1991.

CAPITANI, Henri. Vocabulario jurídico, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1986.

CARDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos., Ed., Porrúa, México, 1982.

CARPISO, Jorge. Estudios Constitucionales., Ed. UNAM, 3.- ed., México, 1982.

_____ El presidencialismo mexicano, Ed. Siglo XXI, 11.- ed., México, 1993.

CASTELLANOS, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal, Ed. Porrúa, México, 28.- ed., 1990.

COLIN SANCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Ed. Porrúa, 14.- ed., México, 1993.

COORDINACIÓN DE HUMANIDADES, Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán, UNAM, México, 1964.

Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus constituciones H. Cámara de Diputados, 4.- ed., México, 1994, Tomos VII y IX.

DIAZ DE LEON, Marco Antonio. Diccionario de Derecho Procesal Penal., Ed., Porrúa, 2 tomos, 2.- ed., México, 1989.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, Año Legislativo I, México, D.F., 29 de julio de 1983, No. 1.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, Año Legislativo I, México, D.F., 30 de julio de 1983, No. 2.

Diario de los Debates de la Comisión Permanente, LII Legislatura, Año Legislativo I, México, D.F., 6 de julio de 1983, No. 27.

Diario de los Debates de la Comisión Permanente, Año III, México, D.F., No. 13, 5 de octubre de 1994.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Ed. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1991, Tomos XII y XVIII.

FERNANDEZ VAZQUEZ, Emilio. Diccionario de Derecho Público, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1981.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 32.- ed., México, 1993.

GALARZA, Gerardo. "Díaz Serrano conoció a su tiempo el fraude, no detuvo el pago y luego ordenó justificarlo" Proceso, Semanario, Dir. Julio Scherer García, No. 348, 4 de julio de 1983.

GARCIA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho., Ed. Porrúa, 40.- ed., México, 1989.

GIL VILLEGAS, Francisco et. Al. El Congreso Mexicano, Instituto de Investigaciones Legislativas, México 1994.

GONGORA PIMENTEL, Genaro David et. Al. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Ed. Porrúa, 4.- ed., México, 1992.

GONZALEZ DE LA VEGA, Francisco. El Código Penal Comentado, Ed. Porrúa, 9.- ed., México, 1989.

H. CAMARA DE SENADORES. Primer Centenario de la Constitución de 1824, Talleres Gráficos "Soria", México, 1924.

HAURIUO, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, (Tr. José Antonio González Casanova) Ed. Ariel, Barcelona, 1971.

HELLER, Hermann, Teoría del Estado, (Tr. Luis Tobío) FCE, 6.- ed., 1968.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano., Ed. Porrúa-UNAM, 6.- ed., México, 1993.

JARDON ARZATE, Edmundo. "Procedencia y precedencia" Revista de revistas, Semanario, Dir. Enrique Loubet Jr., 24 de octubre de 1994.

LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano, Compañía Editorial Continental, S.A., 5- ed., México, 1972, pp. 253.

KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho, Ed. UNAM, 5.- ed., México, 1986.

MANZELLA, Andrea. El Parlamento, (Tr, Instituto de Investigaciones Legislativas) H. Cámara de Diputados, México, 1987.

MARTINEZ DE LA SERNA, José Antonio. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1983.

MONTESQUIEU. Del Espíritu de las Leyes, (Tr. Nicolás Estévez) Ed. Porrúa, 9.- ed., México, 1992, Colección "Sepan Cuántos..." No. 191, 453 pp.

MORALES JIMENEZ, Alberto. La Constitución de 1857, Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, México, 1957.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, , Ed. Porrúa, 2.- ed., México 1993.

PELLISE PRATS, Buenaventura. Nueva Enciclopedia Jurídica, Ed. Francisco Seix, Barcelona, 1981.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel. Derecho Internacional Privado, Ed. Harla, 5.- ed., México, 1992.

RABASA, Emilio O. El pensamiento político del Constituyente de 1856-1857, Ed. Porrúa, México, 1991.

_____. Mexicano: ésta es tu Constitución, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 9.- ed., México, 1994.

RODRÍGUEZ, Ramón. Derecho Constitucional, (Edición facsimilar a la de 1875), UNAM, México, 1978.

RODRIGUEZ REYNA, Ignacio, Ruiz Massieu: Los crímenes del poder., Ed. Planeta, México, 1995, 121 pp.

ROUSSEAU, Juan Jacobo. El Contrato Social, Editores Mexicanos Unidos, 3.- ed., México, 1985.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano., Ed. Porrúa, México, 1983.

SANTAOLALLA, Fernando. Derecho Parlamentario Español, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

SAYEG HELU, Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano., Ed. Porrúa, México, 1987.

SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado., Ed. Porrúa, 11.- ed., México, 1990.

_____. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, Tomo I, México, 1988.

75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ed. Porrúa, México, 1992.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano., México, Ed. Porrúa, 27.- ed., 1993.

_____. Leyes Fundamentales de México. Ed. Porrúa, 14.- ed., México, 1987.

TRUEBA URBINA, Alberto et. Al. Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Ed. Porrúa, 30 ed., México, 1996.

VENEGAS, Juan Manuel, et. Al. "Pide la PGR el desafuero del diputado Muñoz Rocha" La Jornada, Diario, Dir. Carlos Payán Verver, 3 de octubre de 1994.

Versión estenográfica de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 29 de diciembre de 1982.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código Federal de Procedimientos Penales.

Código Penal Federal.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

TRUEBA URBINA, Alberto et. Al. Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Ed. Porrúa, 30 ed., México, 1996.

VENEGAS, Juan Manuel, et. Al. "Pide la PGR el desafuero del diputado Muñoz Rocha" La Jornada, Diario, Dir. Carlos Payán Verver, 3 de octubre de 1994.

Versión estenográfica de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 29 de diciembre de 1982.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código Federal de Procedimientos Penales.

Código Penal Federal.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Laudo: Exp. No. 599/44. María del Carmen Dovois Vs. Secretaría de Educación Pública.

Laudo: Exp. No. 52/47. C. Jefe del Departamento Agrario Vs. Darío García Luevano.