



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE

PRESENTA:

TANIA MEZA HERNÁNDEZ

TEMA DEL TRABAJO:

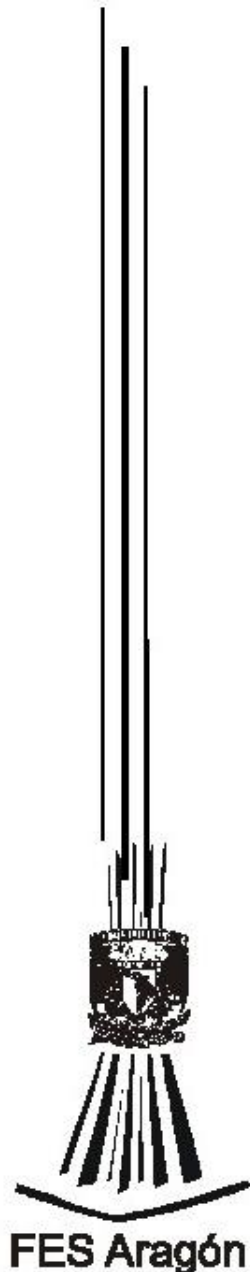
ANÁLISIS CRÍTICO DEL FUERO CONSTITUCIONAL COMO
PRIVILEGIO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CONTEMPLADOS EN
EL ARTÍCULO 111 CONSTITUCIONAL

EN LA MODALIDAD DE "SEMINARIO DE TITULACIÓN COLECTIVA"

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

Asesor : Mtra. Rosa María Valencia
Granados



BOSQUES DE ARAGÓN, EDO. DE MÉXICO A 5 DE OCTUBRE 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTO ESPECIAL:

A mis padres que en todo momento, situación y problema, me apoyaron para terminar mis estudios,

A mis sobrinas Diana y Alana que en cada momento de su crecimiento y desarrollo, me dieron ánimos para continuar con mis estudios.

A Mario, que mas que un novio, es una persona en el que encuentro amor, confianza y apoyo en cada momento difícil, sobre todo para continuar con la terminación del presente trabajo.

A mis amigos, con los pude contar directa o indirectamente, y contribuyeron a la realización del presente trabajo, especialmente a Lorena.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por la formación que recibí.

A mis maestros y Asesores, por su apoyo, dirección, consejos y confianza en la elaboración del presente trabajo, en especial al Profesor Martin Lozano Jarillo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL DEL FUERO CONSTITUCIONAL

1.1 CONCEPTO DE FUERO.....	1
1.2 INMUNIDAD.....	4
1.3 SERVIDOR PÚBLICO.....	5
1.4 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.....	7
1.4.1 TIPOS DE RESPONSABILIDAD.....	9
1.4.1.1 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	9
1.4.1.2 RESPONSABILIDAD POLÍTICA.....	11
1.4.1.3 RESPONSABILIDAD CIVIL.....	11
1.4.1.4 RESPONSABILIDAD PENAL.....	12
1.5 DELITO.....	14
1.6 LICENCIA.....	15
1.7 JUICIO POLÍTICO.....	17
1.8 DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.....	19
1.9 DIFERENCIA ENTRE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA Y JUICIO POLÍTICO.....	21

CAPÍTULO 2. LEGISLACION REGLAMENTARIA DEL FUERO CONSTITUCIONAL

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	23
2.2 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	34
2.3 LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	38

CAPÍTULO 3. EL FUERO CONSTITUCIONAL COMO PRIVILEGIO DE
SERVIDORES PÚBLICOS

3.1 EL FORMALISMO, DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.....	43
3.2 PRIVILEGIO Y PROTECCIÓN PARA SERVIDORES PÚBLICOS.....	47
3.3 ANÁLISIS A LAS PROPUESTAS DE REFORMA EN MATERIA DE LA "DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA"	53
CONCLUSIONES.....	59
FUENTES DE CONSULTA.....	61

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene por objeto el análisis del fuero constitucional, tanto como institución antigua con fines cambiantes, y percibiéndolo como una prerrogativa de los servidores públicos marcados de forma muy clara por el artículo 111 constitucional, a los cuales no se les puede procesar sin una previa autorización de la Cámara de Diputados, la cual es llamada declaración de procedencia. En el primer Capítulo se estudiarán los conceptos primordiales así como las diversas opiniones que en la doctrina existen sobre el fuero constitucional, ya que suele tener varios sinónimos como privilegio, inmunidad o prerrogativa entre otras, igualmente se definirán las figuras jurídicas de servidor público, responsabilidad, delito, para entender lo que intenta proteger el fuero con sus dos procedimientos diversos, llamados juicio político y declaración de procedencia.

En el segundo capítulo se compila y examina las leyes, desde la constitución analizándose artículo por artículo que lleva relación con las diversas figuras del fuero constitucional, donde se manifestará que existen diversas clases de fuero, además también comprende el estudio de las leyes secundarias que reglamentan y detallan los procedimientos más discutidos políticamente, el juicio político y la declaración de procedencia.

Por último se desarrollan puntos importantes, como es el procedimiento que debe llevarse para emitirse la declaración de procedencia, con todas las formalidades procesales de un juicio, destacando en este punto las fallas del procedimiento. Aparte de exponer los contratiempos y demás circunstancias que el fuero constitucional de los altos funcionarios causa, al parecer un procedimiento formalmente judicial, sino que también se ponen a tela de juicio los aspectos políticos que influyen en la decisión de la cámara. Además se describen las finalidades del fuero igualándose a un privilegio, concluyendo con ideas fundadas que proponen la planeación de la reforma al artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para limitarse este

derecho subjetivo que lleva a cometer por parte de servidores públicos excesos, que hacen desconfiar de estas instituciones, situando algunas iniciativas presentadas por diputados y comparándolas con las jurisprudencias.

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL DEL FUERO CONSTITUCIONAL

1.1 CONCEPTO DE FUERO

De forma concreta y de acuerdo al diccionario Jurídico la etimología de fuero proviene del “vocablo latino *forum* que significa recinto sin edificar, plaza pública, vida pública y judicial, por extensión así se denomina al sitio donde se administra justicia, (tribunal)”.¹ Sin embargo el significado de fuero no es tan simple, ya que tan solo a lo largo de la historia universal y nacional, a tenido y conserva diversos contextos, entre los que se encuentran: “las compilaciones o códigos generales de leyes (fuero juzgo o fuero real); usos y costumbres (fueros de la tierra); carta de privilegios o instrumento de exenciones de gabelas o concesiones de gracias; como instrumentos o escrituras de donación otorgadas por algún propietario a favor de particulares, iglesias o monasterios; la jurisdicción o potestad para juzgar (fuero federal o local).”² Asimismo, en el Derecho procesal mexicano el termino fuero se emplea de diversas formas, entre las mas utilizadas por los juristas son: como sinónimo de competencia, al hablarse de fuero común y federal; otro sentido es el de domicilio referente a la jurisdicción; el fuero de guerra, especial para las personas que pertenecen a la milicia; por ultimo, también es utilizado el controversial Fuero Constitucional, del cual también hay variedad de conceptos.

Por un lado Luís Humberto Delgadillo dice al respecto, “fuero es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de la alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la

¹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, 14^o ed., Porrúa, México, 2000, p. 1489

² CASTRO Y CASTRO, Juventino V., El Sistema Constitucional en las Declaraciones de Procedencia, Porrúa, México, 2005, p.1

cámara de diputados”.³ De lo anterior se deduce que fuero es formalmente una protección para altos funcionarios del estado, y que les va a servir cuando se les quiera juzgar por la comisión de un delito, pues la cámara de diputados hará una declaración previa a su proceso que se les lleve o este llevando. Y siguiendo con esta línea hay quienes lo catalogan de privilegio o exención, sino que dicen “es la irresponsabilidad jurídica total establecida para proteger a los parlamentarios es una institución, común a los sistemas democráticos representativos, y tiene que ver con el régimen de responsabilidades.”⁴

De igual forma algunos refieren que el fuero constitucional, es una prerrogativa de la cual ciertos funcionarios gozaran durante su cargo publico, para no ser procesados ni aprehendidos, sino en determinadas condiciones y después de haberse llenado ciertos requisitos. Hasta el momento los estudios doctrinarios apuntan a definir al fuero constitucional como irresponsabilidad jurídica establecida a determinados servidores públicos, o privilegio que se tiene para procesarle penalmente.

Aunque la doctrina clásica manifiesta: “el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, es la excepción hecha a favor, para que no se les sujete a juicio criminal, sino procedimiento declaratorio previo de la cámara de diputados y para que si tal juicio se provoca por delitos oficiales, lo falle la Cámara de Senadores, erigida en Gran Jurado.”⁵ El concepto esta apartado de la época actual cuando se refiere a delitos oficiales y Gran Jurado, pero las ideas descriptivas del fuero son acertadas, en el aspecto que cuando el servidor público tenga responsabilidad jurídica en materia penal, no es posible promover el procedimiento correspondiente, hasta darse la aprobación o el visto bueno por parte de la respectiva cámara, es que se podrá enjuiciarlo.

³ DELGADILLO, GUTIÉRREZ, Luís Humberto, Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 5º ed., Porrúa, México, 2005, p. 31

⁴ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, El Desafuero en el Sistema Constitucional, UNAM, México, 2004, p.23.

⁵ GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José, Los delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional, Botas, México. 1946, p. 56

Las dualidades de conceptos dados al fuero constitucional son variantes como se observó en anteriores significados, sujetándose a los dos aspectos bajo los que operan dichos conceptos, de acuerdo a Ignacio Burgoa, estos son: “como *fuero inmunidad* y como fuero de *no procebilidad* ante las autoridades judiciales ordinarias federales y locales.”⁶ Del primero se habla de un privilegio o prerrogativa que va ligada a la irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna por la ley fundamental o constitución federal, en relación con los diputados y senadores, además de ser absoluta como lo marca el artículo 61 constitucional. Mientras que el de *no procebilidad*, es cuando las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, dependerán de circunstancias particulares, esto quiere decir, que mientras no se promueva contra el funcionario, ya sea el llamado juicio político, o una declaración de procedencia (desafuero), los respectivos tribunales no pueden actuar en contra de dichos funcionarios.

Las interpretaciones hechas sobre el fuero constitucional son diversas, por ser una institución con tradición en el Derecho constitucional de muchos países del mundo, lo que refleja todavía cierto arraigo a épocas de la nobleza. Sin embargo, para tener un consenso sobre el significado, hay que basarse en los razonamientos hechos al artículo 111 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, concluyendo que el fuero es la protección en materia de responsabilidad penal, que tiene como objeto salvaguardar la función pública, esto mediante la declaración de procedencia que autorice la cámara de diputados. Simplificando el fuero da como resultado un privilegio procesal que se le reconocerá solo a ciertos servidores públicos federales y en forma general esta apegado a una exclusividad jurisdiccional, para ellos.

⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 13ª ed., Porrúa, México, 2000, p.559.

1.2 INMUNIDAD

El término inmunidad se encuentra ligado al fuero constitucional porque ambos tienen un origen, localizado en la indemnidad de los reyes, nobles o clérigos que gobernaban a las naciones. La palabra inmunidad etimológicamente deriva de “la frase latina *non habet munus*, significaba en Roma exención de cargos públicos.”⁷ Lo cual quiere decir que desde la antigüedad representa un privilegio.

Por lo tanto, emplear fuero constitucional como sinónimo de inmunidad es correcto, de acuerdo a la clasificación de fuero usada a continuación: fuero inmunidad y fuero de no procesabilidad. La primera supone la absoluta inaplicación de la ley; y la segunda, se refiere al privilegio temporal para quien desempeña un cargo público.

Jurisdiccionalmente inmunidad quiere decir “el privilegio de no estar sujeto al procedimiento ordinario vigente en un determinado país, y que se concede a las personas, sean físicas, sean morales o jurídicas en virtud de ciertas normas admitidas y aceptadas, nacional o internacionalmente.”⁸ Es dicho que proviene del vocablo inmune que tiene una connotación equivalente a lo que es libre de cualquier cosa o exento de servicio.

Al igual que el fuero, también existen tipos de inmunidad, una de ellas es la diplomática que actualmente se utiliza conjuntamente con la palabra privilegios para significar la serie de derechos y privilegios reconocidos a los agentes diplomáticos. Se definen como prerrogativas que el Estado receptor reconoce a los agentes diplomáticos a fin de que puedan desempeñar, de mejor manera su función. Otra es la inmunidad del tipo prerrogativa, que el Congreso de la Unión tiene, vinculado a la manifestación de sus opiniones, sin esta prerrogativa el Poder legislativo carecería de independencia y autonomía.

⁷ BECERRA BAUTISTA, José, *El Fuero Constitucional*, Jus, México, 1945, p. 20

⁸ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op. Cit., p. 1731

Es entonces, que la carta magna describe a la inmunidad, a modo de prerrogativa total a las opiniones del poder legislativo, y también habla del privilegio de ciertas personas, para no comparecer ante un juez ordinario, bien sea por que este carezca de jurisdicción para juzgar al reo, o es necesario un consentimiento previo, para poder enjuiciarlo.

De lo anterior se deduce que la inmunidad y el fuero constitucional son equivalentes, ya que el primero es una derivación del segundo, lo que explica la sinonimia con que son usados, al manifestar ambos una serie de prerrogativas y privilegios de algunas personas en particular, sea por el rango político, o función que desempeñen en un estado de derecho.

1.3 SERVIDOR PÚBLICO

Uno de los términos clave en el concepto de fuero constitucional es el de Servidor Público, pues hasta la reforma de 1984, se aplicaba la expresión funcionarios públicos, estas personas que ejercen cargos de alta jerarquía desempeñan un servicio publico, definido como: “la Institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular continua y uniforme necesidades públicas de carácter a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público.”⁹ Las personas que trabajan en el servicio público realizan funciones administrativas, organizando al Estado de derecho, son los servidores públicos quienes representan una función práctica del servicio público, asistiendo al gobierno debidamente con sus labores, constituido en la formulación de políticas, la ejecución de las decisiones y la administración de

⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op. Cit., p. 2906

los despachos públicos del que son responsables. Constitucionalmente, toda administración forma parte del Estado.

Asimismo, el estatuto de servidor público “conlleva una manifestación de confianza a favor de quien, bajo un cargo político o administrativo recibe la encomienda de servir a la sociedad administrando los recursos que con sacrificio de los patrimonios personales aportan los contribuyentes para la satisfacción de las necesidades generales.”¹⁰

Ahora bien, el servidor público labora en los distintos organismos del estado, tanto lo son administrativos, judiciales y legislativos. En estos organismos hay reglamentos institucionales, en donde se regulan y se van clasificando cada una de las funciones que van a tener los servidores públicos que ahí trabajen. Conforme al puesto que el servidor público tenga dentro de la institución gubernamental, las funciones se irán dividiendo en categorías para lograr una administración pública organizada. Tomándose en cuenta que de acuerdo a las facultades otorgadas y al ejercicio de las funciones que desempeñe el servidor público, será el carácter de sus obligaciones y responsabilidades.

En otras palabras, el servidor público titular de una dependencia de gobierno o que tenga funciones de alto rango, no va ser tratado y juzgado por igual cuando sea acusado de un delito, esto ocurrirá en materia de fuero constitucional, tal como dice Eduardo Andrade Sánchez “existen dos categorías de Servidores Públicos: los que pueden ser consignados ante juez penal como cualquier ciudadano y los que disponen de la protección prevista en el artículo 111 de la constitución. Estos funcionarios, para ser sometidos a un proceso penal, deben ser previamente desaforados; es decir, cuentan con una inmunidad relativa, que sólo puede levantarse mediante declaración de

¹⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, Op. Cit., p. 27

procedencia”.¹¹ De modo particular, el término de alto funcionario público cambiado tras la reforma de 1982 por servidor público, era entendido mejor en cuanto al rango de “alto funcionario”, porque el término de servidor público es bastante general, aunque por otro lado el objetivo de haberse implementado fue para reincorporarse las responsabilidades de los trabajadores de la administración pública centralizada e integrantes del sector paraestatal, reglamentándose de esta forma diversos rangos de servidores públicos.

Es entonces, que en materia de fuero constitucional existirán tres categorías de funcionarios o mas bien dicho servidores públicos, de acuerdo al Título Cuarto Constitucional cada funcionario de las siguientes categorías van a caer en responsabilidades diversas y tratos procedimentales variados:

- La primer categoría se compone de: diputados y senadores al congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Despacho, Procurador General de la Republica, además de otros que hace mención el primer párrafo del 111 constitucional;
- La segunda Categoría compuesta de gobernadores de los Estados y de Diputados a las legislaturas locales; y
- Tercera categoría formada únicamente del Presidente de la República.

Estas categorías de servidores públicos serán materia de estudio en los siguientes capítulos.

1.4 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD

La palabra responsabilidad forma parte de la definición de fuero, por corresponder a los servidores públicos, que van hacer funcionar al estado de derecho. El mismo Estado como institución jurídico- política y con el ejercicio de su soberanía determine la forma de organización política, económica y social de su pueblo asentado en un territorio determinado; será el que “tiene la obligación

¹¹ ADRADE, SÁNCHEZ Eduardo, Op. Cit., p. 32

de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas, esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder el daño causado.”¹² Así que las responsabilidades en que pueden incurrir los altos funcionarios, es por un lado en cuanto al desempeño de sus funciones, al no cumplir con las obligaciones que la ley les impone, van a presentarse características diversas en razón del régimen legal aplicable, dependiendo de los órganos que intervengan y del procedimiento para su aplicación, además de la jurisdicción a la cual compete.

Abriendo paso a decir que las actividades diversas desempeñadas por el Estado, a través del ejercicio de la función pública, no siempre serán correctas y desarrolladas con responsabilidad, ocasionándose entonces daños y lesiones a los gobernados, dependiendo de las acciones emprendidas o por las que deja de realizar en ejercicio de sus funciones, con su actuación producen un daño y perjuicio en el patrimonio de los particulares, generándose obligaciones que deberán resarcir, según el daño que se cause. Es por ello que los tipos de responsabilidad son importantes para reconocer ya sea una falta o delito cometido por un servidor público, tomándose en cuenta que hay responsabilidad política, administrativa, Civil y penal, de acuerdo a la siguiente tesis:

No. Registro: 200,154

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

III, Abril de 1996

Tesis: P. LX/96

Página: 128

¹² SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo, 12ª ed, Porrúa, México, 1983, p. 766

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

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

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

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

Dichos tipos de responsabilidad van a determinar el procedimiento que pueda llevarse a cabo en contra del servidor público.

1.4.1 TIPOS DE RESPONSABILIDAD

1.4.1.1 Responsabilidad Administrativa

En este caso de responsabilidad es considerada como "la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin

perjuicio de que pueda originarse, además una responsabilidad civil o penal”.¹³ La responsabilidad administrativa trata del desempeño legal que muestre en su empleo o trabajo el servidor público, igualmente debe respetar los reglamentos administrativos, el objetivo es preservar correctamente los valores fundamentales que rigen la función pública.

La Responsabilidad Administrativa, se origina, comúnmente, en “el hecho de que el funcionario público no cumple sus obligaciones legales en el ejercicio de su conducta como tal, siendo tan prolijas las hipótesis en que esta situación se registra.”¹⁴ Este tipo de responsabilidad va presentarse por diferentes daños, ya sea por falta, falla o deficiencia en el servicio; por abuso o negligencia, y de dichos daños se van a derivar lesiones, al patrimonio jurídico y económico de los particulares.

Para corregir la conducta dañosa de los servidores públicos, se tiene la imposición de sanciones disciplinarias que van desde la amonestación hasta la suspensión temporal, y en los supuestos mas graves, la destitución del funcionario responsable o inclusive su inhabilitación, que imponen los órganos superiores de los tribunales administrativos, todo llevado mediante un juicio contencioso administrativo. Y entre las autoridades facultadas para la aplicación de sanciones, corresponde a las contralorías de cada una de las dependencias o, a la Secretaría de la Función Pública, estas autoridades vigilan a los servidores públicos en general. Además de existir una ley propia para regular en forma general a los servidores públicos llamada la Ley Federal de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

¹³ GABINO, Fraga, Derecho Administrativo, 23ª ed, Porrúa, México, 1984, p. 169.

¹⁴ SERRA ROJAS Andrés, Op. Cit., p 773

1.4.1.2 Responsabilidad Política.

De acuerdo a los estudiosos sobre el tema, la responsabilidad política, tiene que ver con aquellos funcionarios de la administración pública federal enumerados por el artículo 110 constitucional, y al grupo perteneciente a las legislaturas locales, que son sancionados a través de un juicio político, subrayándose que forman parte de un conjunto de funcionarios que se caracterizan precisamente por las altas responsabilidades, en el sentido de atribuciones que les son conferidas.

Las sanciones a las que serán acreedores estos funcionarios, se encuentran reglamentadas en el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), estableciendo dicha ley, las conductas que afectan intereses públicos (art. 7 LFRSP).

1.4.1.3 Responsabilidad Civil

La responsabilidad civil de acuerdo a la doctrina, justifica su existencia, partiendo del principio de que *nadie tiene derecho de dañar a otro*, relacionándolo también, con las garantías de igualdad ante la ley y de propiedad, consagradas por nuestra ley suprema. En otras palabras es “la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso. También en términos generales se concibe la responsabilidad civil, como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie.”¹⁵ Lo que implica que nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin justa causa, en este caso, si el servidor público causa un perjuicio en ejercicio de sus funciones, queda obligado al resarcimiento de ese perjuicio. “En nuestro sistema jurídico la responsabilidad

¹⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op. Cit., p. 2826

civil de los funcionarios públicos sólo puede generar entre particulares, no entre el Estado y sus empleados”.¹⁶

Por tanto la responsabilidad Civil del servidor público “consiste en la que asume todo funcionario público en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al Estado y los particulares, con la obligación indemnizatoria o preparatoria correspondiente”.¹⁷ Los servidores públicos al actuar indebidamente o al causar perjuicios a los particulares, tienen la obligación resarcir el daño causado, de igual forma el particular puede exigir se le cubra la indemnización que corresponda por los daños y perjuicios sufridos, hablando de un tipo de responsabilidad directa, es decir el servidor público como persona física, y no como órgano del Estado.

“La responsabilidad civil requiere de la concurrencia de los siguientes elementos: los sujetos, la acción u omisión, el daño y el nexo causal.”¹⁸ Las sanciones correrán a cargo de las autoridades civiles sea federales o locales. Simplificando, el párrafo octavo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expone que la responsabilidad civil se exige mediante una demanda en contra del servidor público federal, sin necesitarse algún trámite especial para reclamar el daño causado.

1.4.1.4 Responsabilidad Penal

La responsabilidad penal es trascendente en materia de fuero constitucional, pues se refiere a las imputaciones de delitos, que dan como resultado un procedimiento penal en contra de los servidores públicos, pero de acuerdo a los estudios realizados van a existir dos categorías de funcionarios, que son: 1) los que pueden ser consignados ante un juez penal como cualquier ciudadano y; 2) los que disponen de la protección prevista en el artículo 111 de

¹⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, Op. Cit., p. 36

¹⁷ Idem.

¹⁸ Ibidem, p. 37

la constitución. De la segunda se desprende, que para someter a un servidor público a juicio penal, primeramente se tiene que desaforar o mejor dicho quitarle su fuero.

Los servidores públicos serán responsables por los delitos que cometan cuando se encuentren en ejercicio de sus funciones, pero para responder de sus acciones es necesario una determinación de la cámara de diputados, "si la resolución de la cámara de diputados fuere negativa se suspenderá todo procedimiento, pero una vez que el servidor público haya concluido el desempeño de su cargo, la imputación por el delito podrá seguir su curso. En cambio si la resolución considera que ha lugar a proceder, el servidor público quedará a disposición de las autoridades competentes..."¹⁹

La interpretación a la responsabilidad penal en materia de fuero constitucional, se basa, en el momento que pretendan proceder penalmente contra los servidores públicos mencionados en el artículo 111 constitucional, previamente se tiene que cumplir con el procedimiento relativo a la declaración de procedencia; es decir, el servidor público esta protegido por el fuero en relación con delitos que se le imputen durante el tiempo que se encuentre desempeñando el empleo, cargo o comisión de que se trate.

Por lo tanto, este tipo de responsabilidad, recae especialmente sobre las personas que comenten delitos, así como las acciones u omisiones tipificadas en los Códigos Penales. Y cuando el servidor público cometa un delito, será responsable de pleno derecho de su acción u omisión, pero para sancionarlo se necesita la declaración de procedencia (desafuero) establecida en la Constitución.

¹⁹ ORELLANA, WIARCO, Octavio Alberto, Curso de Derecho Penal, Porrúa, México, 1999, p. 130

1.5 DELITO

Sin entrar al estudio de corrientes doctrinarias o teóricas del delito, este es definido como “la infracción de la ley del Estado promulgado para la protección de los ciudadanos resultante de un acto externo del hombre, positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañoso”²⁰. Mientras que el Código Penal Federal habla del delito en su artículo 7º, como el acto u omisión que sancionan las leyes penales. Las definiciones enuncian al delito como aquel que deriva de las conductas activas (acción) u omisivas (pasivas, dejar de hacer) que las personas llegan a realizar.

Cuando hay responsabilidad penal, se habla de delitos en particular, y la encargada de estudiarlos es el Derecho penal, dicha persecución de delitos son sancionados por leyes penales, aplicables a todo ciudadano en general por cometer conductas delictivas. Y de acuerdo a la gravedad de los delitos serán clasificados, en graves y no graves; los primeros, son considerados aquellos que no alcanzan la posibilidad de libertad bajo caución, cuando esta es concedida en razón del término medio aritmético de la pena, pero hay legislaciones locales donde enumeran los delitos considerados como graves; y por sentido común aquellos que no se encuentren dentro de la lista no serán graves .

En materia de fuero constitucional, los conceptos van cambiando, de acuerdo a la persona que comete el delito, en este caso un alto funcionario público, pues como se ha venido diciendo a estos los protege una inmunidad. Además de existir un apartado que es aplicable para las personas que tienen la calidad de servidor público, en el Título Décimo, del Código Penal Federal, se establecen 11 figuras delictivas que son: ejercicio indebido de servicio publico,

²⁰ CARRARA, Francisco, Programa del Curso de Derecho Criminal, Reus, España, 1992, p. 68

abusos de autoridad, desaparición forzada de personas, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho a servidores públicos extranjeros, y se encuentran enumeradas del artículo 212 al 224. Por lo tanto los delitos cometidos en calidad de funcionarios asumen sanciones, al igual que otros delitos que cometan, ya sean locales o federales, tienen que ser castigados sin ninguna exención.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que desde la constitución de 1917, los funcionarios públicos estaban sujetos a dos tipos de delitos: "*delitos oficiales* se entendían aquellos cometidos con motivo del desempeño del cargo público conferido; *Delitos Comunes*, por exclusión, sería todo aquel que se cometiera sin relación con el desempeño de la función pública encomendada al funcionario."²¹ En conclusión los delitos comunes sean federales o locales, están regulados por las leyes penales, y los delitos oficiales son cuando se incurre con motivo del ejercicio de la función del servidor público. La diferencia entre los delitos comunes de los oficiales, es el tipo de sanción, para los primeros la separación del cargo es mera suspensión, y no destitución, por lo que el funcionario tiene dos posibilidades de regreso, y en los delitos oficiales es igual a una pérdida total del cargo que desempeñaban.

1.6 LICENCIA

Aun cuando en el concepto de fuero constitucional no se hable de licencia, la importancia de la misma es por que suele confundirse, al aseverarse que una licencia priva de inmunidad a un servidor público, como si le hubieren desaforado, lo cual lleva a un debate en relación a la protección procesal que brinda el fuero. La constitución y las leyes señalan la posibilidad de solicitar licencia a un servidor público, es decir, un permiso para ausentarse en forma

²¹ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Op. Cit., p 5

temporal del desempeño de un encargo; es facilitada respecto a legisladores, presidente de la república y ministros de la suprema corte, sin embargo, se disponen trámites y formas especiales, para otorgarse, según el cargo público desempeñado por el funcionario.

Se concluye que la licencia, es un permiso otorgado a los altos funcionarios públicos, separándolo temporalmente de su cargo, o mejor dicho “constituye simplemente una autorización para que el servidor público no desempeñe sus obligaciones inherentes al cargo público, sin perder su investidura, tal como el significado laboral lo sugiere”²². Por lo tanto, una licencia tiene por objeto que el funcionario pueda dedicarse a otro empleo o comisión, evitándose la pérdida del encargo, ya que se sabe le está prohibido desempeñar dos funciones a la vez. Las licencias son de dos clases: las que otorgan una pérdida temporal de funciones y emolumentos, designándose un titular interino que desempeñe aquellas y perciba sueldo; y las licencias con emolumentos y con posibilidad de ejercer el cargo en cualquier momento. Lo cual quiere decir que las licencias van a suspender el servicio del funcionario, pero no la relación con la institución que representa, en el caso de la licencia con emolumentos, anotándose como otro privilegio más, de los servidores públicos.

Otros temas que ayudan al entendimiento de los textos anteriores, son las formas en que un servidor público podrá ser separado o suspendido de su cargo, según la falta cometida, serán:

1. Renuncia: es un acto personal, con responsabilidad exclusiva y directa del titular, nadie puede hacerlo en su nombre como apoderado o representante, mientras que la renuncia no la emita directamente el interesado, legalmente no existe ni se le debe dar curso. Puede darse una renuncia definitiva o temporal, en este caso depende de las funciones que el servidor público vaya a desempeñar, pues podrá

²² ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo XVIII, Priskill, Argentina, 1998, p. 698.

regresar a su cargo. Se trata en pocas palabras de una salida política que evita rupturas violentas, que tiene por objeto inhabilitar al funcionario.

2. Destitución: significa privar del cargo, empleo o comisión a un servidor público por alguna de las causas marcadas por la ley. Se realiza con limitantes y observando determinados requisitos; se da en todos los poderes federales y locales, en este caso se habla de un juicio político.
3. Suspensión: se trata de una inhabilitación temporal en el ejercicio de sus funciones de un servidor público, y se da muy particularmente en una declaración de procedencia determinada por la cámara de diputados. En los demás empleos o comisiones la realiza el superior por si o por determinación judicial.

Sin embargo, no siempre la función de destituir, cesar o suspender va a corresponder a quien nombra o ratifica; aquellas acciones pueden derivar de sentencias judiciales o resoluciones del jurado de sentencia o de la cámara de diputados; también son realizadas por las Contralorías, dependiendo del rango del servidor público.

1.7 EL JUICIO POLÍTICO.

Es una figura que usualmente se confunde con fuero, pero por el contrario el juicio político “se entiende como el procedimiento que se sigue contra algún funcionario del Estado para aplicarle la sanción legal concerniente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le halle culpable.”²³ Algunos opinan que es otra clase de fuero constitucional, llamándolo juicio de responsabilidad, además de tener antecedentes comunes, esta figura se inspira en el *impeachment* de la constitución de los Estados Unidos de 1787, y regulado por el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. Cit., p.566

Entre los variados estudios sobre juicio político, este es utilizado para designar el procedimiento que algunos llaman judicial, pues se finca una sentencia que lleva responsabilidad política u oficial de parte de un servidor público. El juicio político implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional. “El juicio político es un procedimiento de excepción, porque se sigue a funcionarios que están al margen del sistema ordinario de persecución y castigo de ilícitos”.²⁴ Entre las características más destacadas de un juicio político son:

- “Su uninstancialidad, iniciado con el acuerdo emitido por el presidente del senado, no hay recursos.
- Es sumarísimo, ya que no admite excepciones.
- Restringido: seguido a determinados servidores públicos, durante el tiempo en que ejerzan su cargo.
- Los tipos delictivos serán especiales, enumerados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP).
- La competencia del órgano juzgador es limitado (Cámara de Senadores).”²⁵

El órgano político al que se le encomienda el papel de juez sólo decidirá sobre imputaciones de carácter político, como son las violaciones a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (LFRSP). Congruentemente a las sanciones que determine en su caso el órgano juzgador serán de carácter eminentemente político a saber, como lo son: la destitución del cargo desempeñado y la inhabilitación para ocupar un cargo o desempeñar comisiones de carácter público hasta por veinte a años

²⁴ ARTEGA NAVA, Elisur, Tratado de Derecho Constitucional, Volumen IV, Oxford, 1999, México p. 1211.

²⁵Ibidem, p.1214

En conclusión, básicamente el juicio político es un proceso de naturaleza judicial, pero con carácter político, que tiene por objeto el juzgamiento de los hechos o actos del imputado, y encontrados en algunos casos tipificados penalmente o en otros no, en los cuáles se debe acreditar la comisión u omisión del hecho y la culpabilidad, en grado de dolo o culpa grave. El objetivo principal del proceso es privar al condenado del cargo, y después dejarlo a disposición de los tribunales ordinarios para su juzgamiento, en caso de que sea correspondiente. Accesoriamente puede inhabilitársele permanentemente para desempeñar cargos.

1.8 DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

El termino de declaración de procedencia etimológicamente viene del latín *procedere*, que significa adelantar, ir adelante, con el sentido de "pasar a otra cosa" o progresión, ir por las etapas sucesivas, en el derecho español también se conoce con el nombre de antejuicio. En definición la declaración de procedencia "es un acto político, administrativo, de contenido penal, procesal, irrenunciable, transitorio y revocable, competencia de la cámara de diputados, que tiene por objeto poner a un servidor público a disposición de las autoridades judiciales, a fin de que sea juzgado exclusivamente por el o los delitos cometidos durante el desempeño de su encargo y que la declaración precisa."²⁶

Hasta antes de la reforma de 1982 que se realizó sobre el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la declaración de procedencia era conocida en nuestra tradición parlamentaria como desafuero, lo que significaba que era un procedimiento que eliminaba el fuero constitucional. No obstante en la actualidad, la declaración de procedencia, ha representado solo un nuevo nombre, pues se aplica para dar

²⁶ Ibidem, p. 1273

curso al procedimiento de responsabilidad penal en que posiblemente incurran los servidores públicos de alto rango, que enuncia el artículo 111 constitucional, así como contra los gobernadores, diputados y magistrados de las entidades federativas, cuando incurriesen en delitos federales. La declaración se refiere a la manifestación y examen que hace el Congreso de la Unión de los hechos presumiblemente delictivos cometidos por alguno de los funcionarios públicos enumerados, con el objeto de que las acusaciones temerarias o sin fundamento no procedan contra el servidor durante el periodo de su encargo y pueda desempeñarse libremente en el ejercicio de su función sin presiones por parte de acusaciones falsarias. Mientras que en la jurisprudencia se expone:

Registro No. 179940

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XX, Diciembre de 2004

Página: 1122

Tesis: P. LXVIII/2004

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

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

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

desempeño- quedará sujeto a la disposición de las autoridades competentes, pero en todo caso será responsabilidad de los órganos de jurisdicción penal determinar si existe actuación ilícita punible.

Significa que el funcionario pierde el fuero separándose de su cargo, solo en caso de que la declaración de procedencia lo encontrara culpable al funcionario, no obstante dicen que la declaración no prejuzga respecto a la responsabilidad penal, sino mas bien, busca que no afecte la función pública en relación a la institución, en otra contexto, se trata de quitar un obstáculo de privilegio que por ejercicio de su cargo tienen los servidores públicos, sin un previo desafuero, no se podría ejercitar acción penal en contra del servidor público.

1.9 DIFERENCIA ENTRE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA Y JUICIO POLÍTICO.

La figura de declaración de procedencia es totalmente distinta al mencionado juicio político, el cual esta sustentado en bases exclusivamente gubernativas, pero sobre todo políticas, en el entendido del Derecho positivo mexicano que este tipo de responsabilidad se erige bajo la comisión de algún acto u omisión realizado en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, tal y como lo señala el artículo 109, fracción I de nuestra Constitución Federal; es decir, la justicia política es aquella que se ejerce sobre hombres políticos o en materia política, considerándose un juicio ético-administrativo al cual son sujetos ciertos funcionarios públicos, con independencia de cualquier juicio penal, las sanciones serán evidentemente políticas. Por el contrario la declaración de procedencia, que tiene un origen apegado a lo que llaman irresponsabilidad penal de los funcionarios públicos, pero que además prevalece por el principio de protección eminentemente a la función pública. Otra diferencia clara es la que la propia constitución enumera en sus artículos 110 y 111, del primero de los artículos se desprende el procedimiento de juicio político, en cambio el segundo habla de declaración de procedencia, además cada institución tiene su lista de funcionarios públicos

sujetos a dichos procedimientos. Asimismo, antes de las reformas de 1982, se hacia una distinción mas explícita, pues existía la división de los delitos oficiales y comunes, aun y cuando los términos ya no sean utilizados por la constitución, se sobreentiende los casos en que se aplicará para cada tipo de delito.

Se concluye que las dos instituciones protegen con cierta inmunidad relativa, pero sus procedimientos son distintos, porque “el juicio político sirve como un método excepcional para el fincamiento de responsabilidades administrativas, y garantiza que los servidores públicos que pueden ser sometidos al mismo no serán removidos sino mediante la intervención de las dos Cámaras del Congreso, además de que se requiere una mayoría calificada en el Senado de la República de dos tercios de los miembros presentes para que se pueda imponer la sanción correspondiente”.²⁷ En otras palabras la responsabilidad política y administrativa que se les va reclamar a los servidores públicos será en atención a las faltas y delitos cometidos en perjuicio de los intereses públicos del estado. Por el contrario la declaración de procedencia es llevada ante una sola cámara, la de diputados, que se encargara de resolver sobre la responsabilidad penal de un funcionario, pues este, como cualquier persona realiza acciones u omisiones contrarias a la ley, cometándose una conducta criminal.

²⁷ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Op. Cit., p 5

CAPÍTULO 2

LEGISLACIÓN REGLAMENTARIA DEL FUERO CONSTITUCIONAL

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El Fuero como figura Jurídica del Derecho constitucional cuenta con un apartado en la carta magna donde se especifica las responsabilidades en que los servidores públicos incurren, el Título Cuarto Constitucional en sus artículos 108 al 114, enumera a los funcionarios públicos que estarán investidos de privilegios. Pero además del apartado en mención, hay otros artículos de la constitución que hablan de dichos privilegios, como lo es el artículo:

Artículo 13. "...” 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.

El artículo 13 constitucional, hace mención, señalando, que en nuestro país se prohíben los fueros, sin embargo, salvaguarda el fuero-inmunidad para servidores públicos, desprendiéndose del mismo, que existirán, siempre y cuando la ley suprema reglamente los fueros.

Por otro lado, no se debe olvidar que el artículo contempla la garantía de igualdad, simbolizando un elemento equivalente al sujeto en su situación de persona humana frente a sus semejantes, independiente de las condiciones jurídicas particulares que aquél pudiese reunir, tratándose de una prerrogativa que tienen los gobernados de ser tratados sin distinción alguna, prescindiéndose de las diferentes condiciones sociales, económicas, religiosas y en este caso decir políticas, lo cual conlleva a que los sujetos no deban disfrutar de algún tipo de exclusividad en los juicios y procesos. Como habla mas adelante el artículo, de la prohibición de ser juzgado por tribunales especiales.

Siguiendo la línea de dicha justificación para gozar de fuero-inmunidad, el siguiente apartado hace mención:

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

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

Aun cuando no mencione la palabra fuero, se empieza hablar de un genero del mismo, que pertenece y es utilizado por los funcionarios del Congreso de la Unión, este derecho garantiza la libertad de expresión de las ideas durante el desempeño del cargo, la independencia del Poder legislativo frente a los posibles abusos de los otros poderes y la inviolabilidad de su recinto. Se trata de una inmunidad absoluta respecto a lo que lleguen a expresar diputados y senadores, pues nadie podrá demandarlos por alguna opinión política o difamaciones que lleguen a divulgar.

En pocas palabras se dice que esta inmunidad es indispensable para el desempeño del encargo de los legisladores, así como todos los derechos inherentes a su función legislativa, aunque se llega abusar de la misma.

Otro precepto materia de estudio es el que hace referencia a la licencia o permiso del que pueden hacer uso ciertos funcionarios:

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.

El artículo trata en un primer plano, de la prohibición a la quedan sujetos los diputados y Senadores al estar desempeñando una servicio público, esto es, al querer desempeñar otra actividad distinta a la asignada

pedirán un permiso llamado licencia, con el cual se les permita desempeñar otro cargo, lo que significa, que al encontrarse en funciones no pueden dedicarse a otra labor. Esta anuencia temporal para ausentarse de sus labores no implica que se les prive de algún privilegio a diputados y senadores, pues “la licencia no sule al desafuero o a la declaración de procedencia, sino que constituye simplemente una autorización para que el servidor público no desempeñe sus obligaciones inherentes al cargo publico, sin perder su investidura tal como el significado laboral lo sugiere”¹.

El Hecho de que un diputado este inactivo en sus funciones y gozando de licencia, da paso a iniciarse la investigación correspondiente por parte de las autoridades jurisdiccionales, y sí en todo caso resultara responsable, se debe solicitar el desafuero ante la Cámara de Diputados, hecho lo anterior se gira la orden de aprehensión que corresponda en contra del Diputado. La licencia en muchas ocasiones es usada como un recurso político, abusando de este poder, los servidores públicos, cuando se ven implicados o acusados de un delito, piden la licencia con el argumento de que dicho permiso les priva de la protección del fuero, quedando a discusión dicho tema y a comentarios diversos por parte de los juristas, pero al final, la licencia servirá para que los funcionarios ganen el tiempo suficiente, para evadir un procedimiento.

Ahora bien, la autoridad facultada para responsabilizar a los servidores públicos, será la Cámara de Diputados, tal y como lo dice el artículo constitucional siguiente:

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

- I. ...
- II....
- III....
- IV....

¹ ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Op. Cit., p. 699

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

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

La Constitución otorga una facultad exclusiva a la Cámara de Diputados para actuar como órgano juzgador en el llamado juicio político regulado por el artículo 110 constitucional, y en una declaración de procedencia (artículo 111). Pues le corresponde a este órgano resolver sobre el seguimiento del proceso que se le este llevando, o en su caso suspenderlo, "técnicamente la cámara no juzga hechos con base en las normas legales, se limita a emitir una declaración de oportunidad de acuerdo con los hechos y la probable responsabilidad, no prejuzga de una culpabilidad, solo resuelve si el servidor publico queda o no a disposición de un juez para que lo juzgue respecto a los delitos que determina de manera expresa".²

Entrando al análisis del Título Cuarto Constitucional referente a las responsabilidades de los Servidores Públicos, estos quedaran divididos en categorías conforme al tipo de responsabilidad en que incurran, así lo prevé el artículo 108 constitucional que a la letra dice:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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.

² ARTEAGA, NAVA, Elisur, Op. Cit., p. 1273

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

“...”

En este artículo se van señalando tres diversas categorías de funcionarios, y de acuerdo a los tipos de responsabilidad en que incurran dichas personas, dependerá el procedimiento aplicable, las categorías de estas inmunidades según el artículo 108 de la Constitución Federal, serán:

Primer párrafo. En donde se enumera los servidores públicos a quienes se les responsabiliza de actos u omisiones, así como delitos (oficiales) o faltas en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. A dichos servidores públicos se les aplicara el mencionado juicio político, para poderles aplicar las respectivas sanciones.

Segundo párrafo. Literalmente el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Nótese que de cierto modo la inmunidad del presidente, es mas compleja ya que deja abierto lo que son los delitos comunes que van a ser los establecidos en las leyes federales y locales en materia penal es aquí donde hay discrepancias por las variaciones en cada localidad, aun así al presidente se le llevara un procedimiento especial.

Tercer párrafo. Compuesta por los Gobernadores de los Estados, los Diputados a legislaturas locales y otros servidores públicos de este orden; en este caso queda claro, que la inmunidad no puede concederse a todos los funcionarios de la entidad federativa, sino tiene que hacerse una relación con los actos que considere punibles la legislación del mismo Estado, y nunca respecto a los delitos del orden federal, porque la propia constitución maneja sanciones.

Otro artículo que forma parte del Título Cuarto, es el siguiente:

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

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

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Hace mención a las faltas del tipo administrativo, en que incurren los servidores públicos, y la responsabilidad penal que van a tener al cometer alguna acción u omisión delictiva, además recibirán sanciones administrativa o penales según sea el caso que pueden aplicárseles. Declara que tanto la constitución federal como locales deberán tener sus leyes reglamentarias de este apartado. En la fracción III, párrafo tercero del artículo en mención se

tipifica el enriquecimiento ilícito, el cual es descrito con mayor abundamiento en el artículo 86 de la Ley Federal de los Servidores Públicos (LFSP).

En cuanto el artículo 110, se habla de un procedimiento político al que quedarán sujetos diversos funcionarios públicos marcados en su primer párrafo, en general este procedimiento se sustanciará ante las dos cámaras, la acusación corresponde a la de Diputados, y la declaración se realiza ante la Cámara de Senadores, quienes emitirán una sentencia. En este precepto también se mencionan las sanciones, ya sea la destitución y prohibición de volver a desempeñar cualquier otra función.

Por otro lado, el artículo que regula la institución del fuero constitucional se encuentra reglamentada en el artículo 111 constitucional que a la letra dice:

Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

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

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

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

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

comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

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

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

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

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

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

Dicho precepto es reglamentario en materia de fuero, sobre todo de la declaración de procedencia. En el primer párrafo se enumeran los servidores públicos que gozaran de fuero, así como de los que forman parte de las legislaturas locales, de los que hace mención el párrafo quinto.

Se sabe que la responsabilidad penal no puede probarse con una declaración de procedencia pronunciada por la Cámara de Diputados, sino que esta acción constituye tan solo la verificación de que los hechos imputados presumiblemente inculpan al servidor público, y las etapas de la procuración de justicia, han sido debidamente conducidas sin privar al servidor público de sus garantías procesales. Más bien es afirmar que la declaración de procedencia constituye un decreto de la Cámara de Diputados que afecta la situación jurídica de un servidor público suspendiéndolo de su función y sometiéndolo a la autoridad del juez penal que conoce del asunto.

Así también, y de acuerdo con el párrafo noveno del artículo anteriormente transcrito, la declaración de procedencia sólo se aplicará tratándose de

imputaciones relacionadas con la responsabilidad penal, mas no así con la responsabilidad civil, ni equivale a acusaciones de responsabilidad política que la Cámara de Diputados hace ante el senado. Ya que dice claramente que las demandas civiles no necesitan de alguna declaración o juicio previo para ejercerlas.

En la misma línea los párrafos primero y octavo del multimencionado artículo 111 constitucional, expresa que la inmunidad solo se circunscriba a procesos exclusivamente penales no quedan incluidos en el privilegio las multas y los arrestos, que puedan aplicar tanto las autoridades judiciales como las administrativas para hacerse obedecer. “En la ciencia jurídica los términos proceso penal tienen una connotación precisa, exacta: se limita a lo que estrictamente debe estimarse como tal, con exclusión de otros diversos procesos. Aquí la constitución en su anime de restringir un privilegio, ha distinguido; es lícito distinguir cuando la ley distingue. Así, si hubiera utilizado la fórmula *para proceder contra*, existirían elementos para suponer un privilegio amplio y genérico; pero cuando se ha tenido la precaución de circunscribir el privilegio a la materia penal no le es dable al servidor público o a la autoridad judicial ampliarla a otro tipo de materia”.³

Otro de los principios plasmados en este artículo, es cuando habla de las declaraciones que emiten en la cámara de diputados, las cuales son inatacables, no se admiten ningún recurso alguno, tal y como lo reafirma la siguiente jurisprudencia.

No. Registro: 180,366
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XX, Octubre de 2004
Tesis: P./J. 100/2004

³ Ibidem, p. 1292

Página: 6

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

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

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

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

La presente jurisprudencia consagra que en las Constituciones de cada Estado se puede contemplar el fuero de los funcionarios locales frente a los delitos tipificados en sus propios ordenamientos pero de ninguna manera por delitos contemplados en la constitución federal y leyes federales, es decir, que los diputados locales llevarán su proceso de desafuero para sus legislaturas locales o estatales.

Como se advierte, el constituyente rodeo a los miembros del Poder Legislativo de una inmunidad que se conoce con el nombre de fuero constitucional, solo es esencia, la prerrogativa indispensable para la existencia de las instituciones ante cualquier jurisdicción extraña, sin previa declaración del propio cuerpo, aun y cuando se pueda hacer la acusación en contra del acusado.

El siguiente artículo, maneja el principio de no aplicabilidad temporal de la ley, conforme a la materia penal, pues, la misma jurisprudencia habla de una protección a la función pública por parte del fuero constitucional, permaneciendo en vigor mientras se desempeñe el cargo el funcionario, por lo que el fuero es temporal, y en caso de que el funcionario cometiere un delito cuando ya no se encuentre en el cargo, ya no estará protegido, como lo expresa el artículo 112 constitucional que a la letra dice:

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.
Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

La interpretación sistemática de los artículos comentados lleva a la conclusión que únicamente las tres categorías de funcionarios previstas en la ley fundamental gozan de fuero por violaciones a la constitución y leyes federales, lo cual se traduce en que no pueden ser perseguidos por autoridades federales si previamente no son desaforados en términos de los artículos 109, 110, 111 y 112 de nuestra carta magna. Es entonces, que el fuero constitucional abarca: primero la imposibilidad de proceder penalmente contra determinados servidores públicos de alta jerarquía sin agotar previamente un procedimiento para privarlos de dicho fuero; segundo la irresponsabilidad jurídica de los legisladores en cuando a las consecuencias derivadas de la manifestación de sus opiniones en el desempeño de su cargo; y tercero los

supuestos específicos y la forma de enjuiciamiento en caso de que se acuse penalmente al presidente de la República.

2.2 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal y como se encuentra plasmado en su artículo primero, que se transcribe:

ARTÍCULO 1o.- Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II.- Las obligaciones en el servicio público;
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y,
- VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Esta ley establece los dos procedimientos jurisdiccionales que se han conservado constitucionalmente; la declaración de procedencia y el juicio político, en ella se encontrará la sustanciación de cada juicio, además del señalamiento de autoridades competentes a quienes les corresponde la aplicación de sanciones, de acuerdo al artículo 3º que a la letra dice:

ARTÍCULO 3o.- Las autoridades competentes para aplicar la presente Ley serán:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- I Bis. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- III.- Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV. El órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal;
- V.- (Se deroga)
- VI.- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;
- VII.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;

VIII.- Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva;

IX.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Se observa que las autoridades son variadas, esto es de acuerdo a los tipos de responsabilidad en el que incurren los servidores públicos, en el caso de la responsabilidad penal las autoridades competentes en materia de fuero, será la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Continuando con la LFRSP, la cual además de formular el procedimiento para desaforar al servidor público, contempla en su Título Tercero las responsabilidades administrativas en que pueden incurrir los funcionarios de esta categoría, se enumeran las obligaciones con las que deben de cumplir en el ejercicio de su cargo, mientras su Título Quinto se llama de las disposiciones Aplicables a los Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal, sin embargo, para el presente estudio solo corresponde estudiar lo referente a declaración de procedencia reglamentado en el Título Segundo, que al igual regula el juicio político.

La mencionada ley prevé en un primer plano las formalidades del juicio político, que se plasma con la descripción del procedimiento que llevará al servidor público a ser juzgado, en su artículo 7 enumera ocho fracciones que redunden en conductas o violaciones en contra del interés público, y el Capítulo II trata de todo el juicio, diligencias que deben cumplirse ante las Cámara de Diputados y Senadores, esta última facultada para resolver.

En el Capítulo III de la ley respectiva, se regula el procedimiento que anteriormente llamaban desafuero, actualmente declaración de procedencia, la cual tomará forma de juicio en cuestiones muy concretas dependiendo de la denuncia que pudiera presentarse, buscándose la existencia de un delito y la probable responsabilidad del servidor público acusado de uno. Las diligencias y facultades que tendrá la Cámara de Diputados se observarán de acuerdo al artículo 25 que a la letra dice:

“Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

Si a juicio de la Sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que ésta resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, la Sección deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la Sección. En este caso se observarán las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al juicio político.

Hablándose delimitadamente del artículo 25 de la LFRSP, las personas facultadas para presentar la denuncia contra el servidor público, que son: el Ministerio Público y cualquier persona. Después de que la sección instructora reciba la denuncia o querrela, tendrá que hacerse cargo de practicar todas las diligencias conducentes a establecer la probable responsabilidad del inculpado, es la que determinará si el delito se cometió durante el ejercicio o desempeño de la función.

Mas adelante dice los términos para emitir dictámenes, así como formalidades análogas a las de un juicio político, en lo que corresponde a la sección instructora o la asamblea que lleve acabo la declaración de procedencia.

El artículo 28 menciona las dos formas que puede resolver la Cámara: si la resolución de la Cámara es negativa, se suspenderá todo procedimiento

ulterior. Pero no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, así que concluido el cargo se le podrá seguir el juicio en su contra; Si se declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes, y estas actúen con arreglo a la ley. En su artículo siguiente dice:

ARTÍCULO 29.- Cuando se siga proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 Constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento al que se refieren los artículos anteriores, la Secretaría de la misma Cámara 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.

Este precepto considera que una intervención del funcionario de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, es parecido a una de las figuras que dispone la ley para sustanciar una competencia: la inhibitoria. Cuando un servidor público de los enumerados en el artículo 111 constitucional es sometido a proceso penal, y los servidores obligados a defender el privilegio no lo hacen (secretaria de la Cámara o Comisión Permanente), o desconocen que este siendo violado el titular del mismo, solicita al juez de los autos que suspenda el procedimiento. Es decir, en caso de que algún tribunal no supiera de la condición (de alto funcionario público) de la que goza el procesado, la cámara de diputados o la comisión permanente mediante un oficio le ordenara el juez suspender el procedimiento.

El Capítulo IV marca algunas otro principio de la declaración de procedencia, en el artículo 30 de la LFRSP:

ARTÍCULO 30.- Las declaraciones y resoluciones definitivas de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Retomando el artículo 111 Constitucional, se sigue reafirmando lo vinculado a que el procedimiento se resolverá en una instancia, sin poder recurrir al amparo. Lo que produce contradicciones, ya que si un juez dicta una resolución contraria a la declaración de la cámara, se tornaría dudoso la validez de ese auto, por ser contrario a la de la declaración. Ocasionando "las

consecuencias de una refutación del criterio de la Cámara de Diputados cuya declaración quedara sin efectos y en contradicción con un auto de libertad por falta de meritos dictado por un juez penal y declarado firme por un tribunal superior, serian graves para el poco prestigio que hasta ahora ha tenido ese órgano legislativo”⁴.

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

Cuando se este llevando un procedimiento de desafuero a un servidor público y posteriormente presenten una nueva acusación, la nueva declaración de procedencia se junta con la anterior, produciéndose lo llamado en materia procesal, acumulación de procesos.

ARTÍCULO 45.- En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.

Esta ley de LFRSP carece de algunas formalidades en la sustanciación de la declaración de procedencia, es por eso que supletoriamente se podrá recurrir al Código Federal de Procedimientos Penales. Aun y cuando se apliquen otras leyes supletorias, el juicio de desafuero es ambiguo tal y como se explica en el capitulo tercero de la presente investigación.

2.3 LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Dentro de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se localizan los lineamientos que rigen el trabajo parlamentario alusivos a sus prerrogativas siendo contemplados la inviolabilidad parlamentaria

⁴CLEMENTE, VALDÈS S., El juicio Político, 2ª ed., Coyoacán, México, 2000, pág. 142

y el fuero constitucional, así como de la mención legal de declaración de procedencia, están establecidas en los artículos siguientes:

ARTÍCULO 11.

1. Los diputados y senadores gozan del fuero que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

3. 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.

En el precepto que antecede existe relación con el artículo 61 de nuestra carta magna, así como la distinción jurídica entre las dos últimas protecciones, que pertenecen a los legisladores: inviolables en sus opiniones y la inmunidad procesal, ambas son protecciones sustantivas, no obstante tienen naturalezas legales distintas: la inviolabilidad resguarda a los parlamentos de todas aquellas opiniones y expresiones que emitan en ejercicio de su tarea legislativa, y la inmunidad procesal es una salvaguardia para la independencia del mismo, evitando que se le pueda detener o juzgar por los tribunales comunes, en la comisión de un delito que pueda cometer el servidor público que presuntamente ha delinquido.

ARTÍCULO 12.

1. 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.

2. 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 senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización se hiciere presente la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto.

Lo que refiere este artículo es un resguardo al “recinto parlamentario”⁵ el cual es aludido en el párrafo segundo del artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El recinto parlamentario, es por un lado el espacio comprendido dentro de los ciertos límites que tiene el congreso, y por el otro, es el lugar o edificio donde se reúnen a sesionar los diputados y senadores, lo cual como toda institución representativa, es inviolable, ya que se encuentra formalmente protegido por la misma constitución.

En lo relativo al segundo párrafo del artículo 12 de la mencionada ley, solo se refiere al resguardo parlamentario, el cual constituye un mecanismo de defensa en contra de cualquier persona o autoridad que pretenda quebrantar la independencia de las funciones de los legisladores, y en caso de estar en peligro, esta ley permite el auxilio de la fuerza pública por parte del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, del mismo modo estos tendrán la facultad de suspender la sesión hasta que la fuerza pública abandone el recinto.

ARTÍCULO 22.

1. El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad. Garantiza el fuero constitucional de los diputados y vela por la inviolabilidad del Recinto Legislativo

De nuevo en este artículo, se hace mención de la prerrogativa del presidente de la Cámara de Diputados, indicando que tiene la obligación de defender y refrendar el fuero constitucional que los inviste como la inviolabilidad del recinto.

La ley Orgánica en comento, mantiene dentro de sus preceptos el término fuero y no así la declaración de procedencia, estando vigente esta última en

⁵ La finalidad estriba en hacer patente el respeto y la protección que deben tener los senadores y diputados, así como los edificios donde se reúnen a sesionar. QUIROZ ACOSTA, Enrique, Lecciones de Derecho Constitucional, 2ed., Porrúa, México, 2006, p. 169

nuestra Ley Suprema, lo cual quiere decir, que el fuero sigue existiendo en forma de privilegio, aplicado por los servidores públicos en defensa de la función pública que dicen proteger. Pero también existe confusión y desorden por no haber homologación en los preceptos de las leyes.

Mas adelante, la Ley Orgánica habla, de la formación o mejor dicho integración de sección instructora, en su artículo 40 que a la letra dice:

ARTÍCULO 40.

1...

2...

3...

4...

5. La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Es importante destacar de este artículo que la designación de los diputados que conformaran la sección instructora (comité encargado de las diligencias en un procedimiento de desafuero), no esta especificado con claridad, al pronunciar que se seleccionaran entre los miembros de la comisión jurisdiccional, pero sin mencionar cuantos diputados. Además hay otro problema, cuando LFRSP dice en su artículo siguiente:

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

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

Las vacantes que ocurran en la Sección correspondiente de cada Cámara, serán cubiertas por designación que haga la Gran Comisión, de entre los miembros de las Comisiones respectivas.

En este artículo se expresa "Gran Comisión", ocurre que actualmente ya no existe como tal, sino que ahora es Junta de Coordinación Política, es

entonces muy libre la reglamentación para elegir a los miembros de la sección instructora, interpretando de ante mano que este comité va ser una clave para llevar acabo las investigaciones correspondientes al servidor público, y si en un momento dado sus integrantes son diputados perteneciente al mismo partido que inculpado, dará paso a arbitrariedades en la declaración de procedencia.

CAPÍTULO 3

EL FUERO CONSTITUCIONAL COMO PRIVILEGIO DE SERVIDORES PÚBLICOS.

3.1 EL FORMALISMO, DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

Por las características que presenta del sistema político mexicano, para poder procesar penalmente a un funcionario de la federación de los mercados en el primer y quinto párrafo del artículo 111 constitucional, que haya cometido un delito, se necesita el procedimiento actualmente llamado declaración de procedencia o desafuero, este último es un remotísimo antecedente por lo menos en su dimensión de constituir un requisito de procebilidad, ya que la justicia común estaba imposibilitada para continuar el proceso hasta que el parlamento hiciera la declaración correspondiente, en todo caso sirvió para remover el fuero a los funcionarios. En la actualidad la declaración de procedencia, tiene los mismos fines de poner a disposición de las autoridades judiciales al funcionario federal que haya cometido un delito.

La declaración de procedencia es un juicio, aunque existe la discrepancia de ello, pero a través de las formalidades y requisitos procedimentales que la propia Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (LFRSP) prevé para desaforar a un funcionario; y de la acreditación por parte de la Cámara de Diputados, donde verifican la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado, se reconoce que la declaración de procedencia es un juicio, que cumple con las garantías procesales, consagradas por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14 y 16. La autoridad facultada para emitir la resolución, será la Cámara de Diputados de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política en su artículo 74 fracción V.

El procedimiento comienza con el escrito de denuncia solicitado de acuerdo al artículo 25 de la LFRSP por cualquier persona, o en su caso, por el Ministerio Público. Pero en la práctica la denuncia es presentada por este último, por que su escrito está apoyado en elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de conducta delictiva, al ser el encargado de la investigación y comprobación de la existencia del cuerpo del delito; las etapas procesales de la declaración de procedencia son las siguientes:

- La denuncia se hace ante la secretaría General de la Cámara de Diputados, la cual tiene que RATIFICARSE a los tres días naturales siguientes a su presentación (art. 12 LFRSP).
- Después es turnada a la sección instructora, que tiene la obligación de informar al denunciado, en un término de 3 días naturales lo siguiente (art. 3 de la LFRSP): 1) informarle de la materia de la denuncia 2) hacerle saber su garantía de defensa; 3) designar a su defensor (art. 15 de LFRSP). Como se puede observar las atribuciones de la sección instructora, por el tipo de diligencias que realiza, son semejantes a la de los jueces ordinarios.
- Comparecencia o informe escrito a cargo del denunciado, con un término de 7 días naturales. En este documento el denunciado tendrá el derecho de verter todas las consideraciones jurídicas pertinentes para contestar las imputaciones que se le hacen (art. 13 LFRSP).
- El procedimiento continúa con el periodo de pruebas en un término de 30 días naturales (art. 14 de la LFRSP). En este periodo se llevará a cabo la recepción de pruebas por parte del denunciante, del servidor público y las a que juicio de sección sean necesarias.
- El expediente se pondrá a vista, tanto del denunciante, como del servidor público y defensores a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos (art. 15 de la LFRSP).
- Una vez transcurrido el plazo para presentación de los alegatos, hayan sido presentados o no, la sección instructora formulara sus conclusiones, (art. 16 LFRSP). Presentara un resumen que contiene un análisis

típicamente vinculado al procedimiento penal, procurando establecer: 1) La subsistencia del fuero Constitucional; 2) la existencia del delito; y 3) la probable responsabilidad del inculpado. Dicho resumen en realidad es el dictamen que contiene los resultandos y los considerados en los que se funda su propuesta de resolución. Sin embargo, aunque el artículo 20 de la LFRSP no obliga a la sección instructora, debe entenderse que la lectura misma del dictamen constituye la síntesis de las constancias procedimentales, y las conclusiones de la Sección Instructora son los puntos resolutivos en donde se definirá si ha lugar o no a proceder contra el inculpado, y en su caso, a separarlo del cargo. Estos puntos son los que deben ser votados y los que deberán rendirse dentro de los 60 días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia.

Dada cuenta de entregado el resumen o dictamen correspondiente, al Presidente de la Cámara, este anunciará para erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que hubiese depositado el dictamen de la sección, haciéndoselo saber con citatorio al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante, o Ministerio Público (art. 27 LFRSP). Podrá entonces desahogarse la audiencia conforme a los siguientes pasos:

- a) La secretaria dará lectura a las conclusiones de la sección instructora.
- b) Se concederá la palabra al denunciante, al querellante o al Ministerio Público y, enseguida, al inculpado (servidor público) o a su defensor, y si uno de estos dos lo solicitase, a ambos; tomándose en cuenta que puede aplicarse principios parlamentarios de la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General para discusión y votación de las leyes (art. 40 LFRSP).
- c) El artículo 20 de la LFRSP prevé la posibilidad de una réplica por parte del denunciante, es decir, del Ministerio Público, a dicha réplica puede responder el imputado y su defensor, si es así, ambos hablarán en último término.

- d) Una vez concluidos los puntos anteriores se pedirá al denunciante y/o, Ministerio Público, el inculpado y su defensor, que se retiren del salón de plenos.

Después se produce la discusión del dictamen, aplicándose las reglas generales del debate parlamentario, según lo establecido en la constitución política, en la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General sobre la discusión y votación de las leyes.

La LFRSP también establece el procedimiento de votación aplicable en el pleno. La regla general en cuanto al número necesario para la aprobación de la resolución correspondiente, esta determinada que será la mayoría absoluta de los miembros presente. La mayoría absoluta consiste en un número de votos superior a la mitad de los miembros presente. De modo que las posibles abstenciones en realidad operan como votos negativos, al tener que dar la voluntad afirmativa más de la mitad de aquellos que se encuentran en la sesión convocada para resolver sobre el desafuero artículo 40., hecha la votación correspondiente se procede a resolver.

Si resuelven proceder en contra del inculpado, quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión y sujeto a jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional.

Como pudo entenderse, la Declaración de Procedencia “implica un procedimiento de naturaleza jurisdiccional que se sigue ante un órgano de naturaleza política”¹. Los alcances de la declaración de procedencia aun cuando se restrinjan a los delitos o hechos, desde en el momento en que la sección instructora pronuncia puntos de naturaleza penal como la existencia de un delito y probable responsabilidad del inculpado (servidor público), al igual que las diligencias hechas por un Ministerio Público, son actos de naturaleza

¹ QUIROZ ACOSTA, Enrique, Op. Cit.,pág. 585

penal. El tramite de una declaración de procedencia “no es un proceso formal, ni es concebible que se exija un procedimiento con todas las formalidades de un proceso penal como condición para poder iniciar otro proceso ante un juez penal”.²

Por otro lado la Declaración de la Cámara de Diputados tiene la característica enteramente política, ya que analiza la situación, no del servidor público, sino, además la de su partido político, pero sobre todo se dice que vela por la buena imagen de la función pública, lo cual trae como consecuencia que el fuero del servidor público protegido mediante este procedimiento, se convierta en razones enteramente políticas, mas que jurídicas ante la Cámara, cuando se discute en el Jurado de Procedencia. Este carácter eminentemente político de la declaración de procedencia, lleva a tramites incorrectos y sobre todo engorrosos, como lo serian, la integración y constitución de la sección instructora. Es confuso cuando son elegidos los miembros de esta, pues, la LFRSP habla que la Gran Comisión se encargara de la designación, sin embargo la LOGGEM lo deja al libre albedrío, ocasionando que la Sección Instructora elija sus miembros como mejor le convenga, y se convierta en un comité integrado por aliados, o enemigos del servidor público procesado.

Así también, cuando la Cámara no se encuentra en periodo de cesiones, implica desde un principio que la ratificación de la denuncia, hecha por la Secretaria General, tardase más tiempo hasta que designen a los miembros de la Secretaria. Resultando de ello una ventaja política para el imputado, al no iniciarse el procedimiento oportunamente.

3.2 PRIVILEGIO Y PROTECCIÓN PARA SERVIDORES PÚBLICOS

En cuanto a no ir en contra de la historia y fines con los que crearon el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el

² CLEMENTE VALDES S., op. Cit., pág. 141

fuero como protector de normas jurídicas para ciertos cargos públicos que revisten especial importancia, y con el objeto de que esos titulares del cargo no pudieran ser sometidos a la acción de la justicia penal de modo inmediato, evitándose de esta manera una perturbación en sus funciones. En la época actual es conveniente considerar la figura del fuero constitucional como una institución arcaica, porque las prerrogativas que tiene el servidor público ya no son lo suficientemente primordiales o eficaces, también por que en la declaración de procedencia se vierten intereses políticos y no jurídicos, como se estudio en las etapas procesales de la misma.

El Constituyente rodeo a determinados miembros del poder legislativo, ejecutivo y judicial, con diversas clases de inmunidad; en el caso de senadores y diputados gozan de una inmunidad absoluta, solo para la manifiesten de opiniones en el desempeño de sus cargos, y de la inmunidad relativa en relación a los delitos que cometan; al ejecutivo por el contrario le dio una protección especial, pues, durante el tiempo de su cargo solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos comunes, llevándosele un juicio, en las dos cámaras; y finalmente a los ministros, magistrados, Procurador General de la República que forman parte del poder judicial, estos gozan de una inmunidad relativa en cuanto a las faltas, delitos que cometan, los procedimientos para poder enjuiciarlos son: el juicio político o la declaración de procedencia.

Como institución jurídica, el fuero constitucional es una prerrogativa, representa un privilegio del que gozan solo servidores públicos de alta jerarquía, y también algunos servidores locales, con sus propias constituciones reglamentarias en materia de responsabilidad a la función pública y fuero-inmunidad, creándose así, un amplio rango de sujetos que goza de exenciones en sus conductas ilícitas, sobre todo para los servidores públicos locales, vistos socialmente como abusadores del poder. Así mismo, el fuero es el impedimento para que un ciudadano pueda exigir la responsabilidad a quien lo ha lesionado en su esfera jurídica, en ese supuesto el ofendido en cierta forma denuncia,

pero el daño que le ha causado la conducta del alto servidor público no puede ser reparado fácilmente y de manera inmediata, pues la persona que lo lesiono tiene fuero, o mejor dicho inmunidad, lo que retrasa demasiado el juicio penal.

Para exigir jurídicamente la responsabilidad de un funcionario por el delito cometido, es requisito, la declaración previa para procesarlo, dictada por la Cámara de Diputados, tal imperativo tiene su origen, necesariamente en la calidad de funcionario del sujeto activo de la conducta, es decir, que esa calidad lo coloca en una posición privilegiada, cualificada y protegida por un requisito de procedencia de la acción penal.

En las entidades federativas que conceden inmunidad a diversos funcionarios se hace más extenso este privilegio, abarcando además de los gobernadores de cada entidad federativa, también a presidentes municipales o alcaldes. Aun y cuando la constitución distinguió entre el Jefe de gobierno del Distrito Federal, por un lado y en los Gobernado de los Estados, por el otro. Él primero es ubicado en el primer párrafo del artículo 111 constitucional, conjuntamente con los servidores públicos de alto rango, y con otras autoridades locales del Distrito Federal. Por el contrario en el párrafo quinto de ese mismo artículo, previo un régimen especial para los gobernadores de los Estados por la comisión de delitos federales, conforme al cual, si bien se sigue el mismo procedimiento, la consecuencia es distinta, dependiendo de la resolución de la Cámara de Diputados, la cual se notifica a la legislatura local para que esta actué conforme a las leyes locales.

El servidor público queda suspendido en sus funciones y sujeto exclusivamente al proceso seguido por el delito o delitos considerados en la declaración de procedencia; aunque no exista ya función, el procesado sigue siendo servidor público; la forma general en que la Constitución concede el privilegio y la naturaleza necesariamente restringida, de la declaración de procedencia así lo determinan.

Por otro lado, se puede hablar que cuando un “servidor público es destituido, renuncio o pidió licencia, deja de gozar del privilegio desde el momento en que le notifique legalmente su destitución, cuando se acepte su renuncia o se le conceda la licencia solicitada”³. En notoria oposición, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) hace tiempo que hizo su propia interpretación:

Registro No. 304181
Localización:
Quinta Época
Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
LXXXVIII
Página: 327
Tesis Aislada
Materia(s): Constitucional

FUERO CONSTITUCIONAL.

Los miembros del Poder Legislativo gozan de una inmunidad que se conoce entre nosotros como fuero constitucional. Esa prerrogativa es indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, a virtud de la cual, quienes la disfrutan, tienen la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña sin previa declaración del propio cuerpo o cámara a la que pertenece el acusado y esa declaración debe ser emitida por mayoría de votos del número total de sus miembros: La norma constitucional que esto establece, se informa en una necesidad política que descansa en impedir que la asamblea sea privada de uno o parte de sus miembros por intervención de una jurisdicción extraña y sólo puede suceder esto, con la autorización que la propia asamblea dé en la forma constitucional antes expresada; y si es verdad que el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros, esto no implica revestir a sus miembros de impunidad, sino que condiciona la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción de determinados presupuestos que sólo pueden ser calificados por la cámara relativa, y mientras no exista el consentimiento de la asamblea, ninguno de sus miembros puede ser enjuiciado por otra autoridad. Este principio o corolario que se establece de una manera indubitable en el artículo 109 de la Constitución, implica que la licencia concedida a un diputado, no tiene más valor que el de un permiso para separarse del cargo, pero no de un desafuero para el cual es necesario el consentimiento y la decisión de la cámara a la que pertenecía, dado por mayoría absoluta de votos de los miembros que la integran; y mientras no exista esa declaración, es indudable que dicho diputado

³ ARTEAGA, NAVA, Elisur, Op. Cit., p. 1152

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

cuerpo a que pertenece, sin que pueda volver a recuperar su cargo, aun cuando sea absuelto en el proceso judicial correspondiente: Además, en el caso de licencia, aparte del derecho de percibir sus dietas respectivas, el representante popular conserva su carácter de tal, con todas sus inmunidades, de tal manera que si cometiere un delito del orden común o de naturaleza oficial, dentro del plazo de la licencia, no podrá ser enjuiciado, sino con las formalidades previas que señala la Constitución; en cambio con el desafuero, queda en calidad de simple ciudadano, y puede ser enjuiciado por las autoridades judiciales no sólo por el delito que originó el desafuero, sino por cualquiera otro delito posterior, sin requisito previo alguno. Por último, en su parte formal se diferencia la licencia y el desafuero, en que para conceder la primera, basta un quórum ordinario, y para decretar la segunda, es necesario el quórum que la Constitución General señala.

La SCJN argumento el texto anterior, en el sentido de que la solicitud de licencia no despoja al servidor público del fuero especialmente, por supuesto. Esta cuestión, se ha prestado a controversia porque el régimen anterior a la reforma de 1982 la Suprema Corte manifestó ese criterio, sin emitir otra tesis que tenga las modificaciones adecuadas y acordes con en actual Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Otra disyuntiva es cuando los servidores públicos con licencia autorizada por la respectiva cámara, logran estar ausentes de las sesiones, sin incurrir a la sanción establecida por el artículo 63 de la Constitución, y aun cuando significa una suspensión en el ejercicio de cargo, no implica por su naturaleza temporal la pérdida de los derechos directos o indirectos, inherentes al mismo, representando nuevamente otra prerrogativa a la función, pero de la que salen beneficiados los representantes.

En conclusión, los diputados que piden licencia han dejado sus funciones y, por lo tanto, no tienen el derecho a reclamar fuero constitucional, de acuerdo a un principio claro doctrinario y legal, al afirmarse que este tipo de protección es en cuanto a la función y no así a la persona. Actualmente la Constitución no establece de manera clara qué pasa con el fuero de un legislador con licencia y esto genera que haya distintas interpretaciones dentro del poder legislativo, por

los diversas convicciones que diputados y senadores tienen para seguir preservando una institución mas, que les resguarda.

3.3 ANÁLISIS A LAS PROPUESTAS DE REFORMA EN MATERIA DE LA "DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA"

En materia de fuero constitucional, los artículos que regulan las responsabilidades de los servidores públicos, necesitan cambios, pero en particular el artículo 111 constitucional, en el cual legisladores de diferentes partidos políticos suelen enfocarse, principalmente cuando hay escándalos políticos y elecciones populares, las propuestas tienen fundamentos sociales y jurídicos que debieran colocarse en discusión para una buena reforma, por ejemplo:

- Promueven la iniciativa, que durante el proceso penal el servidor público que cometió un delito, goce de una libertad provisional hasta que se dicte sentencia definitiva, en caso de ser condenatoria quedara inmediatamente y automáticamente separado de su encargo;
- Otros proponen que la declaración de procedencia no sea requerida, cuando se trate de traición a la patria, delito grave del orden patrimonial o delito grave del orden federal.
- Y hablan, por ultimo, de no requerirse declaración de procedencia cuando alguno de los servidores sea detenido en flagrancia por la comisión de un delito grave, así calificado por la ley penal.

Las propuestas anteriores conservan la institución del fuero, justificando su permanencia en razones históricas y jurídicas, entre esos argumentos se encuentran: mantener el equilibrio, buen funcionamiento y armonía de los tres poderes de la unión; salvaguardar a los servidores públicos de eventuales acusaciones sin fundamento.

Pero como permanecer con estas justificaciones, y tipos de privilegios para los altos empleados de federación, si desde la primera etapa procesal de la declaración de procedencia se interfieren aspectos e intereses políticos desagradables, que no solo afecta las instituciones.

En cuanto al procedimiento que se les lleva a los servidores públicos, por una parte el error se encuentra al presentarse la denuncia, pues en el momento en que la ley reglamentaria dice que la denuncia o querrela puede ser presentada por un particular o el Ministerio Público, “en la práctica se dice que la interpuesta por un particular es desechada por no contar con los elementos suficientes que acrediten alguna responsabilidad, y es por lo mismo, que la parte facultada para realizar un investigación analítica en este caso es el Ministerio Público, el cual cuenta con dichos conocimientos”⁴, de otra forma se corre el riesgo desde luego jurídico, y también con consecuencias prácticas importantes, en el sentido de que si la cámara de Diputados emitió la declaración de procedencia, respecto a determinado servidor público y la institución del Ministerio Público hiciera con posterioridad la consignación y no se lograra que el juez respectivo sometiera a proceso al probable responsable, se estaría procediendo de forma distinta a la marcada por el Derecho penal, quebrantándose los derechos procesales que también tiene el servidor público, y en este caso se vulnera la función que realizaba.

Otra argumento para exponer que la declaración de procedencia es una institución poco eficaz, es la imparcialidad, al ser un procedimiento de carácter político esta propenso a sufrir de muchos vicios, por parte de diputados quienes pertenecen a diversos partidos políticos, con intereses e ideas diferentes y que en su mayoría no son personas estudiosas del derecho, alejándose de los principios de imparcialidad y equidad. Es por ello que tendría que desaparecer, para perfeccionar; y aplicar nuevas medidas en el juicio político, es decir

⁴ Vid. Ibidem, p.1275

aquellos delitos no graves, sustanciarlos conforme a las formalidades de ese juicio.

El fuero se propuso para la protección de los poderes del Estado, sin embargo, estos poderes están manejados por organismos de quienes sus representantes actuando con intereses particulares, que exceden mas haya de utilizar su inmunidad como protector de ataques injustificados, o vulneración a sus cargos; el privilegio del que gozan los servidores públicos corruptos, sale siendo un instrumento para evadir responsabilidad penal. Pues se encuentra el ciudadano común (sujeto pasivo-victima, a la cual se le lesiono en su esfera jurídica), con un impedimento para poder exigir la responsabilidad penal de quien lo ha lesionado, este obstáculo es la declaración de procedencia. "no existe razón por la cual una sociedad deba tolerar la incapacidad o la ineptitud de ningún empleado".⁵

Igualmente se sabe o mejor dicho se divulga, que el particular que denuncia a un servidor federal o local, además de no tener los conocimientos prácticos, para solicitar formalmente su denuncia. Sin embargo la sustanciación del juicio de procedencia puede llevarse, sujetándolo y exponiéndolo a peligros, primero por que su denuncia puede ser desechada por no contar con los elementos suficientes que acrediten la participación del servidor público; segundo, serían las de carácter personal, como amenazas o cualquier otra forma de detenerle el escándalo político. La política mexicana además de manejarse en calidad de poder, está basada en la buena imagen que debe guardar el partido político, es muy mal visto por la sociedad que el partido solape a sus dirigentes o afiliados, por lo tanto, si el fuero constitucional es limitado en una de sus modalidades, se quitarían los excesos en los que cae el servidor público en lo particular.

⁵ CLEMENTE VALDES S., Op. Cit., pág. 1125

La noción de la existencia del fuero es diferente, pues si realmente se encargará de proteger el cargo desempeñado por el Servidor Público y no a la persona en particular, se estaría ante una inmunidad respetada no solo por quienes la pretenden conservar (servidores públicos), y que jurídicamente no quedan motivos suficientes para perpetuar “la protección para que esos empleados no puedan ser sujetos a procesos penales sin permiso de un órgano político, mientras ejerce el cargo que desempeñan, en algunos países no existe esta protección; en otros, está en manos de una asamblea legislativa, y en otros mas, se le encarga la autorización a tribunales constituidos de distintas maneras”⁶.

Es una protección que debe considerarse en dado caso excepcional y extraordinaria, por ello, su tramite no debe ser complicado y prolongado, porque entonces se convierte en un encubrimiento del delito cometido por el funcionario, llegándose a considerar una impunidad, además por las fallas presentadas en el procedimiento de la declaración de procedencia, atrasando más el procedimiento penal ordinario. No debe ser motivo de aprovechamiento por parte de legisladores para seguir atesorando una inmunidad que los cuida del daño a su prestigio personal y al poder de gobernación que creen poseer y se refleja.

Es importante que al crear una reforma al artículo 111 constitucional, se emplee en práctica una justicia pronta y expedita, en el momento en que el servidor público acusado de un delito grave o flagrante, este sea llevado ante las autoridades jurisdiccionales, como sucede en derecho comparado con otros países. Asimismo, cuando se habla de la existencia de varios acusados y sólo uno de ellos es servidor público quien goza de privilegios, se esta incurriendo en una desigualdad, en este caso la potestad jurisdiccional que protege a uno de ellos provoca que se le conceda la autorización o en otras palabras se le siga un procedimiento especial, además de que cualquier detención sería nula,

⁶ CLEMENTE, VALDES S., Op. Cit. Pág. 129

encontrándose aquí, el ejemplo controversial, por afirmarse que el fuero constitucional, es un privilegio que no permite que las personas sean tratadas por igual, rompiéndose con una de las garantías consagradas en el artículo 13 Constitucional. Es entonces, que si se suprimiera el fuero constitucional, en estos casos no se requerirá declaración de procedencia para enjuiciar a los servidores públicos acusados de la comisión de un delito tipificado como grave por las leyes penales.

Cuando un funcionario en proceso de declaración de procedencia es encontrado culpable, las autoridades correspondientes pueden iniciar su averiguación inmediata y no preservar dichos elementos recabados, hasta que el funcionario quede desaforado, ya que en este lapso el funcionario llega a escapar de una detención, o a tener el suficiente tiempo para evadir su responsabilidad. Lo mismo llega a ocurrir cuando solicitan la licencia, en esta materia debería hacerse la modificación, en el momento en que el funcionario se encontrara con licencia, es decir realizando otras actividades que no competen a su función pero con su respectivo permiso, en estos casos además de iniciar con la investigación correspondiente del Ministerio Público también tuviera facultad para girarse la orden de aprehensión.

En conclusión, el fuero para empezar tiene que limitarse específicamente para diferenciar lo que constituye política en este caso al hablarse de “manifestación de las ideas de diputados y senadores”; y por el otro de la representación de un verdadero privilegio o garantía para un grupo determinado de individuos que abusan del poder, con tratos preferenciales y especiales a las actividades que ocupan. Es entonces que si un servidor público de los mencionados por el artículo 111 comete un delito sea en flagrancia, o que el delito es de los marcados como grave por las leyes penales, no tiene por que gozar del fuero. “Si los acusados son responsables de crímenes graves deben ser juzgados lo más pronto posible, y si resultan culpables deben estar en la cárcel, con las penas más

altas, acordes con su también alta responsabilidad; pero sino hay elementos para procesarlos debe también resolverse así, rápidamente”.⁷

Para no romper o violar alguna garantía procesal tanto para el funcionario, como para el denunciante, el proceso debiera ser conforme a las leyes penales de cada entidad federativa, y en caso de que exista un delito federal de acuerdo a con lo que disponga el Código Penal Federal y en el caso de las entidades federativas por sus códigos penales locales, en otras palabras que sean juzgados por los delitos en flagrancia y los considerados graves, como cualquier persona que comete un delito.

Es necesario acabar con la discrecionalidad del párrafo séptimo, del artículo 111, Carta Magna, en el sentido de que se acaba la inmunidad procesal (fuero), en el caso de los delitos graves que cometan los servidores públicos. Es primero proponer una reforma tal vez superficial, por sugerir solo a delitos graves, pero empezando por algo puede acabar con la extinción de privilegios a los servidores públicos que están manejando los tres poderes de la unión, pero que en realidad quedan al servicio de la federación, y sobre todo son empleados de la población.

⁷ CLEMENTE, VALDES, Op. Cit., pag. 142

CONCLUSIONES

PRIMERA. El fuero como inmunidad es aquel que determinadas personas tienen por desempeñar determinadas tareas públicas, recibiendo un la protección específica respecto de a la manera en que puede procederse contra ella, en caso de que se les impute la realización de ciertas conductas ilícitas.

SEGUNDA. Existe responsabilidad civil, administrativa, política y penal, en las cuales el servidor público, como cualquier persona puede incurrir, pero en el caso de las dos ultimas existen antejuicios. Para poder ser procesado por un órgano jurisdiccional se necesitara la declaración de procedencia pro parte de la Cámara de Diputados.

TERCERA. Antes de la reforma de 1982 existía una clasificación de delitos: los oficiales, aquellos cometidos con motivo del desempeño del cargo público conferido; delitos comunes son aquellos que se cometían sin relación al desempeño de la función pública encomendada al funcionario publico

CUARTA. Actualmente el fuero constitucional como prerrogativa para proteger a ciertos servidores públicos marcados por el artículo 111 constitucional, se encuentra en retroceso, pues su existencia y condicionamientos históricos de aceptación ya han desaparecido. La ciudadanía encuentra ciertas prerrogativas y privilegios administrativos y legales de los que gozan quienes llevan una tarea de gobierno o representación popular, difamándolos de corrupción.

QUINTA. La distinción entre Juicio Político y declaración de procedencia es; en el primero el juez ordinario esta privado de jurisdicción para la sustanciación de los juicios políticos, misma que tendrá que tramitarse ante una instancia distinta

(Congreso de la Unión), y donde se destituye al servidor público del cargo; por el contrario el fuero del juez ordinario requiere de un consentimiento previo para enjuiciar (cámara de diputados, exclusividad), por razón del cargo que ocupan llamada también inmunidad temporal, y en este caso al servidor público se le suspende de su cargo.

SEXTA. La declaración de procedencia es un juicio para ciertos altos representantes de la función pública, que tiene fallas procedimentales, de la que logran abusar políticos, y criminales que llevan la investidura de alto funcionario público. La derogación de esta figura tiene que hacerse por su poca eficacia e insuficiente reglamentación.

SÉPTIMA. La necesidad de una reforma al artículo 111 constitucional ya no debe justificarse en razones políticas, la responsabilidad de un servidor público es alta de acuerdo a su función desempeñada, y como tal tiene que sancionarse comenzando con la restricción a su inmunidad-procesal por sus conductas delictivas, es decir derogar la figura de la declaración de procedencia en el caso de cometer delitos graves considerados por las leyes penales y delitos en flagrancia.

FUENTES DE CONSULTA

FUENTES BIBLIOGRAFICAS

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, El Desafuero en el Sistema Constitucional Mexicano, UNAM, México, 2004.

- ARTEGA NAVA, Elisur, Tratado de Derecho Constitucional, Volumen IV, Oxford, 1999, México.

- BECERRA BAUTISTA, José, El fuero Constitucional, Jus, México, 1945.

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional, 13 ed., Porrúa, México, 2000.

- CASTRO Y CASTRO, JUVENTINO V., el Sistema Constitucional en las declaraciones de Procedencia, Porrúa, México, 2005

- CARPIZO, Jorge, Temas Constitucionales, 2 ed., Porrúa, México, 2003.

- CARRARA, Francisco, Programa del Curso de Derecho Criminal, Reus, España, 1992.

- CLEMENTE, VALDÈS S., El juicio Político, 2ª ed., Coyoacán, México, 2000.

- DELGADILLO, GUTÍERREZ, Luis Humberto, Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 5º ed., Porrúa, México, 2005.

- GABINO, Fraga, Derecho Administrativo, 23ª ed, Porrúa, México, 1984.

- GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José, Los delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional, Botas, México, 1946.

- ORELLANA, WIARCO, Octavio Alberto, Curso de Derecho Penal, Porrúa, México, 1999.
- QUIROZ ACOSTA, Enrique, Lecciones de Derecho Constitucional, 2ed., Porrúa, México, 2006.
- SERRA ROJAS, Andres, Derecho Administrativo, 12ª ed, Porrúa, México, 1983.

FUENTES ECONOGRAFICAS

- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, 14º ed., Porrúa, México, 2000.
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo XVIII, Priskill, Argentina, 1998.

FUENTES LEGISLATIVAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos mexicanos
- Código Penal Federal