

REPOSITORIO ACADÉMICO DIGITAL INSTITUCIONAL

El tribunal del fuero constitucional

Autor: Rigoberto Guevara Martínez

**Tesis presentada para obtener el título de:
Lic. En Derecho**

**Nombre del asesor:
Alan Israel Araiza López**

Este documento está disponible para su consulta en el Repositorio Académico Digital Institucional de la Universidad Vasco de Quiroga, cuyo objetivo es integrar, organizar, almacenar, preservar y difundir en formato digital la producción intelectual resultante de la actividad académica, científica e investigadora de los diferentes campus de la universidad, para beneficio de la comunidad universitaria.

Esta iniciativa está a cargo del Centro de Información y Documentación "Dr. Silvio Zavala" que lleva adelante las tareas de gestión y coordinación para la concreción de los objetivos planteados.

Esta Tesis se publica bajo licencia Creative Commons de tipo "Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada", se permite su consulta siempre y cuando se mantenga el reconocimiento de sus autores, no se haga uso comercial de las obras derivadas.





**UNIVERSIDAD
VASCO DE QUIROGA**

FACULTAD DE DERECHO

“EL TRIBUNAL DEL FUERO CONSTITUCIONAL”

TESIS

**Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO**

Presenta:

RIGOBERTO GUEVARA MARTÍNEZ

Asesor:

MDCA. ALAN ISRAEL ARAIZA LÓPEZ

No. De acuerdo LIC100402

CLAVE 16PSU00160

MORELIA, MICHOACAN; 14 DE AGOSTO DEL 2012

DEDICATORIAS

A mi hijo DAVID

Que a pesar de tener sólo ocho meses, ha sido mi mayor inspiración y fortaleza para culminar éste proyecto.

A mis PADRES

Por darme un gran ejemplo de vida, a través de sus demostraciones de amor y trabajo con migo, por su voluntad inquebrantable de progreso y dedicación, muchas gracias.

A mi mujer ROXANA

Por darme la alegría mas grande de mi vida, que es nuestro hijo.

A mi HERMANA

Por su cariño y su ejemplo de fuerza y perseverancia en los proyectos que emprende.

A mí estimado amigo MDCA. ALAN ISRAEL ARAIZA LÓPEZ

Por ser parte importante en el desarrollo de la presente tesis, al debatir y compartir desinteresadamente sus muy valiosos conocimientos y sugerencias conmigo, ya que sin el, la materialización de esta investigación, seguiría siendo una utopía.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO 1

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL FUERO CONSTITUCIONAL

1.1 La historia del fuero en el plano internacional.....	1
1.2 La responsabilidad de funcionarios en la Nueva España.....	4
1.3 El responsabilidad de funcionarios en el México independiente.....	5
1.4 El Fuero en la Revolución Mexicana.....	13
1.5 El Fuero en la etapa de 1917 a 1980.....	15
1.6 La Reforma del Fuero en 1982.....	18

CAPITULO 2

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DEL FUERO CONSTITUCIONAL

2.1 Conceptos del Fuero.....	34
2.2 El propósito del Fuero Constitucional.....	38
2.3 Independencia, Inviolabilidad e Inmunidad de los Legisladores.....	42
2.4 Independencia, Inviolabilidad e Inmunidad de los miembros del Poder Judicial de la Federación.....	44
2.5 El Fuero del Presidente de la República.....	45
2.6 La noción del Fuero en sentido amplio.....	46

CAPITULO 3

MARCO JURÍDICO DEL FUERO CONSTITUCIONAL

3.1 El fuero en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos....	48
3.2 Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.....	64
3.2.1 Juicio Político.....	65
3.2.2 Declaración de Procedencia.....	70
3.3 Declaración de procedencia en contra de Andrés Manuel López Obrador.....	72
3.4 Declaración de Procedencia en contra de Julio Cesar Godoy Toscano.....	77

CAPITULO 4

DERECHO COMPARADO DEL FUERO CONSTITUCIONAL

4.1 Preliminares.....	85
4.2 Similitudes y diferencia con el Impeachment.....	86
4.2.1 Sujetos.....	88
4.2.2 Conductas que originan la acusación.....	89
4.2.3 Autoridades competentes.....	91
4.2.4 Sanciones aplicables.....	92
4.3 La dimisión de Richard Nixon.....	92
4.4 La responsabilidad de los Servidores Públicos en Latinoamérica y Europa.....	95
4.4.1 La responsabilidad de los Servidores Públicos en Argentina.....	95
4.4.2 La responsabilidad de los Servidores Públicos en Venezuela.....	97
4.4.3 La responsabilidad de los Servidores Públicos en Brasil.....	99

4.4.4 La responsabilidad de los Servidores Públicos en España.....	100
4.4.5 La responsabilidad de los Servidores Públicos en Francia.....	102

CAPITULO 5

EL TRIBUNAL DEL FUERO CONSTITUCIONAL COMO UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO

5.1 Preliminares.....	104
5.2 Naturaleza jurídica.....	105
5.3 Características.....	106
5.3.1.- Inmediatez.....	107
5.3.2.- Esencialidad.....	107
5.3.3.- Dirección política.....	108
5.3.4.- Paridad de rango.....	108
5.3.5.- Autonomía.....	108
5.3.6.- Apoliticidad.....	109
5.3.7.- Inmunidad.....	111
5.3.8.- Transparencia.....	112
5.3.9.- Intangibilidad.....	112
5.3.10.- Funcionamiento interno apegado al Estado de Derecho.....	112
5.4.- Justificación de la creación de un nuevo Órgano Constitucional Autónomo.....	113
5.5.- El Tribunal del Fuero Constitucional como facilitador del Estado de Derecho.....	115
CONCLUSIONES.....	119

PROPUESTAS.....122

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

Dentro de un Estado de Derecho, en donde debe prevalecer el equilibrio de poderes, pero sobre todo la soberanía del pueblo, la actividad realizada por los legisladores es de fundamental importancia, para la generación y aprobación de leyes, que los mismos gobernados exigen y necesitan; estas leyes se encargan de orientar la conducta humana y jurídica de un país, para lograr que se conserve un orden nacional; es por ello, que se han creado instituciones, que tienen como objetivo, la protección de los encargados de la función legislativa; sin embargo, el contexto histórico en el que se crearon dista mucho a la época actual y por lo tanto resultan ineficientes.

Anteriormente se logró proteger a los legisladores del Jefe de Gobierno, garantizando su libertad de expresión ante la poca tolerancia que existía, por tratarse particularmente de gobiernos absolutistas; ahora la protección no sólo es exclusiva del Poder Legislativo, ya que también abarca a funcionarios de jerarquía elevada de los otros dos poderes; de la misma forma la intención ahora no es únicamente la de garantizar la libertad de expresión, sino también protege a los servidores públicos de la jurisdicción de tribunales competentes, cuando han cometido un delito incluso si es flagrante, necesitando obligatoriamente la autorización del Congreso de la Unión para iniciar un proceso contra ellos; justificándolo con la importancia ineludible que tiene la función del servidor público para la vida política del país.

Sin embargo, la forma en cómo se desarrollan los medios de control constitucional derivados del Fuero Constitucional son inadecuados y anacrónicos en grado sumo, por las diferentes garantías individuales que se transgreden en el desarrollo del procedimiento, en el sentido de que se atribuyen, funciones al Congreso de la Unión para las que no está

correctamente facultado de acuerdo con la Constitución Mexicana y que no es una institución especializadas e idóneas para conocer de dichos procedimientos.

La presente investigación, surge del deseo de indagar a fondo, los aspectos de dos de los medios de control constitucional más controvertidos en la actualidad, que son la declaración de procedencia y el juicio político, encontrándose como resultado bastas opiniones de doctinarios jurídicos a favor y en contra de la institución del Fuero Constitucional; tomando en cuenta que el tema tiene mayor difusión por parte de los medios de comunicación, cada vez que los servidores públicos protegidos por tal figura, comenten actos ilícitos o faltas políticas.

Para lograr identificar los elementos importantes en la investigación, es indispensable formular una serie de interrogaciones, las cuales permitirán obtener una conclusión y una visión más amplia sobre los problemas que se originan debido al actual sistema de responsabilidad de servidores públicos, por ello, se utilizan las siguientes preguntas, para guiar el camino que debe seguirse en la investigación, la primera pregunta que se plantea es si ¿El Congreso de la Unión transgrede algún artículo de la Constitución al erigirse en Gran jurado? esta pregunta se hace debido a que el Congreso de la Unión al parecer realiza funciones de otros poderes al momento de desaforar, por lo cual, es importante dirimir esta cuestión; en éste mismo sentido surge la siguiente pregunta ¿sería idóneo reformar los procedimientos que contempla el Fuero Constitucional?, es decir, aquí se indagara sobre el procedimiento del juicio político y la declaración de procedencia, para averiguar si son medios obsoletos, por lo puede requerirse una renovación para su mejor funcionamiento; la siguiente pregunta va encaminada sobre todo, porque muchos altos servidores se creen intocables por las leyes ¿con que intenciones usan el Fuero Constitucional los servidores públicos en la

actualidad?, por lo que se revisaran algunos casos, para observar el comportamiento que tiene los altos servidores ante dicha figura constitucional; así se llega a la siguiente pregunta ¿Es necesario la creación de un órgano constitucional autónomo que trate la responsabilidad de los servidores públicos?, aquí se pretende analizar la factibilidad social y jurídica que existe, para integrar un nuevo órgano constitucional autónomo a nuestro sistema constitucional, para determinar con ello, si es la mejor manera de lograr un proceso más apegado a justicia.

Para la estructuración del presente proyecto, en lo que respecta a la metodología operativa, se aplicaron los métodos inductivo, histórico y discursivo; el método inductivo porque, considera una serie de fenómenos o conocimientos particulares para llegar a conclusiones generales, por medio del análisis de varios casos y objetos particulares, puede llegarse a una conclusión general, instrumentado dicho método, por medio de la técnica del análisis y presentación de procesos jurídicos, resoluciones judiciales y jurisprudencias; el método histórico porque, en el campo del derecho, el conocimiento pleno de las instituciones jurídicas, solo es posibles si consideramos su evolución histórica; y el método discursivo, porque se contempla desde múltiples puntos de vista el objeto de estudio, para poder conseguir un resultado y fijar una postura, aplicando este método principalmente a la técnica de investigación documental.

El objetivo en general del presente trabajo es analizar y evaluar el sistema de responsabilidad de servidores públicos, para determinar con ello la necesidad de una reforma integral, encaminada a eficientar, los medios de control constitucional como son el juicio político y la declaratoria de procedencia.

El objetivo en particular es, analizar algunos casos en que los servidores públicos hacen uso del fuero constitucional; estudiar la evolución del fuero

constitucional a nivel internacional y nacional; comprender las diferencias y similitudes del fuero constitucional en los Estados Unidos Mexicanos con otras naciones; determinar la conveniencia, de desarrollar el juicio político y la declaración de procedencia, por un órgano constitucional autónomo.

La investigación se desarrollará en cinco capítulos, el primero se denominará antecedentes, que indagará sobre las causas que dieron origen al Fuero Constitucional, a nivel internacional y nacional; el segundo capítulo es el marco teórico del Fuero Constitucional, donde diversos conceptos y teorías convergen en relación con el tema, para darle mayor entendimiento a la presente investigación; el tercer capítulo estudiará el marco jurídico, en el cual se manifestará todo ordenamiento jurídico que tenga relación con el Fuero Constitucional que contempla al juicio político y la declaración de procedencia, así como la forma en la que se llevan a cabo los procedimientos, a demás de exponer algunos casos de cómo se desarrolla la declaración de procedencia en la Cámara de Diputados; el cuarto capítulo será derecho comparado, que estudiará la similitud y diferencias del Fuero Constitucional con el Impeachment de Estados Unidos, de la misma forma contendrá un caso que expondrá las implicaciones que puede tener el Impeachment, además también se mencionara de manera breve, la manera en que se trata la responsabilidad de los altos funcionarios en otras naciones latinoamericanas y europeas; el quinto capítulo se denominara el Tribunal del Fuero Constitucional como órgano constitucional autónomo, el cual expondrá la idoneidad de la creación y función de dicho órgano, así como sus características, para finalizar se expondrá la conclusión a la que se llega, después de analizar y estudiar los diferentes capítulos, para establecer un propuesta sólida y coherente con nuestra realidad social y política.

CAPITULO 1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL FUERO CONSTITUCIONAL

1.1.- LA HISTORIA DEL FUERO EN EL PLANO INTERNACIONAL

El juicio político tiene su antecedente en la institución inglesa del *Impeachment*, que consiste en la acusación por actos o delitos graves que hace la Cámara de los Comunes ante la Cámara de los Lores, contra funcionarios reales.¹

El proceso se desarrolla bicameralmente, sujetándose a un formulario preestablecido y fenece con la determinación de la Cámara de los Lores, pudiendo ser la resolución absolutoria ó determinando su destitución del cargo y la inhabilitación para desempeñar otra función.²

El *Impeachment* se originó en el siglo XIV; sin embargo por las diversas situaciones a las que se expuso, se fue transformando con el pasar del tiempo, así adquirió sus actuales elementos identificativos; ya que en un principio fue un procedimiento dedicado exclusivamente para los delitos, luego, en el siglo

¹ ANDRADE SÁNCHEZ, EDUARDO, “El desafuero en el sistema constitucional mexicano”, UNAM, México, 2004, p. 37.

² HOOD PHILLIPS, “*Constitutional and Administrative Law*”, Sweet & Maxwell, Londres, 3ª ed., 1962, pp. 98 y ss., Apud SALGADO PESANTES, HERNÁN, “Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana”, UNAM, 2004, p.388., <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/20041/pr/pr19.pdf>; fecha de consulta: 9 de febrero de 2011.

XVII, el procedimiento se amplió llegando a contemplar faltas graves que versaran sobre la correcta función del servidor.³

El *Impeachment* inglés tiene un carácter judicial, debido a que la Cámara de los Lores se constituye en un Tribunal de Justicia, los antecedentes se encuentran en la formación del Parlamento inglés, en el siglo XIII.⁴

Los Lores conformaban el *Magnum Concilium*, respaldado con sus facultades judiciales, integraban también *la Curia Regis* (Tribunal del Rey), cuyas reuniones eran conocidas como *Concilium Regis in Parliamentum* y que actuaba como tribunal de última instancia desde el siglo XII. Estas dos instituciones se fusionaron a fines del siglo XIII, y conformaron la Cámara de los Lores, a la que luego se incorporaron los representantes de los condados y de los burgos, los *comunes*.⁵

La Cámara de los Lores con la capacidad de constituirse en tribunal, tenía la jurisdicción para conocer de los procesos que trataban las faltas de los grandes oficiales del Estado. En el presente aun la Cámara de Lores tiene facultades judiciales, aun que son más limitadas y controladas en cuanto su alcance y desarrollo. Hoy en día la Cámara de los Lores designa once de sus miembros, como Lores de justicia *Law Lords*, desarrollando funciones de un tribunal supremo que es propio del Parlamento.⁶

Actualmente el *Impeachment* ha caído prácticamente en el desuso en Inglaterra, debido a las pocas ocasiones que se ha desarrollado el proceso contra los servidores públicos, esto se debe a las doctrinas relativas al régimen

³ Idem.

⁴ Idem.

⁵ Ibidem, p. 398

⁶ Idem

parlamentario, de la responsabilidad colectiva del gabinete, del voto de censura y dimisión de ministros.⁷

Gran Bretaña es considerada como el fundador de la forma de gobierno denominado gobierno parlamentario, esto por ser de las primeras naciones en hacer efectiva su representación popular, haciendo evolucionar de manera temprana su gobierno, dando origen, a los principios del bicameralismo.⁸

El antecedente histórico de la inmunidad parlamentaria lo encontramos en Inglaterra durante el siglo XV, pero jurídicamente apareció en el siglo XVII, denominándosele Freedom from arrest. Esta figura consistía en que los parlamentarios no podían ser arrestados por la comisión de un delito de tipo civil con pena de prisión por deudas civiles. Su finalidad consistía en permitir la asistencia del parlamentario a las sesiones y, de esta forma, tener voz y voto de las personas por él representadas. Incluso esta protección se extendía hacia su familia y sus servidores.

La inmunidad parlamentaria inglesa quedó abolida, como privilegio, cuando la prisión por delitos civiles desapareció en 1838. Por esta razón, el ordenamiento inglés ya no la contempla en la actualidad.⁹

⁷ Cf. BERNARD SCHWARTZ, “*The Roots of Freedom*, Hill and Wang”, Nueva York, 1967, p. 81, Apud SALGADO PESANTES, HERNÁN, “Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana”, UNAM, 2004, p.388., <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/20041/pr/pr19.pdf>; fecha de consulta: 9 de febrero de 2011.

⁸ CONGRESO DE LA UNIÓN, “Análisis sobre la evolución y funcionamiento actual del congreso”, editorial Porrúa, 2003, Apud ALTAMIRANO DIMAS, GONZALO, “Fuero Constitucional”, IILSEN, LX legislatura, 2007, p.5.

⁹ GAMBOA MONTEJANO, CLAUDIA; “Inmunidad parlamentaria y/o fuero constitucional de los legisladores”; Congreso de la Unión; octubre 2011; p. 5; <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SAPI-ISS-20-11.pdf> ; última fecha de consulta lunes 28 de noviembre 2011.

En el año de 1790 con el fin de la revolución en Francia, se conforma un gobierno nuevo en esa nación, otorgándosele a los integrantes de la asamblea, la prerrogativa denominada inviolabilidad “*inviolabilité*”, que hacía alusión a la inmunidad; con ello se buscaba dar una autonomía, quedando libre de represarías por parte del Rey, esta idea se concretó en los artículos 51 y 53 de la Constitución francesa en junio de 1791.¹⁰

Se encuentra el sistema español que en el decreto del 24 de septiembre de 1810, protegía al parlamentario de las infracciones penales. En la Constitución española de 1812, inspirada por las constituciones de 1787 y 1791 de E.U.A y Francia, se mencionaban los fueros eclesiástico, castrense y la inmunidad parlamentaria se ubicaba en el artículo 128, señalando que el Tribunal de las Cortes unicameral analizara los crímenes cometidos por los miembros del parlamento.¹¹

1.2.- LA RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS EN LA NUEVA ESPAÑA

En 1492 la conquista, reformo la manera de cómo se estaba llevando la política en el territorio. En la etapa de la colonia el Rey de España era quien ostentaba la administración y la política del territorio, llegándose a convertir en 1535 en virreinato, a pesar de que el virrey tenía un control total sobre las tierras, existía una medida de control, el cual era llamado, juicio de residencia,

¹⁰ ALTAMIRANO DIMAS, GONZALO; Op. Cit., nota 8, Pag. 6.

¹¹ Idem.

siendo esta y la figura de las visitas, los dos únicos medios para controlar el actuar del gobierno en la nueva España.¹²

La primera vez que apareció la figura del juicio de residencia fue en las Partidas de Alfonso el sabio; siendo la nueva España, donde por la situación social que se vivía, alcanzó su mayor relevancia, actualizándolo a las necesidades de su tiempo el Rey Carlos III.

El juicio de residencia, trataba de evitar abusos por parte del gobierno hacia el pueblo, buscando tener mejores gobernantes que estuvieran acorde a los intereses de la corona. De igual forma existían otros 45 fueros, en los que destacaba el trato especial para el clero y los militares, ya que eran juzgados por tribunales especiales y no por los ordinarios.¹³

1.3.- LA RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE

En la Constitución de Cádiz 1812 emanada por las cortes de España; el artículo 128 en el capítulo IV de esa disposición establece la inmunidad parlamentaria, siendo así como se detalla a continuación:

Artículo 128. Los Diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad, podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales, que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el Tribunal de las Cortes,

¹² SCJN, “El Fuero”, México, SCJN, Grandes temas del constitucionalismo mexicano, 2005, p. 10.

¹³ Idem.

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

El proyecto de Constitución de 1814 en Apatzingán, contemplaba el denominado juicio de residencia, que era un procedimiento dirigido a las responsabilidades en que podían incurrir los funcionarios, pero éste siempre se llevaba a cabo cuando terminaba su función, por lo que era un procedimiento diferente al actual juicio político, que determinaba lo siguiente en su artículo 128:

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

En 1821, el Fuero no era propio sólo de los legisladores o de los servidores públicos, ya que también se contemplaban a los representantes del clero, como lo establecía el plan de iguala gestionado por Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide, donde señalaba: “Artículo 14. El clero secular y regular conservado en todos sus fueros y propiedades.”

La confrontación que tuvo lugar entre Iturbide y el Congreso, en 1822, provocó fuertes represiones para el Congreso, que desembocó en la aprehensión de Diputados, por lo cual el Congreso, en asamblea

extraordinaria solicito respeto a su soberanía y a la inviolabilidad de sus opiniones, derechos que fueron determinados en el Decreto del 24 de febrero de 1822.¹⁴

El 4 de octubre de 1824, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en un afán de proteger al Congreso, contempló la inviolabilidad de sus opiniones, estableciendo el juicio de declaración de procedencia, con el fin de evitar abusos del Poder Ejecutivo en contra del Poder Legislativo, en el artículo 43, que expresa:

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

El artículo protegía a los miembros del Congreso, por aquellas situaciones que podrían considerarse delitos de acuerdo al Código Penal, sin embargo excluía cualquier protección que tuviera que ver con faltas en el ámbito civil. El juicio de procedencia, era detallado en el artículo 44 de la misma ley:

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

¹⁴ ALTAMIRANO DIMAS, GONZALO, op.cit., nota 8, p.6.

En 1829; se trató de eliminar los privilegios concedidos a las órdenes religiosas y a los militares, en ese entonces tal intento fue patrocinado por Valentín Gómez Farias, sin embargo, no tuvo resultado tal propuesta, debido a la presión que impusieron el clero y los militares. Durante este lapso, ya con Santa Anna de regreso en el poder, el Congreso adoptó las bases de una Constitución central denominada las Siete Leyes en 1836.

En éstas Leyes, las demandas del clero y del ejército se ven reforzados en el artículo 30, que expresaba que no habría fueros personales, solamente existirían el Fuero eclesiástico y el militar.¹⁵

Los privilegios concedidos a los legisladores, conservó en esencia lo señalado en la Constitución de 1824. A los Diputados y Senadores, en el caso de los delitos comunes, no se les habría de efectuar alguna imputación criminal desde el día de su elección hasta dos meses después de haber abandonado el cargo, cabe hacer notar que sólo se refería a los delitos de orden común, no a los delitos oficiales.

Esta ley determinaba que los delitos oficiales podían ser realizados por el Presidente, los Secretarios de despacho, los Ministros de la Corte, los Ministros Marciales, Consejeros y Gobernadores de los departamentos; no especificaba, en esta materia, el caso de Diputados y Senadores.¹⁶

Del mismo modo, existe una descripción del juicio de declaración de procedencia:

¹⁵ MIJANGOS GONZÁLEZ, PABLO, “El primer constitucionalismo conservador. Las siete leyes de 1836”, UNAM, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/15/cnt/cnt10.pdf>, p.55

¹⁶ ALTAMIRANO DIMAS, GONZALO, Op. Cit., nota 8, p.5.

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

En caso de que el Jefe de Gobierno fuera acusado y la resolución sea afirmativa, únicamente faltara la aprobación de la otra Cámara; teniendo como efecto dicha resolución la destitución de su función y derechos de ciudadano.

Año 1840; se estableció de nueva cuenta la figura del juicio de declaración para los funcionarios, consistiendo en ser juzgados por la Corte Suprema de Justicia, únicamente por los delitos del orden penal; siendo esto todavía subsistente en el tiempo de gobierno de Santa Anna.¹⁷

En 1843, Nicolás Bravo como Presidente provisional, debido a la huida de Santa Anna, estableció las Bases Orgánicas de la República Mexicana, sin embargo Santa Anna volvió a tomar el poder y desplazó esas bases orgánicas que de igual forma respaldaban el juicio de declaración.¹⁸

Los miembros del Congreso preservaron sus prerrogativas, durante éste tiempo permanecieron sin cambios. En el año de 1843 se retoma el Federalismo con la Constitución y las bases orgánicas se dejan sin efectos.

En el año 1847 el 18 de mayo, se expide un Acta Constitutiva; haciendo mención por primera vez a la figura de Fuero, el cual se detallaba en su artículo 12.

¹⁷ AZUELA GUITRON, MARIANO, “El fuero”, México, SCJN, 2005, p.14.

¹⁸ Idem

Artículo. 12. Corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios a quienes la Constitución o las Leyes concedan este fuero.

Determinándose de igual forma los pasos a seguir en caso de tratarse de delitos de orden común o de oficio, en el primero el caso se sigue ante la Suprema Corte y en el Segundo es la Cámara de Senadores quien determina tal resultado.

Año 1854, se expulsa a Santa Anna del poder con ello también la forma de gobierno republicano vuelve a ser representativo. Designándose Presidente interino a Juan Álvarez, quien duró solo cuatro meses en el cargo; finalmente se designo ha Ignacio Comonfort como Presidente, dándole forma a La Ley Juárez el 23 de noviembre de 1855, mediante la cual se suprimía el fuero eclesiástico y el militar en materia civil. El 18 de febrero de 1856 se estableció la Nueva Carta Magna, como resultado del Congreso Constituyente.¹⁹

En el año de 1857, la Constitución tenía integrada en su art. 59 la inviolabilidad de las opiniones expresadas en ejercicio su cargo, omitiéndose la palabra Fuero y cualquier otro derecho concedido a los congresistas; sin embargo se declaró la forma en la cual se procedería quedando el Congreso erigido como gran jurado para declarar si se procedía contra el acusado o no en lo referente a delitos comunes cometidos por los congresistas.²⁰

¹⁹ Idem.

²⁰ Idem.

En el caso de delitos oficiales, el Congreso sólo fungiría de jurado de acusación y la Suprema Corte como jurado de sentencia; si se hallaba inocente de la imputación, seguiría ejerciendo; si fuera culpable, se separaba de su cargo y el acusado se sujetaba a disposición de la Suprema Corte quien procedería a la aplicación de la pena. La responsabilidad por delitos oficiales sólo podía exigirse durante el lapso de tiempo que el funcionario ejerciera y un año después.

Se resalta el hecho de que si el servidor resultaba culpable en procedimiento, éste no tenía ni podía solicitar su indulgencia. Notablemente, el artículo 108 de la Constitución de 1857 señala:

Artículo 108. En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

El artículo determina una diferencia entre fuero e inmunidad, y sobre todo se marca la ausencia de los anteriores privilegios para los funcionarios, cuando han cometido faltas en materia civil.

El 13 de noviembre de 1864 con Juárez como Presidente, se conforma la Cámara de Senadores integrándose un sistema bicameral. El 15 de julio de 1867 el mandato del Presidente Juárez se vio interrumpido por el reinado de Maximiliano de Habsburgo, ya con el retorno de Juárez a la presidencia, se modificaron algunos artículos de la Constitución de 1857. En estas modificaciones se establece la figura de los Senadores quienes tendrían iguales derechos y obligaciones que los Diputados, en el ejercicio de sus funciones. También se agregó al artículo anterior lo siguiente:

Art. 103. No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que conforme a la Ley se disfruta de aquel fuero [...]

Es así como el concepto de Fuero Constitucional se plasma dentro de la Constitución; describiendo que no serían acreedores de éste privilegio los funcionarios que cometieran alguna falta o delito oficial en el desempeño de sus funciones.

Cuando uno de los servidores públicos cometía un delito común, el procedimiento que se desarrollaba era en la Cámara de representantes, denominado Gran jurado, definiendo si se le colocaría o no al funcionario ante el tribunal ordinario para que se le juzgara. Es decir aquí se desarrollaba el proceso de declaración de procedencia, donde se determinaba que finalidad tendría el funcionario, a través del voto de los servidores públicos.²¹

En los delitos oficiales, ningún servidor público, tendría la oportunidad de disfrutar el beneficio del fuero, ya que se había limitado esa prerrogativa, después de las consideraciones que se hicieron como resultado de la invasión a México, por parte de la nación francesa.

El 13 de noviembre de 1874 hubo una importante reforma respecto a la Constitución de 1857, en la cual se contemplaba que se seguiría el proceso contra los congresistas, después de terminar sus funciones legislativas, siendo que la Constitución de 1857 exponía que si se le encontraba inocente no habría procedimiento posterior.

²¹ Ibidem, p.16.

En resumen podemos decir que los delitos comunes tenían que desahogar un proceso previo que se desarrollaba en el Congreso, mientras que los delitos oficiales no fueron contemplados en dicha Constitución.

1.4.- EL FUERO EN LA REVOLUCIÓN MEXICANA

Con el deseo de renovación de gobierno, se inicia en 1910 la revolución; que tenía como finalidad el despojo del poder de Porfirio Díaz, para así avalar un estado de derecho a través de un sistema democrático, siendo así, el triunfo de éste movimiento armado se concreto en 1917, conformándose una nueva Constitución que proyectaba las ideas de las fracciones rebeldes, sujetándose a la realidad de la sociedad del siglo XX.²²

Venustiano Carranza, publica un decreto de convocatoria, el 19 de septiembre de 1916, fijaba las elecciones de los Diputados para el 22 de octubre de 1916.²³

Que da como resultado, la reunión del Congreso constituyente el 1 de diciembre de 1916, dando paso a la Constitución de 1917, donde se encuentra lo establecido en el artículo 13, que indica:

Nadie podrá ser juzgado por Leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero ni gozar más emolumentos que los que sean en compensación de servicios

²² ALTAMIRANO DIMAS, GONZALO, op.cit., nota 8, p.11.

²³ Idem.

públicos y estén fijados por la Ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

En este artículo se impide cualquier tipo de fuero o privilegio exceptuando el militar, al que solamente están sujetos los miembros del Ejército.

Con la nueva Constitución también vario el proceso en torno al juicio político, donde para sancionarlo se desarrollaba un procedimiento más amplio y complejo, donde la resolución la efectuaba la Cámara de Senadores, pudiendo sancionar con la destitución del cargo y la privación para ejercer un puesto como funcionario, además también, se determinó que la resolución que emanara de los procesos llevados ante el Congreso de la Unión, eran irrevocables, siendo cualquier persona la facultada para denunciar las faltas del servidor público ante la Cámara de Diputados.²⁴

El trabajo del Congreso finalizó con la promulgación de la Constitución el 5 de febrero de 1917, en la cual se señaló en el artículo 111, la necesidad de expedir una Ley de responsabilidad de los funcionarios y empleados de la Federación, cuyo contenido se refiriera a determinar los delitos o faltas oficiales que puedan provocar un perjuicio a los intereses públicos.

²⁴ Idem.

1.5.- EL FUERO EN LA ETAPA DE 1917 A 1980

Entre el lapso de 1917 y 1940, se trato la responsabilidad de los entonces denominados funcionarios públicos sin que existiera ley reglamentaria alguna. En el Código Penal se recogía en su título IX del libro II, cinco capítulos bajo el rubro “De los delitos cometidos por funcionarios públicos”. Los cuatro primeros capítulos comprendían hechos que se podían imputar a cualquier funcionario o empleado público, los que podían considerarse como delitos comunes. En el capítulo V se refería a los que solamente podían ser cometidos por los altos funcionarios de la Federación.

Pero, al publicarse el Código Penal de 1931, que en su título X agrupaba en cinco capítulos los delitos cometidos por todos y cada uno de los funcionarios públicos, altos o no, siendo estos delitos comunes, por lo que se olvidó definir y hacer referencia a los delitos de los altos funcionarios, como lo habían hecho los códigos anteriores, y por ello no existió certeza alguna sobre lo que se debería considerar como delitos oficiales, retrocediendo a una situación similar a la de 1870. Por ello fue necesario aplicar el título IV constitucional y la Ley de Responsabilidades de 1896, en tanto no se publicara una ley reglamentaria de la Constitución de 1917.

Los problemas políticos de 1935, urgieron al Presidente Lázaro Cárdenas a solicitar del Congreso General, permiso para hacer uso de facultades extraordinarias con el objeto de legislar en materia penal y procesal penal, las que le confirieron el 31 de diciembre de 1936, y en virtud de las cuales publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados

de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, el 28 de febrero de 1940, misma que sufriría cantidad de críticas por parte de la doctrina.

La primera crítica sería que esta ley consistía en que confería a la Cámara de Diputados facultades de investigación y decisión sobre el desafuero que traía como consecuencia la separación del funcionario de su encargo y su sujeción a la acción de los tribunales comunes, en abierta violación al artículo 21 constitucional que asigna el monopolio del ejercicio de la acción penal al Ministerio Público, por haberse ceñido servilmente los legisladores a la ley de 1896, sin tomar en cuenta los cambios introducidos en la Constitución de 1917.

Otro error de esta ley es que copio sin reparos los capítulos IV y V de la ley de 1896, en lo que concierne al juicio político, sin tomar en cuenta que contradecía palpablemente lo dispuesto por el artículo 11 constitucional, tratando de fijar las bases, sobre las cuales debía la Cámara de Diputados, instruir el procedimiento en los juicios políticos en contra de los altos funcionarios, siendo que el procedimiento debía seguirse por la Cámara de Senadores.

La propia Ley de 1940 provocó, asimismo, confusiones respecto a la naturaleza de los delitos oficiales y los comunes. En el caso de los Diputados Pedro Téllez Vargas, Carlos Madrazo y Sacramento Joffre de 1945, se dictaminó por la sección instructora del jurado que, a pesar de la tipificación de una conducta en la Ley de Responsabilidades, eso no se traducía en que debería considerarse como un delito oficial y proseguirse, en consecuencia, un juicio político. El dictamen se refiere a lo que debe entenderse por delitos oficiales:

...lo que comente el funcionario o empleado público, relacionadas directamente con la función inherente al cargo que desempeña, de modo que el delito oficial se configura por la actividad ilícita del funcionario o empleado público realizada dentro de la función con motivo de ella, y que viola la ley que señala las atribuciones inherentes al cargo que desempeña.²⁵

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, publicada el 4 de enero de 1980, no correría con mejor fortuna que su antecesora, comenzando porque se inspiró casi a la letra en ella (la ley de 40), y también porque en sus artículos transitorios se dispuso, sin más, que se derogaba la anterior Ley de Responsabilidades, dado que ya se habían derogado los artículos relativos del código Penal aplicable a los funcionarios públicos, desde la entrada en vigor de la ley de 1940, ocasionó que se dejara en libertad a varios procesados (por lo menos a 25), pues en la nueva ley no se contemplaban ciertos delitos que la anterior había considerado como tales. Por ello se decía que esta ley, en lugar de cumplir su cometido, se convirtió prácticamente en una ley de amnistía.

Fue también esta ley la última en hablar de fuero constitucional. En un comentario sobre la exposición de motivos de esta Ley, Raúl F. Cárdenas sostuvo que el fuero constitucional recibe tal nombre, por cuanto su destinatario cuenta con inmunidad al estar exento de la jurisdicción común durante el tiempo de su encargo, mas no es un prerrogativa de impunidad, sino

²⁵ CÁRDENAS, RAÚL, “La responsabilidad de los funcionarios públicos. Antecedentes y leyes vigentes de México”, México, Porrúa, 1982. P. 229.

que constituye un requisito de procedibilidad para perseguir los actos punibles cometidos por funcionarios aforados, previa autorización de la Cámara federal correspondiente.²⁶

1.6.- LA REFORMA DEL FUERO EN 1982

Al llegar al poder Miguel de la Madrid, los gobernados se sentían defraudados, debido a los actos de corrupción de las anteriores administraciones, que ocurrían ante la vista de todos, por lo que esas acciones provocaron en ese entonces, que el país pasara por una gran recesión económica, por lo tanto, uno de las tareas urgentes que tenía en su agenda el ex Presidente Miguel de la Madrid, fue dotar de seguridad el entorno jurídico y con ello evitar la impunidad de muchos altos servidores públicos, por lo que su bandera de campaña fue “La renovación moral de la sociedad”, que era en esencia sancionar las conductas de los funcionarios públicos que impactaban en gran medida la confianza del pueblo.

El primer día de su mandato como Presidente Miguel de la Madrid, para demostrarle a la población que en verdad estaba determinado a destituir del poder a todo aquel que lo utilizara para beneficio propio y no del país, presentó una serie de reformas al Congreso de la Unión, la cual fue expuesta en la Cámara de Senadores dos días después de presentada la iniciativa, dichas propuestas radicaba en reformar aquellos artículos que tenían que ver con el título cuarto de la Constitución y demás artículos que tenían que ver con la responsabilidad de hasta los entonces denominados funcionarios públicos, los artículos reformados en aquel entonces fueron el 108, 109, 110, 111, 112, 113,

²⁶ Idem, p. 501.

114, 22, 73, fracción VI; 74, fracción V; 76, fracción VIII; 94, 97, 127 y 134 de la Constitución.

El pensamiento del Presidente de Miguel de la Madrid, fue principalmente poder materializar su idea de la renovación moral en un gobierno, en el cual la sociedad se apoyara en él y con ello proteger sus derechos de los ataques de la corrupción, la fórmula para lograr dicha idea utópica era a demás de las reformas mencionadas a los artículos constitucionales, reformas a Ley de Responsabilidades, que pasaría a denominarse Ley Federal de Responsabilidad de los servidores Públicos, que es como actualmente se le conoce.²⁷

A pesar de que el propósito de las reformas, era transformar el sistema de responsabilidad de los funcionarios, este realmente no pudo lograr su fin, debido a que en realidad no hubo un cambio profundo, que en verdad revolucionara la manera en cómo se desarrollaban los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos.²⁸

En concreto el tan mencionado discurso de Miguel de la Madrid, de la renovación moral únicamente se encamino a sustituir algunas palabras por otras que se creían mas correctas, cayendo así en un excesivo tecnicismo que provoca únicamente confusiones, un ejemplo de esto fue que el titulo cuarto de la Constitución pasó de ser “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, sustituyendo la expresión funcionarios públicos por la de servidores públicos; con esto básicamente se busca concientizar a los gobernantes de

²⁷ OROZCO HENRÍQUEZ, JOSÉ DE JESÚS, “Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones”, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, tomo X, p. 688.

²⁸ Ibidem, p. 1107

alto nivel de su obligación de servicio, por lo que al final resulta una medida demasiado acotada, para el gran problema existente de la corrupción.

Una de las reformas más cuestionadas aparte de banal, es la relativa a la palabra fuero la cual fue sustituida en cada una de sus referencias en el título cuarto de la Constitución, por la expresión declaración de procedencia; éste cambio de términos no se argumenta ni se justifica detalladamente, lo único que se menciona al respecto es que se elimina la confusión derivada de un terminología que tendía a otorgar un fuero de hecho al distinguir entre delitos, faltas oficiales y delitos comunes, explicación que es demasiado imprecisa y no otorga una respuesta que justifique ese cambio de términos.

Es posible que la verdadera razón por la que en realidad, se diera éste cambio terminológico, es sencillamente porque a través de la historia se han utilizado un sinnúmero de fueros para toda clase de personas, eso ha impedido que se logre una justicia imparcial y bien lograda, por lo que la distinción de clases entre las personas ha sido parte importante del inicio de revoluciones; sin embargo, el hecho de que se deje de utilizar el término fuero para nombrar dicha figura constitucional, no provoca que pierda su esencia, contrario a eso el nuevo término designado con un excesivo tecnicismo conserva todos los aspectos del concepto de fuero. El doctrinario Tena Ramírez, incluso comentaba que era mejor conservar el término fuero y evitar así exagerado tecnicismos que únicamente provocaban confusión y nada aportaban al procedimiento, además argumentaba a favor de la separación de delitos oficiales y delitos comunes, que sólo era un mecanismo de exigencia de responsabilidades que según los detractores propiciaba un fuero de hecho, como si ello fuera algo negativo, cuando en realidad era simplemente un mecanismo de exigencia de responsabilidades que, tratándose de cualquiera

de dichos delitos, opera como una protección a los funcionarios de la cual podía ser despojado el servidor público por una vía o por la otra.

En consideración a lo anterior, señalaba el autor Tena Ramírez lo siguiente:

El mismo fuero como se observa opera de modo diverso en presencia de delitos comunes, pues allí no presenta el aspecto activo del juicio sino el puramente pasivo de impedir el ejercicio de la jurisdicción ordinaria. De todas maneras, en ambos casos el retiro temporal o definitivo del fuero se traduce gramatical e ideológicamente en el desafuero, palabra esta última habitualmente usada entre nosotros para significar el común resultado del retiro de la inmunidad, que es lo más tangible y trascendental así para el vulgo como para el jurista. Con las patentes diferencias que hemos venido señalando, consideramos aconsejable no innovar en el uso del vocablo desafuero, aplicado con motivo de las dos clases de delitos, pues aparte de que es exacto que el desafuero se produce en uno y en otro caso, la experiencia enseña que las locuciones demasiado técnicas embarazan a menudo el recto y natural sentido de los textos.²⁹

Entre algunas de las reformas que se aplicaron para intentar eficientar el sistema de responsabilidades de servidores públicos se encuentra la introducción de una referencia específica a la responsabilidad administrativa

²⁹ TENA RAMÍREZ, FELIPE, “Derecho constitucional mexicano”, 26ª. Ed., México, Porrúa, 1992, pp. 559 y 564-567.

en el artículo 109; fijó una distinción entre el juicio político y la declaración de procedencia, de modo que ésta tuviese por objeto privar de la inmunidad relativa a los servidores públicos acusados por la comisión de delitos en general, ya se tratase de los antiguos delitos comunes o de los llamados delitos oficiales.

El principal argumento de la iniciativa era que todos los delitos sean comunes u oficiales deberían ser tratados por la Cámara de Diputados, mediante el ahora procedimiento denominado declaración de procedencia, para así poder privarlos de su fuero, aun que no lo denominara así, a los servidores públicos que gozaran de él, a fin de que respondieran ante la justicia común por todo tipo de delitos.

Analizando el razonamiento de la reforma que propone suprimir el concepto de delitos oficiales, el cambio en realidad no se justificaba, esto se debe principalmente porque, aun cuando la Cámara de Senadores juzga penalmente por delitos oficiales y con ello priva de sus funciones a los servidores, existe la posibilidad de seguir el proceso penal normal ante el Poder Judicial, siempre y cuando estos servidores públicos quedaran destituidos de su cargo o inhabilitados.

Como se expuso con anterioridad, la razón fundamental por la que sucedieron estas reformas fue principalmente para evitar la impunidad, sin embargo en realidad no existía ningún régimen de impunidad que impidiera sancionar de acuerdo al Código Penal a los funcionarios que cometieran delitos oficiales, como lo exponía Miguel de la Madrid, por lo cual, ahora todos los delitos cometidos por los servidores públicos son tratados por la justicia común, después de la respectiva declaración de procedencia, y los anteriores delitos oficiales pasaron a ser simples faltas políticas, que de la misma forma

son tratados por la Cámara de Senadores, por el procedimientos denominado juicio político, que paso a formar parte del texto constitucional, que finalmente el resultado fue el mismo sólo hubo un cambio de terminología en pro de un excesivo tecnicismo jurídico, por lo tanto ahora el juicio político da inicio cuando un servidor público de los mencionados en el artículo 110, “que finalmente siguen siendo altos funcionarios de la federación, aunque ya no se les de ese reconocimiento con la reforma” , incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, tal como lo manifiesta el artículo 109 fracción I constitucional, oración que deja más interrogantes, ya que no explica sus alcances o la manera en que debe interpretarse.

Sin embargo esta oración no es una nueva implementación de la reforma del 82, ya que de hecho se remonta a la redacción original de 1917, aunque con ciertas diferencias, ya que en el texto original exponía que el Congreso de Unión expediría de manera pronta una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la federación del distrito y territorios federales determinado como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando no tengan carácter de delictuoso; es así que la reforma del 82 debería estar más encaminada a explicar que son los actos u omisiones que pueden redundar en perjuicio de los intereses fundamentales, pero no fue así, siendo esto uno de los pendientes que se tiene en materia de reformas.

Dejando por el momento de lado la necesidad explicativa en torno a los intereses públicos fundamentales, podemos darnos cuenta que las verdaderas intenciones del constituyente, eran primordialmente clasificar las conductas que resultaran en transgresiones contra el interés público o perjudicaran el

buen despacho de los asuntos, como delitos o faltas oficiales por la ley, a fin de que se dilucidara claramente en que situaciones, se podría iniciar el juicio políticos de acuerdo a lo establecido primeramente en la Constitución, pero la reforma de 1982, ya no pretendía que se iniciara el juicio político por faltas o delitos oficiales, esto es debido a que los delitos oficiales pasarían a ser tratados como cualquier otro delito, y así procediera el desafuero, para que posteriormente fueran juzgados por los tribunales comunes; finalmente el juicio político quedo relacionado con las conductas que ahora por la reforma no serían delictivas, complicando mas el actuar de la justicia, por la complejidad que existe para encuadrar dicho acto posteriormente a un delito.

Una de las razones fundamentales, por las que se promovió la reforma de la responsabilidad de servidores públicos, era impartir una justicia imparcial y objetiva, pero el objetivo estuvo lejos de cumplirse, básicamente porque la LFRSP contiene una lista de las conductas que pueden dar lugar al juicio político, pero sin embargo estas conductas son demasiadas imprecisas y vagas, abre un enorme campo a la persecución política derivada de pasiones partidistas y que puede depender de la correlación de fuerzas en el Congreso de la Unión.

En la reforma también se añadió además de las ya mencionadas responsabilidades políticas y penales, las de carácter administrativo en la fracción I del artículo 109, el cual dice lo siguiente:

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.

La responsabilidad administrativa va encaminada sobre todo a las sanciones de carácter económico, sin embargo también poseen al igual que las responsabilidades políticas la posibilidad de que el alto funcionario pierda la función o que se le inhabilite para desempeñar otro cargo en el gobierno.

De la misma forma en que la Constitución reconoce distintos tipos de responsabilidades, también contempla diferentes vías para exigir estas diversas responsabilidades, y que no se pueden imponer sanciones de la misma naturaleza por igual conducta. Lo que se puede apreciar de acuerdo a lo expuesto por la Constitución es que la manera que una misma conducta puede dar lugar a distintos tipos de sanciones, por lo que básicamente se mantuvo el mismo régimen similar al que existía con anterioridad, y aun que aparentemente se evita que se juzgue penalmente a una persona por la misma conducta en dos ocasiones, sí queda abierta la posibilidad de que esa idéntica conducta pueda ser materia de un juicio político, pero también, eventualmente, de un juicio penal o de un procedimiento administrativo.

Por lo anterior podemos poner en duda, la idea expuesta también por Tena Ramírez, sobre lo dicho en relación a la declaración de procedencia, en lo cual argumenta que dicho procedimiento es puramente administrativo. Aun que se trate de un esquema que tiende a la separación del cargo de forma similar a lo que ocurre en las responsabilidades administrativas, es claro que la voluntad del Constituyente Permanente, como quedó plasmada en el texto introducido en la Constitución, fue la de separar los diferentes tipos de responsabilidades. En consecuencia, no puede admitirse la idea de que se trata de una resolución de tipo administrativo la que ocurre con motivo de la

declaración de procedencia, dado que entonces implicaría haber usado una vía que no es la prevista constitucionalmente para exigir las responsabilidades administrativas.

Para efectos del presente estudio que se está desarrollando, sobre la responsabilidad de los servidores públicos, es indispensable enfocarse al estudio detallado de las reformas implementadas en 1982 promovidas por Miguel de la Madrid. En primer término habría que aludir a los servidores públicos, como se les denomina ahora, que quedan protegidos por esta inmunidad relativa, la cual puede ser removida por medio de la declaración de procedencia, como se le llama actualmente, es decir, quiénes son los funcionarios que disponen de fuero.

En el texto anterior estaban comprendidos los Senadores y los Diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, aun que el artículo correspondiente los denominaba Magistrados, los secretarios del despacho y el Procurador General de la República; eso por lo que toca al ámbito de los funcionarios federales. Se preveía también que los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales serían responsables *por* violaciones a la Constitución y las leyes federales.

Si bien no quedaba claro, y éste era un punto que tenía que resolverse, si dichos funcionarios locales podían ser sujetos sólo al juicio político o si también disponían de fuero en caso de que cometieran delitos comunes y si podían ser privados de ese fuero por el procedimiento establecido federalmente.

La redacción del ahora reformado artículo 111, desarrolla lo referente a los sujetos que poseen una inmunidad relativa en la federación, los cuales son

los Diputados y Senadores al Congreso de la unión, ahora sí con la terminología adecuada se menciona a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal. Se aprecia que todavía en la redacción se dilucida a los jefes de departamento administrativo, que sin embargo en la actualidad ya no existen, a los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, que es ahora la Asamblea Legislativa de esa circunscripción territorial y que no existía, evidentemente, cuando se redactó el texto original, y se incluyó también al titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, que es el jefe de gobierno del propio Distrito Federal, de acuerdo con el contenido vigente del artículo 122 constitucional, y al procurador general de Justicia del Distrito Federal, que tampoco estaba contemplado. Se plantea la duda si otros funcionarios, como el auditor superior de la Federación o el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya remoción remite la propia Constitución al título cuarto de la misma, podrían estar protegidos por el fuero. La respuesta es que no puede interpretarse que dispongan de dicho fuero, pues los artículos 79 y 102 que a ellos se refieren hablan de remoción, y no de separación del cargo para efectos de persecución penal; por lo tanto, pueden ser privados del cargo por medio del juicio político, pero si se les acusa de algún delito no es necesario que sean desaforados, pues carecen de fuero, el cual sólo concede la Constitución a los enlistados en el artículo 110. Probablemente sería conveniente dotarlos de fuero, pero para ello sería preciso incorporarlos al texto del citado artículo 110.

Dentro de las numerosas reforma que se realizaron y que en verdad no tuvieron un gran impacto en el procedimiento, hubo una que si, la cual fue la relacionada con la descripción que se realizó, en cómo se entendería el

régimen aplicable a los Gobernadores de los Estados y a los Diputados locales, y se amplió la referencia a este tipo de funcionarios estatales, incluyendo a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados. En estos casos se señaló que para poder proceder penalmente por delitos federales contra estos servidores públicos se seguiría el mismo procedimiento aplicable a los servidores públicos federales que gozan de fuero, es decir, tendría que haber una declaración de procedencia emitida por la Cámara de Diputados.

No obstante, en un intento de preservar las atribuciones específicas de los estados en el régimen federal, se dio una solución también muy discutible, por que el efecto de la declaración de procedencia es únicamente que “se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda”. No definió el Constituyente qué corresponde que hagan las legislaturas locales. Aun que existe la obligación constitucional de que los estados tengan leyes para exigir las responsabilidades a sus propios servidores en el ámbito estatal, no hay una definición del efecto que puede tener la declaración de procedencia por delitos federales cometidos por servidores públicos locales, de manera que ahí sí puede consagrarse una impunidad por que el efecto de la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados en este caso ni siquiera es la separación del cargo, sino que deja a las legislaturas locales y, en consecuencia, a las leyes locales, la manera como deba procederse en tales circunstancias.

En cuanto al órgano que realiza la declaración de procedencia, sigue siendo la Cámara de Diputados, con una modificación; el texto original decía que la declaración correspondiente, es decir, la que resuelve si ha o no lugar para proceder contra el inculpado, debería hacerse por mayoría absoluta de los integrantes de la Cámara de Diputados. Esto es, no se haría el cómputo

en relación con los individuos presentes en sesión, sino que tendría que tomarse como base la totalidad de los miembros de la mencionada Cámara. La modificación hecha en 1982 corrigió esta previsión, que pudiera parecer excesiva, y estableció que sería la mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión la que tendría la capacidad de tomar la determinación correspondiente.

Es interesante observar que una redacción defectuosa desde su origen, se mantuvo no obstante el propósito de la reforma de mejorar técnicamente los preceptos en materia de responsabilidades. Esta deficiencia deriva del hecho de que según la redacción vigente, tal y como también ocurría en la anterior, la declaración de procedencia sería aplicable textualmente “por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo”. Esto llevaría a dos posibles consecuencias; una inadmisibles, según la cual se leería que no son responsables o no se podría proceder penalmente contra servidores públicos que hubiesen cometido delitos con anterioridad al ejercicio del cargo, o bien, una segunda interpretación que conduciría a la idea de que en tal circunstancia no operaría el fuero y se les podría perseguir sin necesidad de cumplir el requisito procedimental de obtener la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados.

La interpretación correcta aceptada por la doctrina, y que se aplica en la práctica, es la de que para proceder penalmente contra los servidores públicos mencionados en la Constitución, durante el tiempo de su encargo, por la comisión de delitos, se tendrá que cumplimentar el procedimiento relativo a la declaración de procedencia; es decir, el servidor público está 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, pero

también por delitos que hubiese cometido con anterioridad y de los cuales se le acuse cuando se encuentra en el ejercicio de la función.³⁰

El resto del procedimiento descrito constitucionalmente es prácticamente igual que el anterior, con algunos cambios de redacción. Se fijan las consecuencias de la resolución por virtud de la cual la Cámara declara que no ha lugar a proceder contra el inculpado, indicando que ya no se realizará ningún procedimiento ulterior entendiéndose que sólo se refiere al procedimiento que se desarrolla al interior de la Cámara, puesto que inmediatamente después se dispone que esa resolución negativa no es obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, y explica que la razón es que tal resolución no prejuzga los fundamentos de la imputación, al igual que lo hacía el texto derogado, con la única diferencia de que éste mencionaba la expresión “fundamentos de la acusación” y el actual, con mejor técnica, sustituye “acusación” por “imputación”.

Para el caso de que la Cámara declare la procedencia, tanto el precepto anterior como el actual conducen al resultado de que el inculpado queda a disposición de los “tribunales comunes” en los términos del artículo derogado, o “autoridades competentes”, como dice el texto actual. La reordenación efectuada en el actual artículo 111, y que correspondía al artículo 109 del texto anterior, dejó también establecido que el efecto de la declaración de procedencia o desafuero es el de separar del cargo al servidor público en tanto esté sujeto a proceso penal.

³⁰ ANDRADE SÁNCHEZ, EDUARDO; Op. Cit. ; p. 19.

El texto actual introduce la precisión de que si la sentencia emitida por los tribunales comunes es absolutoria, el inculpado puede reasumir su función. En ambos textos, aun que en diferentes lugares, se señala también que cuando la sentencia es condenatoria, y dice el texto actual “si se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo”, no se concederá al reo la gracia del indulto. Se imposibilita, pues, al Presidente de la República para conceder indultos en caso de que se haya condenado a un servidor público, después de haberse efectuado la declaración de procedencia, por delitos cometidos durante el ejercicio de su encargo.

Esta disposición arrastra la distinción anterior entre delitos comunes y delitos oficiales, y mantiene una diferencia de trato que no se justifica, porque antiguamente la prohibición de conceder el indulto estaba ligada a la sentencia de responsabilidad por delitos oficiales. En rigor, si el Senado dictaba una sentencia condenatoria, ésta tenía un carácter penal, y el Presidente no podía indultar.

Por supuesto, si la conducta merecía otra pena, como decía el precepto derogado, los jueces comunes podían también aplicar dicha pena, y se entiende que tampoco podría concederse el indulto en razón de que se trataba de delitos que habían afectado a la función pública y a que existía la diferencia con los delitos comunes, pero en la actualidad si se quería establecer un mismo trato para todos los delitos, resulta incongruente que la prohibición del indulto sólo tenga que ver con los delitos cometidos durante el tiempo del encargo, lo cual introduce otra confusión, porque no existiendo la antigua clasificación, los delitos cometidos durante el tiempo del encargo pueden ser delitos comunes, como se les consideraba en el régimen derogado, o delitos cometidos específicamente por servidores públicos en detrimento de la función encomendada, y la razón de ser del precepto original deja de tener

justificación, dando como resultado que un delito común podría ser susceptible de generar un indulto presidencial si se había cometido antes del tiempo del encargo, pero no durante el mismo. En todo caso, debería extenderse el tratamiento a cualquier delito o especificarse si los delitos cometidos con motivo de la función pública serían los únicos que no darían lugar a la concesión del indulto. Se entiende que la prohibición de indultar no rige para el caso del indulto necesario, que se concede cuando se demuestra la inocencia del individuo condenado.

Por lo que toca a la responsabilidad penal del Presidente de la República, el régimen aplicable quedó exactamente igual que antes de la reforma, ya que el Presidente sí dispone de un fuero específico para ser juzgado sólo por el Congreso de la Unión, por la comisión de traición a la patria o delitos graves del orden común.

El artículo 111 actual, al igual que el antiguo 109, contiene la referencia a que la declaración de la Cámara de Diputados en cuanto a la procedencia o no de la acusación penal es inatacable.

Ahí quedó también un defecto técnico, el actual artículo 111, que se refiere a la declaración de procedencia, repitió la alusión tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores en cuanto a la inatacabilidad de sus declaraciones y resoluciones. En rigor, no se justifica la mención a la Cámara de Senadores en este artículo, puesto que no interviene en el proceso de declaración de procedencia.

De cualquier modo, esta previsión constitucional es materia de dudas respecto a su alcance, dado que en términos estrictos se refiere sólo a declaraciones o resoluciones de las Cámaras, y en el caso de la declaración

de procedencia, de la Cámara de Diputados, lo cual deja abierta la posibilidad de que en el proceso desarrollado ante instancias de la propia Cámara, como es la Sección Instructora, sí proceda la impugnación por vía del amparo de actos que todavía no son resoluciones tomadas por el pleno de la Cámara.

El sentido de la inatacabilidad de las resoluciones de las Cámaras es, por supuesto, que no quedan sujetas a una revisión por parte del Poder Judicial de la Federación a través del amparo ni de ningún otro juicio o procedimiento, como pudiera ser una acción de inconstitucionalidad, la cual sólo procede contra “disposiciones de carácter general”; pero queda vigente la duda de si por vía de amparo se pueden impugnar decisiones interlocutorias que ocurren durante el procedimiento y que no toma directamente la Cámara de Diputados.³¹

CAPITULO 2.-

³¹ BURGOA, IGNACIO, “Derecho constitucional mexicano”, México, Porrúa, p. 634.

MARCO TEORICO CONCEPTUAL DEL FUERO CONSTITUCIONAL

2.1.- CONCEPTOS DEL FUERO

Para adentrarse al estudio de los diferentes conceptos que aportan los doctrinarios del derecho sobre éste tema, es necesario, establecer el significado etimológico de la palabra Fuero, atendiendo la calidad gramatical por la que se basa la real academia española, indicando así, que Fuero, proviene del latín *fórum*-foro, que quiere decir, “cada uno de los privilegios y exenciones que se conceden a una provincia, a una ciudad o a una persona”, así como, “privilegio, prerrogativa, facultad, o derecho moral, que se reconoce a ciertas actividades, principios, virtudes, etc., por su propia naturaleza”.³² Pero la definición del término por parte de la real academia, no termina ahí, ya que también, se toma para referirse a compilaciones o conjunto de leyes como es el Fuero Juzgo, Fuero Real, etcétera; para señalar situaciones de privilegio derivadas de la condición social de las personas, y para aludir al conjunto de órganos jurisdiccionales, creados, en beneficio de círculos cerrados de, personas, quienes, quedarían fuera de la jurisdicción ordinaria.

Para obtener un concepto aun más claro de la figura jurídica del Fuero, se exponen varias definiciones desde la perspectiva de varios autores y fuentes, como son los siguientes.

³² REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, “Diccionario de la Lengua Española”, Vigésima segunda edición, 2001, http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=fuero, fecha de consulta 11 enero de 2011

El doctrinario Luis Moral Padilla, menciona que Fuero, es él:

Privilegio investido de soberanía que el pueblo otorga al funcionario en el ejercicio de su encargo o como una prerrogativa de la cual gozan los titulares del Poder legislativo, como Diputados y Senadores.

Esta palabra, se encuentra inmersa en el artículo 61 de la Constitución, es así que éste autor hace mención que los privilegio de los cuales gozan los integrantes del Poder legislativo, son conocidos como Fuero constitucional.³³

Héctor Rivera Estrada, define el Fuero de la siguiente manera:

Privilegio, que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones. El Fuero, tiene un doble aspecto, Fuero como inviolabilidad, o sea, como garantía constitucional, que, protege a la libertad de crítica; e inmunidad, como privilegio y garantía, que es temporal de conformidad a la duración del cargo y relativa, debido a que sí se integra una averiguación previa, pero, no se llevan a cabo las formalidades, entre tanto, no lo decida el Órgano legislativo.³⁴

Detallando un poco más el concepto anterior se determina que privilegio, etimológicamente deriva del latín *privilegium* que significa, privilegio o ley que afecta a un individuo, esta palabra se encuentra compuesta por otros dos vocablos que son *privus* que significa individual y *legium*, de leg, *lex*, ley. Debe entenderse por privilegio, la prerrogativa, el derecho exclusivo, la inmunidad o la ventaja especial.

³³ MORAL PADILLA, LUIS; “Notas de derecho constitucional y administrativo”, McGraw-Hill., 1997, p.84

³⁴ RIVERA ESTRADA, HÉCTOR; “Teoría del Estado y del derecho nociones básicas”, Porrúa, p. 146

Siguiendo en el estudio del concepto de Héctor Rivera Estrada, cuando habla de inviolabilidad se refiere, a lo que no puede ser atacado, lo que no puede tener repercusión negativa. Esta inviolabilidad, representa, la imposibilidad jurídica de reconvenir, a los Legisladores, por la expresión de ideas, en el ejercicio de su encargo constitucional. Dicho doctrinario, señala, que la inviolabilidad de los Diputados y Senadores por sus opiniones es, "aquella protección procesal que los parlamentarios tienen, de no poder ser demandados o arrestados por sus opiniones, ni siquiera cuando éstos hubiesen terminado su encargo," es decir, por la mera expresión de sus ideas, ya sea por lo que digan, escriban o realicen en el ejercicio de su encargo o quehacer parlamentario, sin embargo, el autor señala que los protege a pesar de que estas manifestaciones pudieran constituir un delito como por ejemplo, la difamación, la calumnia o la injuria.

En el entendido, de la inmunidad, que expresa la calidad de inmune, y en tal sentido, es el exento, el libre, el no afectado. Emanada del latín *inmunis*, que significaba al exento de impuestos, a quien no tiene que realizar ciertos servicios públicos; de *im* "no, sin" y *munis*, "servicios ejecutados para la comunidad". En este caso, la inmunidad, sería, la consecuencia, del "Fuero", sería, la concretización del privilegio de no quedar sometido a los Tribunales, a menos que se cumplan con ciertos requisitos previamente señalados en la ley.³⁵

David Cienfuegos Salgado, define al Fuero constitucional como:

³⁵ Ibidem, p.147

*Un privilegio conferido a determinados servidores públicos, para mantener, el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos y protegerlos de eventuales acusaciones sin fundamento.*³⁶

Cabe destacar el señalamiento que hace éste autor, sobre la importancia de dicha figura, es para mantener un equilibrio en los Poderes, y así evitar abusos por el excesos de poder.

El Glosario de Términos Legislativos del Congreso Mexicano del Senado de la República; define al Fuero como:

*La doctrina jurídica clásica concibe al Fuero como aquella prerrogativa de Senadores y Diputados -así como de otros servidores públicos contemplados en la CPEUM- que los exime de ser detenidos o presos, excepto en los casos que determinan las leyes, o procesados y juzgados sin previa autorización del cuerpo Legislador (parlamento, congreso o asamblea). Se entiende también como un privilegio conferido a determinados servidores públicos, para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado dentro de regímenes democráticos y salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento.*³⁷

Cabe destacar que el Congreso de la Unión, resalta la importancia de dicha figura, para asegurar el respeto entre los Poderes de la unión; por otro

³⁶ DAVID CIENFUEGOS SALGADO, <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/inesle/PUBS/REVS/iniciativa/iniciativa11/articulo2.htm>, fecha de consulta: 14 noviembre 2010

³⁷ SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA, “Prontuario y glosario de términos legislativos del congreso mexicano”, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=105>.

lado, en relación al Fuero, éste, entre, 1857 y 2005 ha pasado de 129 a 1956 sujetos que cuentan con la protección del fuero constitucional.³⁸

2.2.- EL PROPÓSITO DEL FUERO CONSTITUCIONAL

Todo éste conjunto de normas que se desarrolla en relación al Fuero constitucional, tiene un propósito, que es, garantizar la función encargada a los servidores de alto rango. Podría, pensarse que en el caso de la responsabilidad política la protección es relativa, puesto que se les somete a exigencias que no existen para otros servidores. Sin embargo, salvo condiciones en las que se ejerciera de manera absolutamente arbitraria, el propio juicio político, sirve como un método excepcional, para el fincamiento de responsabilidades políticas, y garantiza que los servidores públicos, que pueden ser sometidos al mismo, no sean removidos, sino mediante la intervención de las dos cámaras del Congreso, además, de que se requiere una mayoría, en el Senado de la República, de dos tercios de los miembros presentes, para que, se pueda imponer la sanción correspondiente.

Tal excepcionalidad, es destacada, por el constitucionalista, Elisur Arteaga Nava, cuando afirma:

El juicio político, es un procedimiento de excepción; lo es en muchos sentidos; porque se sigue a funcionarios que están al margen del sistema ordinario de persecución y castigo de ilícito; porque, sólo en forma aislada y ocasional el Congreso de la Unión, abandona sus

³⁸ ALTAMIRANO DIMAS, Gonzalo, Fuero Constitucional, IILSEN, LX legislatura, 2007, pag. 14

*funciones naturales de legislar, vigilar y ratificar y se aboca a la de juzgar.*³⁹

Por otra lado, resulta claro, que la necesidad de desarrollar, un procedimiento específico, para privar del denominado “Fuero”, a los servidores que gozan de él, constituye una forma de protección de la función ejercida. Éste es el criterio generalizado en la doctrina.

Ignacio Burgoa Orihuela, afirmaba, que:

*La finalidad, del Fuero constitucional, no estriba, tanto, en proteger a la persona del funcionario sino en mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional, dentro de un régimen democrático.*⁴⁰

Ignacio Burgoa Orihuela, por lo tanto exponía que el Fuero constitucional, si protege al servidor, pero más que eso se busca mantener el equilibrio de Poderes, por otro lado el doctrinario recogió, en su obra, las opiniones de los insignes juristas, don Jacinto Pallares y don Ignacio L. Vallarta, haciendo notar la coincidencia de la doctrina constitucional mexicana, respecto del sentido protector del Fuero constitucional; así, Don, Jacinto Pallares, sostuvo que:

La necesidad de que los funcionarios Públicos, a quienes están encomendados, los altos negocios del Estado, no estén expuestos, a las pérfidas asechanzas, de sus enemigos gratuitos, el evitar que una falsa acusación, sirva, de pretexto, para eliminar a algún alto funcionario

³⁹ ARTEAGA NAVA, ELISUR; “Derecho Constitucional”, México, Oxford University Press, p. 702

⁴⁰ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO; “Derecho Constitucional mexicano”, México, Porrúa, 1982, cuarta edición, p. 544.

de los negocios, que le están encomendados y el impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública, son los motivos que han determinado el establecimiento del Fuero que se llama constitucional, consignado en los artículos 103 y 107 del Código fundamental de 1857.⁴¹

Esta cita, muestra el largo arraigo, que tiene la noción, de Fuero constitucional, en el derecho mexicano, además, se hace notar la importancia de la existencia, de dicha figura en nuestra Constitución, para garantizar la función de los servidores públicos y no desviar su atención en acusaciones injustificadas.

Por su parte, don, Ignacio L. Vallarta, al referirse a la inviolabilidad de los Poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial de los Estados, sostiene que:

Este principio se deriva de la necesidad de garantizar el sistema republicano, que rige, lo mismo a la Unión, que a los Estados, principio, que está sancionado, en los textos constitucionales, que conceden, el Fuero político, de un modo expreso, a los altos funcionarios de la federación, e implícita, pero, necesaria y lógicamente a los Poderes Supremos de los Estados. El enjuiciamiento, del Congreso o de esta Suprema Corte, por un Juez Común, sería un atentado, tan reprobado por la Constitución, como el proceso, de una Legislaturas o de un Tribunal de algún Estado.⁴²

Tena Ramírez, sostiene que los antiguos fueros, constituían por regla general, verdaderos privilegios a favor de las clases beneficiarias. El Fuero constitucional, no tiene, por objeto instituir un privilegio a favor del servidor

⁴¹ Idem

⁴² Ibídem, p.545

público, lo que sería contrario, a la igualdad del régimen democrático, sino, proteger a la función, de los amagos del poder o de la fuerza. Más que en el derecho español, el Fuero constitucional, tiene su antecedente en éste aspecto, en el derecho inglés, cuando, en el siglo, XIV los miembros del Parlamento, arrancaron al rey, la concesión, de ser juzgados, por sus propios pares, a fin, de asegurar su independencia.⁴³

Licenciado en derecho, Enrique Sánchez Bringas, en su libro Derecho constitucional, resalta, también el que la protección concedida, por medio del Fuero, atiende a los cargos públicos, desempeñados, al afirmar:

La inmunidad, es la protección que las normas jurídicas, ofrecen al desempeño de ciertos cargos públicos, que revisten especial importancia, con el objeto, de que sus titulares, no pueden ser sometidos a la acción de la justicia, de manera inmediata, para evitar que, se perturben esas funciones; también se le conoce como Fuero.⁴⁴

Al respecto, Enrique Quiroz Acosta, no niega el hecho de que se protege al servidor, pero comenta que más que ello se busca proteger a la función al señalar:

El Fuero constitucional, existe, porque, se parte de la tesis, de que los altos funcionarios de la nación, están sometidos a una fuerte presión y escrutinio por parte de las diferentes fuerzas políticas, cuyas actividades pudieran llegar a lesionar la actuación, de los altos funcionarios respectivos. En virtud, de ello, es que se ha establecido la citada protección, bajo la tesis, de que más que proteger a los

⁴³ TENA RAMÍREZ, FELIPE; “Derecho constitucional mexicano”, 24^a. Ed., México, Porrúa, 1990, p.560

⁴⁴ SÁNCHEZ BRINGAS, ENRIQUE; “Derecho Constitucional”, México, Porrúa, 1997, p.699

servidores públicos, lo que se protege realmente, es la función que desempeñan los altos funcionarios, que se mencionan en el artículo 111 del Código Máximo, para tal efecto.⁴⁵

Como se observa, las posiciones de los diferentes autores respecto al Fuero constitucional, son favorables en razón a esta figura, debido a lo necesario que ha resultado la existencia de dicha figura a través de la historia, para evitar el desequilibrio entre los poderes; sin embargo la forma en la que se realiza, no es la más adecuada, como se verá en los capítulos siguientes; además no se comparte en su totalidad la idea de los tres últimos doctrinarios, ya que ellos argumentan que se protege a la función, cuando en realidad lo que se hace es, que se privilegia y protege a los servidores de alto nivel, para así garantizar el sano y correcto desarrollo de la función que desempeñan, ya que en éste sentido los derechos y obligaciones, privilegios y sanciones, siempre van destinados a las personas.

2.3.- INDEPENDENCIA, INVOLABILIDAD E INMUNIDAD DE LOS LEGISLADORES

Aunque los Poderes Federales, cooperen entre sí, ello no implica, que sus miembros, no gocen de la más completa libertad. Las cámaras, deben discutir los proyectos de ley, con libre criterio y auxiliarse de los medios necesarios, para normar su libertad de expresión y acción. Con el principio de independencia, se relaciona, la noción, de que los Legisladores, gocen de inviolabilidad e inmunidad.

⁴⁵ QUIROZ ACOSTA, ENRIQUE; “Lecciones de derecho constitucional”. Segundo curso, México, Porrúa, 2002, p.584

Mientras los Legisladores y otros altos funcionarios, gocen de Fuero, no pueden ser perseguidos penalmente, es decir, son inmunes. Con todo, si se considera que uno de ellos cometió un delito y la cámara decide no desaforarlo, ello, no prejuzga la inocencia o culpabilidad, de modo que culminado el periodo del encargo, puede procederse penalmente. Los principios de inviolabilidad e inmunidad de los Legisladores, se deben a su labor; como en muchas ocasiones son los críticos del gobierno, deben estar seguros de poder expresar sus opiniones y actuar con independencia, habida cuenta, de la protección, que les dispensa la Ley Fundamental.⁴⁶

La necesidad, de hacer respetar, el Fuero de los congresistas, se impuso desde el inicio de la vigencia de la Constitución de, 1917. La inviolabilidad política de la expresión de las ideas, se ha extendido, a todos los servidores públicos, mediante la disposición de la fracción I, del artículo 109 de ley suprema, que determina, la improcedencia del juicio político “por la mera expresión de ideas”.

El artículo 61 también contiene la “garantía de inviolabilidad”, que permite a Diputados y Senadores emitir opiniones, sin temor, de ser reconvenidos, siempre que lo hagan al ejercer sus funciones. Es decir, no podrían, ser sometidos a proceso, por las opiniones que expresen mientras desempeña sus labores.⁴⁷

⁴⁶ CARPIZO, JORGE; “Estudios constitucionales”, 7ª. Ed., México, Porrúa/UNAM, 1999, pp. 165-166

⁴⁷ SCJN, 100 decisiones relevantes de la suprema corte de justicia de la Nación, 2ª ed., pp. 232-234

2.4.- INDEPENDENCIA, INVOLABILIDAD E INMUNIDAD DE LOS MIEMBROS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La actividad jurisdiccional, está encomendada a órganos dotados de, competencia y estatus particulares. La autonomía, es indispensable, para el control objetivo, de la regularidad del ordenamiento, y se traduce en una garantía denominada “sujeción del Juez al ordenamiento jurídico” o “sumisión a la ley”. En realidad, la autonomía, se dirige, al Juez o al Tribunal, para desarrollar correctamente el proceso jurisdiccional.

Por otra parte, el titular del órgano jurisdiccional, cumple con los fines del Estado constitucional, en virtud, de la independencia Judicial, que es una de las garantías, establecidas por el artículo 17 de la Constitución.⁴⁸ Si los jueces, controlan la regularidad de los actos y normas de un ordenamiento, deben, contar con garantías, para que, no consideren elementos ajenos, a los estrictamente normativos. En éste sentido, la independencia, favorece a la autonomía Judicial. La materialización positiva, de la independencia Judicial, es posible de distintas maneras y con diferentes alcances. Así los órdenes jurídicos actuales, contiene un conjunto específico de garantías a favor de los juzgadores, relativas a su selección, nombramiento, adscripción, remuneración, responsabilidad y estabilidad.⁴⁹

Los servidores públicos del Poder Judicial, con Fuero constitucional, cuentan con una protección otorgada mediante instrumentos tutelares

⁴⁸ COSSIO DIAZ, JOSÉ RAMÓN, “Jurisdicción Federal y Carrera judicial en México”, México, UNAM, 1996, pp, 29-31.”

⁴⁹ Idem.

denominados inviolabilidad e inmunidad, que se afectan al actualizarse los supuestos del Título Octavo, del artículo 129 a 140 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la federación. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los miembros del consejo de la Judicatura, sólo serán privados de supuestos en la forma y términos determinados por el título Cuarto, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵⁰

Los Ministros, Magistrados de circuito y Jueces de Distrito, serán responsables, al establecer o fijar la interpretación de los preceptos constitucionales, en las resoluciones que dicten, cuando se compruebe que hubo cohecho o mala fe.

2.5.- EL FUERO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El segundo párrafo del artículo 108 de la Constitución, y el párrafo cuarto del diverso 111 establecen que, durante el tiempo de su encargo, el Presidente de la República, sólo podrá ser acusado por la Cámara de Diputados, por traición a la patria y delitos graves, del orden común⁵¹debiendo resolver la Cámara de Senadores con base en la legislación penal aplicable.

Pese a que la doctrina haya insistido en la necesidad de esclarecer qué debe entenderse por “delitos graves del orden común”, y que incluso haya propuesto soluciones, la indefinición permanece. Según la doctrina, los “delitos graves”, son aquellos en los que el indiciado, o en su caso el procesado, no obtiene el derecho a la libertad provisional bajo caución; o los determinados

⁵⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO, “El sistema de responsabilidad de los servidores públicos”, México, Porrúa, 1996, p.63

⁵¹ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, “Derecho Constitucional Mexicano”, 16ª. Ed., PORRÚA, 2003, PP. 560-561

como tales por la propia Constitución o una ley secundaria; o bien, que es atribución de las Cámaras del Congreso proceder casuísticamente para calificar la gravedad, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y al delito cometido.⁵²

2.6.- LA NOCIÓN DEL FUERO EN SENTIDO AMPLIO

Es así, que por todas las definiciones, que se han analizado de los diferentes doctrinarios y magistrados, en relación al término del Fuero, podemos afirmar, que el Fuero constitucional, en verdad engloba aspectos más extensos de los que tradicionalmente se le han atribuido; más concretamente, es como lo define Eduardo Andrade Sánchez en su obra el desafuero en sistema constitucional mexicano:

*El conjunto de normas donde se establece la jurisdicción y los procedimientos, aplicables para exigir responsabilidades a servidores públicos, a cuyo cargo, se encuentran funciones de alto nivel que deben ser rodeadas de protecciones especiales.*⁵³

Por consiguiente, el Fuero constitucional, tiene gran variedad de formas, a las que válidamente los doctrinarios pueden y han asignado la expresión Fuero; el Fuero parlamentario o inviolabilidad como inmunidad absoluta, que son las opiniones emitidas por los miembros del Congreso cuando están en función; el Fuero como inmunidad relativa del que goza el Presidente de la República, por ciertos tipos de acusaciones de naturaleza penal, por el lapso

⁵² OROZCO HENRÍQUEZ, J. JESÚS; “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, comentada y concordada. Tomo IV; Ed. Porrúa y UNAM 17ª. Edición, pp. 173-180

⁵³ ANDRADE SÁNCHEZ, EDUARDO; “El desafuero en el sistema constitucional mexicano”, México, UNAM, 2004, p. 36

que desempeñe su servicio; el Fuero como inmunidad relativa, respecto de cualquier acusación penal, que procede únicamente si el Congreso, resuelve en el procedimiento a favor de la declaración de procedencia, también es llamado, declaración de procedencia o desafuero; y el Fuero como jurisdicción especial, facultad otorgada al Congreso de la unión, para desahogar el juicio político.⁵⁴

El artículo 108 de la Constitución de México, no contempla, la impunidad del Presidente de la República, respecto de los demás delitos, sino que sólo establece su inmunidad temporal durante el periodo del encargo, para proteger así la buena marcha de sus funciones; concluidas éstas, puede procederse penalmente en su contra ante los Tribunales competentes por cualquier delito que haya cometido. La única inmunidad absoluta prevista por la Constitución federal, se concreta a las opiniones manifestadas por Diputados y Senadores, en el desempeño de sus cargos, pero, incluso ellos son, en todo momento, penalmente responsables, por cualquier otra conducta típica, previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados.

⁵⁴ Idem.

CAPITULO 3.- MARCO JURIDICO DEL FUERO CONSTITUCIONAL

3.1.- EL FUERO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La figura del Fuero, es mencionada y descrita en varios artículos de la constitución como son el 13, 61, 108, 109, 110 y 111; así también se reconoce su existencia y su función en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo objetivo es regular el capítulo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵⁵

La primera mención que se hace de dicha figura es en el artículo 13 el cual dice lo siguiente:

Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por Tribunales especiales.⁵⁶ Ninguna persona o corporación puede tener Fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el Fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los Tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción

⁵⁵ SÁNCHEZ ESCOBAR; MARGARITA Y NOYOLA ZARCO; RAQUEL; “Fuero Constitucional”; Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República; consultable en: <http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/revista1/3.pdf>

⁵⁶ El gran jurado es equivalente a un Tribunal especial, que es establecido por la parte orgánica de la Constitución, sin tomar en cuenta lo impuesto en la parte dogmática, por lo que se transgrede al presente artículo; la parte orgánica y la dogmática no deben de poseer contradicción alguna.

sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

El artículo 13 Constitucional, consagra la garantía de igualdad en su escrito, en el cual vemos en su primera parte, que se hace la prohibición, sin distinción de posición social, del ser juzgado por leyes privativas ni por Tribunales especiales; esto quiere decir, que no puede existir ley creada únicamente para regular una situación determinada, en atención a una persona o a un grupo de ellas; ni tampoco se puede crear Tribunales para personas determinadas.⁵⁷

Es decir, la Constitución fomenta en esta parte la generalidad, impersonalidad y la abstracción, que son las características que debe presentar toda la ley, para que se ajuste a un marco de legalidad; por generalidad se entiende la aplicación de la ley para todo el pueblo, la impersonalidad habla de la imposibilidad de crear leyes en razón a una persona en particular, y la abstracción es la prohibición de crear leyes que se dirijan a resolver un caso específico; la falta de estas características esenciales en la ley, sería un atentado contra la garantía de igualdad.

En cuanto a los Tribunales especiales, estos desaparecen una vez que han resuelto los casos específicos para los que se han creado, mismo que prohíbe la Constitución de acuerdo al artículo en comentario; ya que no han sido creados por la ley con carácter permanente, ni establecidos antes de que se susciten los hechos materia de su competencia, estos Tribunales especiales, son creados exclusivamente para conocer de hechos y personas

⁵⁷ AZUELA GÜITRÓN; MARIANO, et al., “Las garantías de igualdad”, SCJN, tercera edición 2004, p. 118.

determinadas; un ejemplo de estos Tribunales especiales es el jurado de sentencia, que se conforma después de cometida la falta política.⁵⁸

La segunda parte del artículo, habla de la prohibición que se hace del Fuero, cuando el texto constitucional dice que ninguna persona o corporación puede tener Fuero, quiere decir que ninguna corporación o persona gozará de un conjunto de privilegios exclusivos, así como que no será juzgada, por más Tribunales que los ordinarios, es decir, los que se han creado para impartir justicia sin establecer distinciones entre los justificables.⁵⁹

En el artículo 13 Constitucional, se prohíben dos clases de Fuero, el que recae sobre un número determinado de personas se denomina personal; y el que recae sobre el órgano jurisdiccional, creado especialmente para atender los reclamos de justicia, de un grupo específico de individuos se denomina real; sin embargo el mismo artículo permite una única excepción, que es un Fuero real denominado de guerra, el cual designa un Tribunal militar, para tratar delitos del orden militar cometidos por algún miembro castrense, a pesar de ello en artículos posteriores se desarrolla el Fuero constitucional, por lo que en ese sentido encontramos una contradicción en el artículo 13 con el título de responsabilidad servidores públicos.

El Fuero militar, es otorgado por la Constitución no en razón a un trato especial, sino a la necesidad de una intervención rápida y violenta por parte de los militares, para mantener el orden social y garantizar la paz nacional.⁶⁰

⁵⁸ Idem

⁵⁹ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO; “Las Garantías individuales”, Ed. Porrúa, México, 2002, p. 291.

⁶⁰ *ibídem*, p. 292.

El segundo artículo en la Constitución, que habla del Fuero constitucional es el 61 y establece lo siguiente:

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 velara por el respeto al Fuero constitucional⁶¹ de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Los miembros del Congreso de la Unión, no pueden ser sancionados o enjuiciados por las palabras que manifiesten durante el desempeño de su labor en el recinto, por lo tanto, si se cometiera un delito al expresar sus ideas como la calumnia o la difamación, éstos no podrán ser acusados.⁶²

La inviolabilidad, abarca un amplio rango de protección, esto se debe, a que incluso después de haber terminado su cargo, tampoco pueden ser enjuiciados por sus comentarios. Procurando la libertad e independencia de los miembros del Congreso, el presidente de cada cámara, deberá asegurar el respeto al Fuero constitucional, esto de acuerdo al título cuarto de la Constitución.⁶³

⁶¹A pesar de que el artículo 13 únicamente permite la existencia de un Fuero que es el militar, el artículo 61 y el título cuarto de la Constitución dan existencia a otro Fuero que es el constitucional, indudablemente hay discrepancia entre estos artículos, que resulta un ataque al artículo 13, no puede validarse la existencia de una figura que en un principio es prohibida y posteriormente permitida por otro artículo.

⁶² RABASA GAMBOA; EMILIO, “Mexicano ésta es tu Constitución”, Ed. MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, 1997, p. 193.

⁶³ *Idem.*

Éste artículo como ningún otro de la Constitución, procura la protección del congresista en su persona, expresión de ideas y actividades; asimismo, con ello pretende garantizar la independencia del Congreso, como institución y como recinto, protegiéndolo de presiones externas y aun internas.

El título cuarto de la Constitución, es un apartado especial, que trata de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que es aquí, donde se sienta las bases para el desarrollo de los procedimientos del Fuero constitucional.

El primer artículo, que se encuentra dentro de éste título, habla de lo siguiente:

***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.⁶⁴

⁶⁴ A pesar de que el presidente sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, la Constitución extrañamente no especifica que debe de entenderse por

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.⁶⁵

Las constituciones de los estados de la república precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios.

El deseo de los mexicanos por lograr un estado derecho, se ha hecho notar desde nuestra independencia a través de los diversos ordenamientos, para lograrlo y evitar el abuso del poder, ha sido indispensable la regulación y orden de la actividad de los servidores públicos, sin embargo, por la importancia que ameritan sus funciones, se ha buscado proteger a los servidores que son relevantes y que están mencionados en el presente artículo, ya que son indispensable, para el buen funcionamiento del gobierno,

delitos graves del orden común, dejando su interpretación al libre albedrío del Congreso de la Unión, lo que resulta complicado; igualmente, la doctrina a propuesto soluciones, determinando que son aquellos delitos en los cuales el probable responsable no tiene derecho a la libertad provisional bajo caución; pero aun así sería necesaria que se contemplara en la Constitución, ya que estaríamos cayendo en el supuesto del artículo 14 párrafo III, el cual prohíbe la analogía en materia penal.

⁶⁵ El texto constitucional no contempla a las autoridades del ayuntamiento como sujeto de responsabilidades, sin embargo el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala como sujetos de la misma, a demás de los contenidos en el artículo 108, a todas las personas que manejan o aplican recursos económicos federales, por lo cual, queda comprendido no sólo las autoridades municipales, sino también, infinidad de personas que manejan recursos económicos federales, como particulares retenedores de impuestos federales; por lo que resulta inconveniente y es necesario que se precise el autentico alcance del tal disposición.

sin embargo, deberían sus sanciones también ser más fuertes que las de los gobernados, esto debido a que son poseedores de una gran responsabilidad.⁶⁶

El artículo 108, establece que cada estado mencione en su Constitución, a los servidores públicos que tenga una función en el estado o municipio y que estos sean sujetos de responsabilidad, sin embargo, el Fuero que se otorga a estos funcionarios, no es tan amplio como los que se mencionan en la Constitución federal, ya que éstos sólo tendrán Fuero en el estado donde desempeñan sus funciones.⁶⁷

El presidente de la república goza de un amplio Fuero constitucional, puesto que su responsabilidad penal está limitada sólo a delitos graves del orden común y al de traición a la patria, pero sobre todo, porque la Cámara de Diputados, se convierte en jurado de acusación, el Senado en el juez penal que aplica la sanción correspondiente. Siendo un esquema legislativo en el que la iniciativa y el juicio se resuelve en el Congreso, sin trascenderse el espacio legislativo.⁶⁸

La siguiente disposición, que trata de la responsabilidad de los servidores públicos, es el artículo 109 de nuestra Constitución que nos menciona lo 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*

⁶⁶ OROZCO HENRÍQUEZ, J. JESÚS; “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, comentada y concordada. Tomo IV; Ed. Porrúa y UNAM, 17^a. Edición, p. 174.

⁶⁷ Idem

⁶⁸ Ibidem, p.177

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.⁶⁹

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.⁷⁰

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 aplicaran 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 desarrollaran 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 si o por interpósita persona, aumenten substancialmente

⁶⁹ Al igual que el artículo 6º, de la Ley federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, no define que son los intereses públicos fundamentales, sólo en el artículo 7º se señala de manera general los actos que los perjudican, dejándose a libre interpretación del Congreso dicha figura.

⁷⁰ Se resalta la importancia de garantizar la manifestación de ideas de los servidores públicos, como parte importante en la vida política del país.

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 ciudadano⁷¹, 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.

El artículo, establece en su primera parte, la obligación del Congreso federal y legislaturas locales, a crear leyes reglamentarias de la responsabilidad de los servidores, cada uno en su respectiva competencia, para poder con ello, tener un control sobre las actividades que realizan.⁷²

En su segunda parte hace una clasificación, de las responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos, en el cual, la primera fracción habla de las responsabilidades políticas, estos se da por actos u omisiones que realizan en perjuicio de los intereses públicos y pueden ir contra de las funciones a su cargo; la segunda fracción habla de las responsabilidades penales, las cuales son mencionadas en las leyes penales; la tercera fracción habla de las responsabilidades administrativas, que se da cuando sus actos no están apoyados en una disposición legislativa, que actúen sin lealtad y contra el recto cumplimiento de su deber.⁷³

⁷¹ Sería importante ampliar el margen de los sujetos que pueden denunciar a los servidores públicos, contemplando a todas las personas físicas y morales.

⁷² RABASA GAMBOA, EMILIO; Op. Cit., nota 54, p. 310.

⁷³ Ibidem, p. 311

La tercera parte del artículo habla del enriquecimiento ilícito, que son todos aquellos bienes que aumenten su patrimonio y que no pueda justificar su origen, en dicho caso se faculta a las autoridades para decomisar todos esos bienes y a asignar las demás penas que correspondan.⁷⁴

El último párrafo, estipula que todo ciudadano puede presentar denuncia, por cualquiera de las responsabilidades mencionadas en dicho artículo, ante la Cámara de Diputados, otorgando de la misma forma todos los elementos de prueba que acrediten dicha responsabilidad. En éste sentido, es complicado que los ciudadanos lleguen a tener suficientes elementos de prueba, para acreditar la responsabilidad de los servidores públicos, por lo que es una limitante el hecho, que sólo los ciudadanos puedan hacerlo, ya que dejan de lado a los sindicatos, organizaciones obreras y campesinas, corporaciones empresariales y partidos políticos, esto únicamente por mencionar algunos, que son realmente estos grupos los que cuentan con más posibilidades de llevar a cabo una acusación en orden, y que puedan lograr reunir suficientes pruebas para ello, debido a las actividades que realizan y que los acercan a los servidores públicos, por lo tanto, debiera de facultarse a toda persona física o moral, que tuviera pruebas fehacientes de sus faltas y delitos, a llevar un proceso contra los servidores públicos.⁷⁵

Ahora, pasaremos a analizar el artículo 110 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que establece lo siguiente:

ARTÍCULO 110. *Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la nación, los consejeros de la judicatura federal, los*

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ FERNÁNDEZ RUÍZ, JORGE; “*Poder Legislativo*”, Ed. Porrúa, México, 2003; p. 335.

secretarios de despacho, los Diputados a la asamblea del distrito federal, el jefe de gobierno del distrito federal, el procurador general de la república, el procurador general de justicia del distrito federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del Fuero común del distrito federal, los consejeros de la judicatura del distrito federal, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del instituto federal electoral, los magistrados del Tribunal electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los estados, Diputados locales, magistrados de los Tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, solo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución⁷⁶ y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicara a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la

⁷⁶ Debería determinarse que son las violaciones graves a la Constitución, para no dejarlo al libre criterio del juzgador; y por otro lado, tendríamos que analizar si alguna transgresión a la Constitución pudiera resultar leve, siendo esto complicado, debido a la supremacía que tiene la Constitución frente a todas las leyes de la nación.

cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

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

Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de Diputados y Senadores son inatacables⁷⁷.

El artículo, establece la dirección por la cual se desarrollara el juicio político, éste procederá contra los servidores públicos que incumplan en la función de sus deberes, atentando contra los interés públicos fundamentales; el juicio político únicamente puede llevarse contra los servidores públicos mencionados en el presente artículo, y se desarrollará ante el Congreso de la Unión; sin embargo, los servidores públicos de los estados mencionados en el párrafo segundo, tendrán todavía que seguir un proceso en el Congreso del estado, esto debido, a que la resolución que se les emite a ellos, en el Congreso de la Unión es declarativa, es decir que sólo podrá ponerlos a disposición del Congreso local⁷⁸; por otro lado hay que resaltar, que sólo podrán ser sujetos de juicio político los servidores públicos de los estados, por violaciones graves a la misma, así como a las leyes federales; en relación a

⁷⁷ Al ser inatacables las resoluciones de las cámaras, es imposible el análisis de estas, mediante el Amparo, por lo que sus resoluciones y declaraciones son definitivas. Jurisprudencia con No registro 180365. <http://200.38.163.161/UnaTesislnkTmp.asp?nlus=180365>

⁷⁸ OROZCO HENRÍQUEZ, J.JESUS; *Op. Cit.*, nota 59, p. 191.

éste hecho, hay que mencionar que en la Constitución y en la ley reglamentaria, no explica, que debe entender por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, por lo tanto resulta difícil determinarlo; en este orden de ideas, también se ha de decir, que no existen violaciones para la Constitución o para las leyes federales, que no sean graves, debido a que contienen, garantías individuales, garantías sociales y ordenamientos que son indispensables para un estado de derecho; por otro lado, no se da una explicación clara en dicho artículo, de la razón por la cual los servidores mencionados en el párrafo segundo, no están sometidos al juicio político, en las mismas circunstancias que lo están los servidores mencionados en el primer párrafo, ya que a estos únicamente se les llevará a juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales⁷⁹.

El artículo, también establece las sanciones de los servidores públicos, que resultaron responsables en el juicio político, los cuales son dos, que es la destitución y la inhabilitación del servidor, para ocupar cargos públicos.⁸⁰

El juicio político, se inicia en la cámara de Diputados, si considera que hay elementos suficientes para creerlo responsable, lo acusará ante el senado, quien se constituirá en jurado de sentencia decidirá si es culpable o no, las resoluciones que se emitan en dicho proceso son inatacables.

El siguiente artículo nos habla de declaración de procedencia, que dice lo siguiente:

⁷⁹ MARTÍNEZ ROBLEDO, MARYBEL; “El juicio político en México”, Ed. Porrúa, México 2008, p. 71.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 193.

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 declarara 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 quedara a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al presidente de la república, solo 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.⁸¹

⁸¹ El artículo 14, expone la prohibición de imponer por analogía y aun por mayoría de razón pena alguna, por otro lado, también se manifiesta que nadie podrá ser privado de sus derecho, sino mediante tribunales previamente establecidos; por lo que la declaración de procedencia, termina trasgrediendo dicho artículo y se agrava aun mas cuando se trata del Presidente de la República, por que se resolverá en base a las leyes penales.

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 inatacables⁸².

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto este sujeto a proceso penal.

Si este culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función.

Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

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

⁸² No obstante, las declaraciones y resoluciones emitidas por parte del Congreso local, en los procedimientos de responsabilidad política, de los servidores públicos estatales, sí son atacables, pues la Constitución federal no las excluye, sujetándolas así a la controversia constitucional. Jurisprudencia No. Registro 180915, <http://200.38.163.161/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=180915>

Las sanciones penales se aplicaran 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.

El artículo menciona la forma de proceder penalmente, contra los servidores públicos mencionados en tal precepto, ya que estos cuentan con fuero constitucional, debido al alto cargo que desempeñan; tal figura constitucional los inviste de inmunidad, sin embargo pueden consignarse a las autoridades competentes, una vez que se haya llevado el desafuero o juicio de procedencia, el cual tiene como fin, decidir sobre si se le suprime tal figura o no a determinado servidor público.⁸³

El desarrollo de la declaración de procedencia, se llevará a cabo ante la cámara de Diputados, si ésta, llegare a negar la declaración de procedencia en su resolución, se podrá aun así proceder penalmente contra el servidor público, una vez que éste concluya sus funciones en el Congreso; por lo que también se interrumpe la prescripción.⁸⁴

La cámara de Senadores, únicamente conocerá respecto a las acusaciones de traición a la patria o graves delitos del orden común, que se hagan en contra del presidente de la república, sin embargo, la cámara de

⁸³ RABASA GAMBOA, EMILIO; *Op. Cit*, nota 54, p. 316.

⁸⁴ *Idem*.

Senadores a diferencia de la cámara de Diputados, si resolverá respecto al fondo del asunto, en base a las leyes penales federales.⁸⁵

Los servidores públicos estatales como los gobernadores, Diputados locales y magistrados de los Tribunales superiores; llevarán el mismo proceso que los servidores federales, pero la resolución se comunicará a la legislatura local, para que proceda de acuerdo a sus atribuciones.

El Fuero constitucional, no aplica en materia civil, por lo que cualquier servidor público, podrá ser parte, en el proceso civil sin ninguna traba.⁸⁶

Las resoluciones, emitidas por la cámara de Senadores y Diputados a nivel federal, son inatacables, por lo que se imposibilita el proceder del juicio de amparo o la controversia constitucional.

3.2.- Ley Federal de Responsabilidad de los servidores Públicos

La Ley federal de responsabilidad de los servidores públicos, junto con la Ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, regula lo comprendido en el título cuarto de la Constitución política; sin embargo, es la primera de las leyes la que nos interesa, debido a que es donde se encuentran, los dos procesos que tratan el Fuero constitucional, que son el juicio político y la declaración de procedencia, en la declaración de procedencia se despoja al servidor público de su Fuero y en el juicio político

⁸⁵ *Ibidem.* p. 317.

⁸⁶ *Idem.*

se juzga a los servidores públicos dentro de un Fuero, por lo cual, se procederá a describir brevemente el desarrollo de cada uno de ellos y posteriormente se expondrá un análisis sobre dicho procedimiento.

3.2.1.- Juicio político.

El juicio político, se desarrolla en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos -LFRSP- a partir del artículo 5º al 24, procede contra los servidores públicos, mencionados en el artículo 110 de la Constitución, por los actos y omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales como lo menciona el artículo 109 párrafo I de la Constitución y artículo 6º de la LFRSP, pero la Constitución y la LFRSP no especifican que se debe entender por intereses públicos fundamentales, por otro lado si señalan de qué manera se afectan estos intereses en el artículo 7º de la LFRSP, que es mediante el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave a lo anterior; las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal; sin embargo, no procede el juicio político por la mera expresión de ideas.⁸⁷

⁸⁷ Fernández Ruiz, Jorge; *Op. Cit.*, nota 68, p. 335.

El artículo 7 de la LFRSP, es ambiguo al decir que afectan a los intereses públicos fundamentales el ataque a las instituciones democráticas, pero no señala cuales son o que se debe de entender por instituciones democráticas; por otro lado también señala, que afecta a los intereses públicos fundamentales, las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; en primer lugar hay que decir que no existen violaciones leves contra nuestras garantías individuales o sociales, ya que todas son importantes para la existencia de nuestro estado de derecho, por esa razón se encuentran en nuestra Constitución; en éste sentido también hay que señalar que el artículo 7º, no sólo solicita que las violaciones sean graves, sino también sistemáticas, por lo que no basta con que el servidor público transgreda una sola vez las garantías individuales, sino que también tendría que hacerlo varias veces, por violación sistemática se entiende como el conjunto de cosas o elementos que ordenadamente relacionados entre sí, contribuyen a la violación, por lo que se acerca más a la impunidad que a la justicia.⁸⁸

Dejar a la libre interpretación del juzgador el mandato de la ley, produce incertidumbre, origina vacíos, propicia la injusticia y la impunidad, problemática que se agudiza aún más cuando el juzgador por su propia condición no puede ser imparcial, estos se debe a que pertenece a un determinado, partido político.⁸⁹

Las faltas políticas que comenten los servidores públicos, son denunciadas ante la cámara de Diputados, una vez ratificada dentro de tres días la denuncia, se turna a la subcomisión de examen previo, quien analizará si la denuncia contiene elementos para proceder, si considera que procede la

⁸⁸ MARTÍNEZ ROBLEDO, MARYBEL; *Op. Cit.*, nota 72, p. 75.

⁸⁹ *Idem.*

denuncia, lo turnara a través de las comisiones unidas, a la sección instructora de la cámara de Diputados, la cual le notificara al servidor público de la denuncia y le concederá un término de siete días para que rinda informes, después la sección instructora abre un periodo de prueba de 30 días para desahogar las pruebas ofrecidas por el denunciante y el denunciado, y las pruebas que también estime la sección instructora se desahogaran en el mismo lapso, esto es porque, la sección instructora según la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos puede practicar todas las diligencias necesarias, para la comprobación de la conducta denunciada o del hecho material de la misma, tal como lo podemos apreciar del artículo 9 al 14 de LFRS.

Una vez terminado el desahogo de las pruebas, se pone a la vista de las partes el expediente durante tres días a cada una, para que formule alegatos y lo presente en el término de seis días, transcurrido el término la sección instructora formulará sus conclusiones, dando por terminado el procedimiento o dándole seguimiento por considerar responsable al servidor público de las acusaciones que se le imputan; las conclusiones una vez hechas, se enviarán a los secretarios de la cámara, para que avisen al presidente y éste convoque a reunión a la cámara de Diputados dentro de los tres días siguientes, que les conocerá a partir de ese momento como órgano de acusación, que determinara si considera improcedente acusar al denunciado, en ese caso el denunciado continuara en ejercicio de su cargo; por otro lado si considera que si hay responsabilidad del servidor público, éste es separado del cargo y se pone a disposición del senado, a quien le enviarán la acusación respectiva, que habrá de sostener una comisión integrada por tres Diputados, este desarrollo del procedimientos se encuentra del artículo 15 al 21 de LFRSP.

El senado recibirá la acusación del servidor público, la cual se turnará a la sección de enjuiciamiento, posteriormente ésta emplazará a la comisión de Diputados y al servidor público acusado, para que entreguen sus alegatos en un término de cinco días, una vez transcurrido el término, la sección de enjuiciamiento entregará a la secretaría del senado, sus conclusiones fundadas y que deberán contener la propuesta de sanción que no puede ser diferente a la destitución e inhabilitación, tal como lo explica el artículo 22 y 23 de LFRSP.

Una vez recibida las conclusiones, el senado se erige en jurado de sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de las conclusiones, por lo que se les cita en la misma fecha y hora, a la comisión de Diputados para que sostengan su acusación y al acusado para que presente su defensa, una vez hecho esto, se discutirá y votarán las conclusiones, para así aprobar los respectivos puntos de acuerdo y finalmente el presidente del senado formule la declaratoria resolutive correspondiente, esto de acuerdo a los establecido en el artículo 24 de LFRSP.

Las declaraciones y resoluciones de ambas cámara legislativas, como lo estipula el artículo 110 de la Constitución son inatacables, por lo que no procede el amparo contra ellas, tampoco podrán gozar de indulto ni de amnistía los servidores públicos sancionados a través del juicio político, ya que así lo establece el capítulo IV del Código Penal Federal y el artículo 73 de la Constitución fracción XXII.

El desarrollo del proceso tiene varios puntos interesantes que señalar, primero es necesario mencionar que el actual proceso de juicio político, transgrede el artículo 13 constitucional, debido a que los altos servidores públicos son juzgados políticamente por causas que equivalen una disposición

privativa y el proceso es resuelto por la cámara de Senadores que se erigen en jurado de sentencia que equivale a Tribunal especial. Para evitar esa transgresión es necesario que el artículo 13 lo contemple al igual que contempla el Fuero militar.⁹⁰

Por otro lado también transgrede el artículo 14 constitucional, por no privar de sus derechos “mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento...”ya que le jurado de sentencia o procedencia se erige hasta después de cometida la falta política, cuando debería estar previamente establecido.⁹¹

El artículo 49 constitucional también se ve afectado, al momento en que la cámara de Diputados actúa como fiscal y los Senadores como jurado de sentencia; violando así la división de funciones, cuando el poder legislativo actúa por fuera de sus facultades expresas.⁹²

El proceso también resulta violatorio del artículo 17, ya que se consagra el derecho de que todos hagan justicia por Tribunales, que la impartirán de manera pronta, completa e imparcial y la cámara de Senadores, no pude impartir la justicia de esa manera debido a los intereses político que se manejan.⁹³

3.2.2.- DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

⁹⁰ SALDAÑA HARLOW, ADALBERTO; *“Teoría democrática de la Constitución política”*, Ed. Anaya, México, 2005, p. 220.

⁹¹ *Idem.*

⁹² *Idem.*

⁹³ *Ibidem*, p. 221.

El proceso de la declaración de procedencia se encuentra contenido del artículo 25 al 29, el cual inicia con la presentación de la denuncia ante el Ministerio público, contra alguno de los servidores públicos mencionados en artículo 111, el Ministerio público entregará a la cámara de Diputados la denuncia y sus anexos, para que esta cámara a través de la sección instructora practique toda las diligencias a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad de imputado, concluida la averiguación, la sección determinará en un plazo de setenta días hábiles, si procede penalmente contra el inculpado.

El dictamen de la sección instructora, se le dará a conocer al presidente de la cámara, para que convoque a la cámara de Diputados a erigirse en jurado de procedencia.

Una vez llegada la fecha y hora señalada, para la conformación del jurado de procedencia, se le dará lectura a la acusación y se procederá a dar uso de la palabra al denunciante y posteriormente al servidor público, para que aleguen lo que a su derecho convenga; finalmente se procederá a retirar al denunciante y al servidor público, para discutir y votar las conclusiones de la sección instructora.

Si la cámara considera que hay elementos suficientes para proceder contra el servidor público, este será despojado de su cargo y Fuero, para poder ser sujeto a proceso ante los Tribunales competentes.

Si al final del proceso ante los Tribunales, resultare la inocencia del servidor público, este podrá retomar su cargo como servidor público.

Con lo que respecta al proceso de la declaración de procedencia, podemos observar que la cámara de Diputados, protege de ataques sin fundamentos al alto servidor público, de parte de particulares, pero se deja indefenso ante los ataques políticos y personales de quien prejuzga, que en éste caso es la cámara de Diputados, afectando así el interés público que se buscaba proteger.

Por otro lado se transgreden el artículo 14, ya que el juicio de procedencia no se lleva ante Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, sino que se lleva por la cámara de Diputados actuando como jurado de procedencia, sin estar previamente establecidos, ya que se erige después del informe de la sección instructora.

El artículo 49, también se ve afectado en el principio de división de poderes que consagra, al momento en que la cámara de diputado de 500 miembros actúa como juez aunque sea de procedencia, siendo un proceso demasiado disfuncional debido a lo politizado que se encuentra; pero esta transgresión se aumenta más al momento de que el presidente de la república, es juzgado por la cámara de Senadores, en base a la legislación penal aplicable.⁹⁴

3.3.- Declaración de Procedencia en contra de Andrés Manuel López Obrador

La declaración de procedencia, en contra del ex jefe de gobierno Andrés Manuel López Obrador, por sus características resulta de gran relevancia, por

⁹⁴ Idem.

el tema que aquí ocupa, debido a que muestra la vulnerabilidad y facilidad que existe de politizar al Congreso de la Unión, lográndose ofuscar el verdadero razonamiento que debe hacerse en aras de una verdadera justicia; a continuación se expone brevemente una síntesis de los hechos:

La empresa Promotora Santa Fe, inicia juicio de Amparo, el 11 de marzo de 2001 en el cual se busco la restitución del predio localizado en la zona Santa fe del distrito Federal, por la expropiación de 15 mil metros⁹⁵, para construir las avenidas Vasco de Quiroga y Carlos Graef Fernández, realizada el 9 de noviembre del 2000, que se dio por parte de la entonces Jefa de Gobierno Rosario Robles (1999 Sep. a 2000 Dic.4) miembro del PRD, argumentando utilidad pública, para dar paso a un hospital privado (el Centro Médico ABC, Campus Santa Fe se inauguró el 21 de octubre de 2004).⁹⁶

El juez 9º en materia administrativa, el 14 de marzo de 2001, interrumpe con un amparo la construcción de la carretera, argumentándose que se impedía el paso a la propiedad.

La autoridad responsable, suspende las obras en ese lugar⁹⁷ y abre otra vialidad para comunicar a un hospital privado de nueva construcción⁹⁸. Estas

⁹⁵ A pesar de que el suceso es muy conocido, por la difusión de los diferentes medios de comunicación, es difícil encontrar información objetiva, y saber que datos son reales y cuáles no, debido a los intereses particulares que se manejan e inclinaciones partidistas, por lo que respecta a la expropiación del predio, algunas fuentes comentaron que esta se hizo en el año de 1989, pero la mayoría sostiene que la expropiación se hizo por parte de Rosario Robles un mes antes de entregar el gobierno del distrito federal a López Obrador; por otro lado, tampoco queda muy claro cuantos metros se expropiaron ya que unos afirman que fueron 6 mil metros, otros dicen que fueron 8 mil metros cuadrados y otros más dicen que 15 mil metros.

⁹⁶ Breve historia del Encino, <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/435833.html>; ultima fecha de consulta, viernes 2 de diciembre de 2011.

⁹⁷ A pesar de que se hace la mención en la nota informativa de que la autoridad responsable cumplió con suspender la obra no indica la fecha en que lo hizo.

⁹⁸ El quejoso manifestó que las obras lo afectaban, ya que impedían la entrada a su propiedad, sin embargo, este no señaló en su escrito cuáles eran esas entradas.

obras originan que la quejosa denunciara, que la autoridad no había acatado la resolución referida y se le concede razón; el 30 de mayo del 2001 se volvió a ordenar la suspensión de las obras.⁹⁹

Finalmente los trabajos fueron suspendidos en febrero de 2002, pero el desacato ya se había cometido, por lo que se solicitó tramitar el desafuero para que el jefe de Gobierno sea juzgado.¹⁰⁰

La PGR inicia un proceso en contra del Secretario de Gobierno del DF, por haber desobedecido el auto de suspensión definitiva. En su defensa el funcionario presenta un oficio firmado a pocos días de haber tomado el cargo,¹⁰¹ en el que se instruye la suspensión de las obras en el lugar indicado por el juez. La Procuraduría no procede contra él. Sorpresivamente, en marzo de 2004, el culpable ya no es el Secretario, sino el Jefe de Gobierno,¹⁰² y la PGR solicita a la Cámara de Diputados el desafuero de Andrés Manuel López Obrador.¹⁰³

El 7 de abril de 2005, la Cámara de Diputados, de acuerdo con el artículo 111 Constitucional, se erigió en jurado de procedencia, para conocer el

⁹⁹ El pretexto de desafuero: el caso encino, <http://www.nodulo.org/ec/2005/n038p04.htm>, última fecha de consulta, viernes 2 de diciembre de 2011.

¹⁰⁰ La PGR, efectivamente si inicio un proceso en contra del D.F, pero las causas por la que tardo tanto tiempo en solicitar la declaración de procedencia, son desconocidas todavía.

¹⁰¹ Se menciona que, el Secretario de Gobierno a los pocos días de haber tomado su cargo obedece la suspensión, pero tampoco señala la fecha en que sucedió.

¹⁰² La autoridad responsable de suspender obras publicas en el D.F, debe de ser el secretario de gobierno, ya que él posee esas obligaciones, debido a que la subdirección de asuntos jurídicos, está bajo su mando directo, sin embargo, la PGR extrañamente dirige su averiguación contra el Jefe de Gobierno, sin justificar su proceder.

¹⁰³ El pretexto de desafuero: el caso encino, <http://www.nodulo.org/ec/2005/n038p04.htm>., última fecha de consulta, viernes 2 de diciembre de 2011.

dictamen emitido por la Sección Instructora,¹⁰⁴ relativo al procedimiento de Declaración de Procedencia que solicita el licenciado Carlos Cortés Barreto, Agente del Ministerio Público de la Federación, Titular de la Mesa Instructora 4-LE de la Dirección de Delitos Previstos en Leyes Especiales, Área "B", en contra del ciudadano Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal.¹⁰⁵

Como resultado de esta sesión, la Cámara aprobó, por mayoría de votos¹⁰⁶ (360 votos de los diputados del PRI, PAN y PVEM, de un total de 500), la declaración de procedencia.¹⁰⁷

López Obrador pierde el Fuero, queda sujeto a que se le inicie proceso penal, por el delito de abuso de autoridad, mencionado en el artículo 206 de la Ley de Amparo, por no haber obedecido un auto de suspensión y sancionado conforme al artículo 215 del Código Penal Federal¹⁰⁸, esto según la ley de amparo, pudiendo posiblemente perder su libertad; pero para López Obrador, no radicaba tanto ahí el problema, ya que él había manifestado en varias ocasiones sus intenciones de ser candidato a la presidencia de la República; y en ese momento, la Constitución mexicana, establecía en su artículo, 38

¹⁰⁴ La Sección Instructora, de acuerdo a las facultades conferidas por la “LFRSP” debe valorar los elementos de prueba, para evitar las acusaciones sin fundamento e impedir las persecuciones políticas contra los servidores públicos.

¹⁰⁵ Altamirano Dimas; Gonzalo, “Fuero Constitucional”, IILSEN, México; Pag.67.

¹⁰⁶ Es difícil pensar que se puede tener un visión objetiva de las acusaciones, cuando quienes están juzgando tienen inclinaciones partidistas e intereses muy marcados, por lo cual, el servidor público que cuente con una minoría o mayoría partidista en la cámara, muy difícilmente tendrá un proceso justo; sin embargo, también hay que señalar, que en el momento en que se le concedió el uso de la palabra a López Obrador, frente a la cámara de Diputados, no se dedicó a desvirtuar la acusación, sólo se dedicó a hablar del control que tenía el Poder Ejecutivo, sobre el Poder Legislativo y Judicial.

¹⁰⁷ GONZALO ALTAMIRANO, DIMAS, Op. Cit., nota 105, Pag. 68.

¹⁰⁸ A pesar de que el artículo 206 de la Ley de Amparo, señala un hecho como delito de abuso de autoridad, el código penal no lo contempla, por lo cual tampoco lo sanciona, habiendo así una analogía en la Ley de Amparo.

fracción II, que una persona sujeta a proceso penal pierde sus derechos ciudadanos (no puede votar, ni ser candidato), aunque no haya sido juzgada, ni sentenciada.¹⁰⁹

La PGR consignó el 20 de abril de 2005¹¹⁰, al juzgado 12 de distrito, la averiguación previa por el caso del predio El Encino, y solicitó que se ejercitara acción penal en contra de López Obrador como probable responsable del delito de abuso de autoridad y se librara orden de aprehensión. Por la mañana de ese día, dos Diputados del PAN pagaron la fianza¹¹¹, en una cuestionada maniobra para evitar que el jefe de Gobierno, pisara la cárcel.¹¹²

Así llegó el 22 de abril, fecha en que el juez 12 de distrito, Juan José Olvera López, negó la orden de aprehensión, solicitada en contra del mandatario capitalino, devolviendo el expediente al Ministerio Público¹¹³, debido a que consideró que no había elementos suficientes para comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad.

¹⁰⁹ GARCÍA DOMÍNGUEZ, MIGUEL; “Improcedencia de la petición de desafuero contra López Obrador”, <http://ierd.prd.org.mx/coy121/mgd1.htm>, última fecha de consulta, viernes 2 de diciembre de 2011.

¹¹⁰ El Ministerio público debió de consignar de inmediato la averiguación, ya que para desaforar a un servidor público, se necesita que toda la cámara de Diputados éste de acuerdo con dicha imputación, por lo tanto, debieron de tener una averiguación correctamente integrada, pero, al parecer no fue así, ya que tardaron en consignar la averiguación al juez.

¹¹¹ Si los miembros del PAN fueron los primeros en exigir justicia, no tenían porque, estar favoreciendo de esta forma al desaforado y por otro lado, en ningún momento el supuesto responsable, solicito el beneficio de libertad provisional bajo caución, por lo tanto no había ninguna fianza que pagar.

¹¹² JUAN BALBOA, doce meses que marcaron la cronología del caos, <http://www.jornada.unam.mx/2005/05/05/006n1pol.php>; última fecha de consulta, viernes 2 de diciembre de 2011.

¹¹³ En su generalidad, salvo casos muy extraños como éste, el juez nunca devuelve una averiguación, sino que la admite para darle continuidad al proceso y si no hay elementos suficientes que acrediten el cuerpo del delito, dicta un auto de libertad.

El 27 de abril el presidente Vicente Fox, anunció la renuncia del procurador general de la República, Rafael Macedo de la Concha, y anunció que se revisaría de manera exhaustiva el expediente, igualmente mencionó que enviaría iniciativa de reforma constitucional del artículo 38 fracción II¹¹⁴, respecto a la observación de los derechos políticos del ciudadano hasta la sentencia definitiva de culpabilidad.

El 4 de mayo, la PGR determinó no ejercitar acción penal contra Andrés Manuel López Obrador¹¹⁵, aunque lo siguió considerando responsable de desacato.

La SCJN decide el 21 de noviembre del 2010, que se le devolvería al dueño las dos porciones del predio que le fueron expropiadas, justificadas por utilidad pública, debido a que conducía a un hospital privado. (10 años de litigio).¹¹⁶

Proteger a los servidores públicos de alto nivel de acusaciones infundadas, sesgadas políticamente o no graves, es la idea principal que persigue el juicio de procedencia “desafuero”, establecido en el artículo 111 constitucional, primordialmente, para que no se le sujete a proceso penal a menos que existan pruebas contundentes.¹¹⁷

Del análisis del caso instituido en contra de Andrés Manuel López Obrador, se observa que, el actual proceso que se lleva a cabo en la cámara

¹¹⁴ Si hubo reforma, suspendiéndose los derechos ciudadanos, en el momento de emitirse el auto de formal prisión.

¹¹⁵ Se comprobó el enorme riesgo y costo político, que tiene el proceso que involucra a los 500 Diputados, que finalmente no garantiza un proceso limpio de persecuciones políticas.

¹¹⁶ EL UNIVERSAL/MEXICO, D.F., Aprueba SCJN devolver predio El Encino, <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/577680.html>

¹¹⁷ ALBERTO SALDAÑA HARLOW, Op. Cit., nota 86, p.436.

de Diputados, es deficiente en alto grado, debido a que no es suficiente para garantizar el propósitos del Fuero, afectando totalmente la credibilidad de la institución y la seguridad jurídica de tal régimen constitucional; por lo que se demuestra que se necesita una reforma total e inmediata, para poder alcanzar los fines de dicha figura jurídica.¹¹⁸

3.4.- Declaración de Procedencia en contra de Julio Cesar Godoy Toscano

El procedimiento de declaración de procedencia, en contra del ex diputado federal Julio Cesar Godoy Toscano, también es de gran interés para el presente documento, ya que muestra otra forma en la que dicho procedimiento puede ser vulnerado, para comenzar, se mencionara brevemente los antecedentes que provocaron dicha declaración de procedencia.

Primero, el día 14 de julio del año 2009, el gobierno federal señala al diputado federal electo, julio César Godoy Toscano, medio hermano del gobernador de Michoacán, Leonel Godoy, como parte del cártel de la familia Michoacana. La Secretaría de Seguridad Pública asegura que trabajara directamente bajo las órdenes de Servando Gómez La Tuta, uno de los líderes de la organización criminal; el día 10 de septiembre de ese mismo año en Puebla, la justicia federal rechaza otorgarle un amparo definitivo, con el que presuntamente pretendía se le tomara protesta en la 61 Legislatura, la bancada del PRD.

¹¹⁸ Idem.

El 27 de agosto de 2010, un Tribunal federal ratifica el amparo otorgado en marzo a Godoy Toscano, con lo que se anula la orden de aprehensión girada en su contra por los delitos de delincuencia organizada y narcotráfico; el 5 de septiembre de ese año el Juzgado Noveno de Distrito en Materia Penal en Jalisco gira la segunda orden de aprehensión en contra de Godoy Toscano; el 23 de septiembre, después de 15 meses en condición de prófugo de la justicia, el perredista burla el dispositivo de seguridad federal montado para impedir su acceso al Palacio Legislativo e irrumpe en la sesión del pleno en San Lázaro; el presidente de la Mesa Directiva, Jorge Carlos Ramírez, le toma protesta y es investido de Fuero constitucional, flanqueado por legisladores del PRD; el primero de octubre la Procuraduría General de la República solicita formalmente ante la Cámara de Diputados iniciar el proceso de desafuero contra el diputado federal.¹¹⁹

El 6 de octubre el pleno de la Cámara de Diputados manda a la Comisión Jurisdiccional la solicitud de juicio de procedencia en su contra; el 11 de octubre la PGR presenta a la Cámara Baja una nueva solicitud de declaración de procedencia, para actuar penalmente contra el legislador, a quien acusa de tener nexos con el crimen organizado y lavado de dinero; el 14 de octubre en un noticiero radiofónico difunde una llamada telefónica entre Julio César Godoy y Servando Gómez La Tuta, líder del cártel de La Familia, grabada en junio de 2009; la difusión del audio suprime el apoyo que el PRD había manifestado al legislador michoacano.

El coordinador del PRD en el Senado, Carlos Navarrete Ruiz, lo llama públicamente a responder a las acusaciones de la PGR en su contra; el 19 de

¹¹⁹ CENTRO DE INVESTIGACIÓN DOCUMENTACIÓN Y ANÁLISIS, “Cronología del caso Godoy Toscano”, El Universal, 2010. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/730379.html>. Última fecha de consulta 25 de enero de 2012

octubre, Godoy Toscano renuncia voluntariamente a su filiación perredista, argumentando que no quiere afectar al partido, pero no deja el Grupo Parlamentario en la Cámara de Diputados; el 26 de octubre, julio Cesar declara que es “un simple pueblerino”, que ha sido objeto de persecuciones políticas y sonriente, en su curul perredista, asegura que “ganará de todas, a la PGR, a la que vencido en cuatro juicios”; el 4 de noviembre, la sección instructora abre un plazo de 30 días naturales, para que la PGR y el diputado presenten y ratifiquen sus respectivas pruebas, como parte del proceso de desafuero; el 30 de noviembre, Julio Cesar Godoy Toscano recibe un amparo a favor concedido por el juez primero de Distrito en Michoacán.¹²⁰

El 13 de diciembre, la cámara de Diputados se erige en jurado de procedencia, la cual aprobó por 348 votos a favor, 2 en contra y 21 abstenciones, el dictamen de la sección instructora que aprueba el desafuero de Julio César Godoy Toscano, a fin de que enfrente las acusaciones de la PGR, por supuestos vínculos con la delincuencia organizada; las pruebas que llevan a los Diputados a quitarle la inmunidad legislativa, van desde la incapacidad para demostrar el origen de más de 24 millones de pesos depositados en dos cuentas bancarias, la triangulación de los números celulares de los identificados como líderes de la Familia y los señalamientos de los testigos protegidos.

A continuación, se expone el dictamen de la declaración de procedencia en contra de Julio Cesar Godoy Toscano, emitido por el jurado de procedencia, el cual fue publicado en el Diario oficial de la Federación el día quince de diciembre:

¹²⁰ Idem

DICTAMEN de Declaración de Procedencia en contra del Diputado Federal de la LXI Legislatura, Julio César Godoy Toscano, aprobado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Poder Legislativo Federal.- Cámara de Diputados.

LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONCEDEN LOS ARTÍCULOS 74, FRACCIÓN V Y 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECLARA:

PRIMERO. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **SE DECLARA QUE HA LUGAR A PROCEDER PENALMENTE** en contra del servidor público **JULIO CÉSAR GODOY TOSCANO**, por lo que respecta a la petición de declaración de procedencia formulada por la Procuraduría General de la República con fecha primero de octubre de dos mil diez, contenida en el oficio PGR/SIEDO/UEIDCS/CGB/10533/2010, para el efecto de que pueda ser puesto a disposición del Juez Noveno de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco, en autos de la causa penal 391/2010.

SEGUNDO. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **SE DECLARA QUE HA LUGAR A PROCEDER PENALMENTE** en contra del servidor público **JULIO CÉSAR GODOY TOSCANO**, por lo que respecta a la petición de declaración de procedencia formulada por la Procuraduría General de la República con fecha ocho de octubre de dos mil diez, mediante oficio PGR/SIEDO/UEIDCS/CGB/10738/2010, a efecto de que la Representación Social Federal, bajo su más estricta responsabilidad, ejercite acción penal en contra del ciudadano JULIO

CESAR GODOY TOSCANO, por los hechos materia de la averiguación previa PGR/SIEDO/UEIDCS/476/2010.

TERCERO. Con fundamento en lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ciudadano **JULIO CÉSAR GODOY TOSCANO** queda a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la Ley. En consecuencia, queda separado de su cargo.

CUARTO. Con fundamento en lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en caso de que al cabo del trámite del proceso penal 391/2010, del índice del Juzgado Noveno de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco, el ciudadano **JULIO CÉSAR GODOY TOSCANO** resulte absuelto mediante sentencia firme o mediante resolución inatacable, podrá reasumir el cargo, siempre y cuando, estén vigentes sus derechos políticos a ese momento.

QUINTO. Con fundamento en lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en caso de que al cabo del trámite del proceso que en su caso se inicie con motivo del Ejercicio de la Acción Penal en autos de la averiguación previa número PGR/SIEDO/UEIDCS/476/2010, el ciudadano **JULIO CÉSAR GODOY TOSCANO** resulte absuelto mediante sentencia firme inatacable, podrá reasumir el cargo, siempre y cuando, estén vigentes sus derechos políticos a ese momento.

SEXTO. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 44 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, comuníquese la presente declaración al Poder Ejecutivo Federal para su conocimiento y efectos legales, así como para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SÉPTIMO. Notifíquese ésta resolución a la Procuraduría General de la República, así como al ciudadano JULIO CÉSAR GODOY TOSCANO y a su defensa.

SALÓN DE SESIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN.- MÉXICO, D.F. A 14 DE DICIEMBRE DE 2010.- Dip. **Jorge Carlos Ramírez Marín**, Presidente.- Rúbrica.- Dip. **María de Jesús Aguirre Maldonado**, Secretaria.- Rúbrica.¹²¹

Sin embargo el día de la declaración de procedencia, Julio Cesar Godoy Toscano, no se presentó ante el jurado de procedencia para exponer defensa y que declarará lo que a su derecho conviniera, por lo que, el presunto integrante de La Familia Michoacana ya se había dado a la fuga, por lo cual, a la fecha, no ha sido detenido, a pesar de que el Ministerio Público Federal solicitó el apoyo de la Interpol, que tiene presencia en 180 naciones.

Es así, que se puede apreciar, una tendencia errónea que no es para nada actual, de recurrir al Fuero constitucional, como un medio de protección contra la justicia; sin embargo, se debe mencionar que el Congreso de la Unión en éste caso, se constituía en su mayoría de afiliados priistas y panistas, mientras que el PRD poseía sólo el 14 por ciento de la cámara de Diputados, por lo cual, era virtualmente complicado que dicho sujeto hubiera tenido una oportunidad de lograr evitar la justicia; independientemente de eso, podemos darnos cuenta de lo tardado que es iniciar una declaración de procedencia, debido a que esto depende directamente de la cantidad de actividades que tenga el Congreso de la Unión, por otro lado, se debe recordar, que en un

¹²¹ Diario Oficial de la Federación; Dictamen de Declaración de Procedencia; http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5171264&fecha=15/12/2010DOF: 15/12/2010. Última fecha de consulta, 25 de enero de 2012.

principio, la idea que se tenía de éste tipo de procedimientos, que tratan la responsabilidad de los altos servidores públicos, es que iban a ser demasiado extraño los casos, en los cuales se le solicitara al Congreso de la Unión se erigiera en jurado de procedencia o sentencia, sin embargo, fue un pensamiento demasiado lejos de nuestra realidad, ya que se ha apreciado un aumento en éste tipo de procedimientos, basta decir que el número total de servidores públicos sancionados entre diciembre del año 1988 a agosto del año 1994 fue de 77,692 de los cuales el 2% corresponde a los altos servidores públicos, es decir fueron 1,264¹²² altos funcionarios a los que se les aplicó algún tipo de sanción, por lo que, también es necesario resaltar que del año 1988 al año 1994 hubo un aumento de 258% en las suspensiones, las destituciones aumentaron al 577% y las inhabilitaciones aumentaron también hasta 918%, por lo que se necesita de una institución adecuada y personal capacitado, para lograr una verdadera justicia en nuestro sistemas de responsabilidades de servidores públicos, alejado de pasiones partidistas que únicamente logran ofuscar la razón, pero sobre todo, una institución que se dedique únicamente a resolver estos procedimientos ya que la cantidad de casos va en aumento y el Congreso no puede dedicarse a ellos de la forma que la sociedad lo exige, por lo que hay que buscar los medios idóneos para fomentar el ejercicio honesto y responsable de la función pública.

¹²² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, “Código ético de conducta de los servidores públicos”, UNAM, México, 1994, P. 283. Última fecha de consulta 25 de enero de 2012, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=907>.

CAPITULO 4.- DERECHO COMPARADO DEL FUERO CONSTITUCIONAL

4.1.- PRELIMINARES

En lo que respecta, a los procesos entablados contra los altos servidores público en las diversas naciones, en primer lugar se puede hablar de un sistema angloamericano, que atribuye al organismo legislativo, una función prominente en la exigencia de la responsabilidad política de los altos funcionarios del ejecutivo y judicial. Un segundo modelo es el español actual, que enmienda al tribunal supremo el enjuiciamiento de los miembros del gobierno y por ello se puede calificar de judicialista. Finalmente, se distingue un tercer sector representado por los ordenamientos que encomiendan el enjuiciamiento a organismos especializados, ya sea en forma exclusiva como ocurre con la Alta Corte Francesa.¹²³

¹²³ FIX ZAMUDIO; HÉCTOR; “El juicio político y la responsabilidad patrimonial del Estado en el ordenamiento mexicano”; Editorial Porrúa, Revista Iberoamericana en Derecho Procesal Constitucional, 2005, número 3, p. 101.

De los tres sistemas, es el proceso angloamericano del cual deriva el nuestro, el Fuero constitucional se desprendió del *Impeachment*, figura que fue introducida por el jurista y político mexicano Manuel Crescencio Rejón, por primera vez en la constitución de Yucatán artículos 37 a 41 en 1840, siendo el capítulo del juicio político, una fiel transcripción de la obra de Alexis de Toqueville congresista de Estados Unidos.¹²⁴

A pesar de ello a través del tiempo nuestro sistema ha sufrido varias transformaciones y ha adoptado procesos muy particulares, por lo que en la actualidad el sistema angloamericano y el mexicano, convergen en algunos puntos y distan en otros, por ello se procede a analizarlo.

4.2.- SIMILITUDES Y DIFERENCIAS CON EL IMPEACHMENT

El *Impeachment* norteamericano, es una acusación que tiene por objeto, juzgar si un determinado servidor público ha incurrido en una conducta, por virtud de la cual deba ser removido de su cargo, e inhabilitado para ocupar otro en el futuro. Las sanciones en este procedimiento son sólo la remoción y la inhabilitación. El *Impeachment*, es independiente de un posible proceso penal, en el sentido de que puede iniciarse éste sin agotar aquél, en consecuencia en éste caso no se puede comparar a la declaración de procedencia o desafuero del derecho mexicano; por lo cual, la analogía más

¹²⁴ FIX ZAMUDIO, HÉCTOR; “Algunos aspectos de la obra jurídica de Manuel Crescencio García Rejón”, en Edición conmemorativa Medio Siglo de la Revista de la Facultad de Derecho de México, Facultad de derecho UNAM, 1991, pp. 478-479.

correcta es con el juicio político; en el juicio político encontramos elementos similares con el *Impeachment*, como son las siguientes¹²⁵:

1) Son varias conductas las que impulsan el proceso, estas conductas se caracterizan por poner en peligro el adecuado desarrollo de la actividad encomendada al servidor público.

2) El procedimiento es iniciado en la Cámara de Diputados motivado por una acusación, y al final el Senado actúa como jurado.

3) Si la conducta que dio lugar a la condena reviste el carácter de delito, la justicia común puede proceder contra el responsable.

Sin embargo existe un punto en el cual los sistemas difieren ampliamente, el juicio político no es aplicable al Presidente de la República en México, y sólo podrá ser acusado durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común¹²⁶.

El Fuero presidencial es una protección especial, de esa forma se limita la posibilidad de acusar al presidente por infracciones penales, éste proceso se da en una jurisdicción, un Fuero específico, que corresponde al Congreso de la Unión, desempeñando excepcionalmente una atribución jurisdiccional¹²⁷.

Por lo cual, el *Impeachment* estadounidense equivale a nuestro juicio político, pero aplicable también a las figuras del Presidente y el Vicepresidente;

¹²⁵ ANDRADE SÁNCHEZ; EDUARDO, El desafuero en el sistema constitucional mexicano, editorial UNAM, 2004, p. 43.

¹²⁶ TENA RAMÍREZ, FELIPE; “Derecho Constitucional Mexicano”, 31ª ed., México, Porrúa, 1997, pp. 572-575.

¹²⁷ Idem.

por otro lado también se observa una diferencia importante entre el *Impeachment* y el juicio político, el cual consiste en que el juicio político si incluye a los legisladores, mientras que el *Impeachment* no incluye a los miembros del Congreso.¹²⁸ Para tener una idea más amplia de la analogía y diferencia de estos sistemas, analizaremos los servidores, las conductas, las autoridades y las sanciones aplicables.

4.2.1.-SUJETOS

La Constitución estadounidense establece en su artículo II, sección 4, quienes son sujetos del *Impeachment* “*the President, vice President and all civil officers of the United States*”; el *Impeachment* se planteó en su inicio únicamente como una forma de controlar el poder del presidente, con el objetivo de evitar los abusos de la autoridad presidencial y evitar que sus conductas pusieran en peligro a la nación misma. Sin embargo finalmente el *Impeachment* no sólo se limitó al Presidente, también contempla al vicepresidente y a los funcionarios públicos civiles; entendiéndose por estos últimos según la interpretación jurídica anglosajona aceptada, a los miembros del gabinete presidencial formado por los secretarios de estados y a los jueces federales, incluyendo los ministros de la corte suprema de los estados unidos; es decir todos los altos cargos del Poder Ejecutivo y todos los Jueces Federales están comprendidos en esta previsión, en tanto que los legisladores están excluidos, ya que las cámaras pueden expulsar a sus miembros que merezcan determinada sanción, artículo I, sección 5.¹²⁹

¹²⁸ GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL; “La responsabilidad política en el derecho constitucional americano”, México, UNAM, 1984, P. 472.

¹²⁹ Idem.

En México, el Fuero comprende a los siguientes servidores: Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema corte de justicia de la nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del Órgano de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, gobernadores de los estados, los Diputados locales y los Magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados; sin embargo, se debe dar un explicación en torno a los jefes de departamento administrativos, esta figura es inexistente en la actualidad y han evolucionado hasta pasar a ser secretarías de estado como la de turismo.

4.2.2- CONDUCTAS QUE ORIGINAN LA ACUSACIÓN

La Constitución de Estados Unidos, establece que las razones por las que inicia el *Impeachment* son por traición, cohecho, u otros delitos y faltas graves.

La primera falta mencionada en la Constitución de Estados Unidos por la que se inicia el *Impeachment* es la traición “*Treason*”, la cual sólo consiste en hacer la guerra en contra de los Estados Unidos o en unirse a sus enemigos impartiendoles ayuda y protección.

La segunda falta por la que procede el Fuero es el cohecho “*Bribery*”, pero éste se refiere específicamente a la comisión de tal ilícito por parte de los jueces que pueden quedar sujetos a una acusación de esta naturaleza.

La tercera mención habla de otros delitos y faltas graves “*other high crimes, and misdemeanors*”, la doctrina norteamericana ha inferido que dicha expresión debe ser interpretada en el sentido de acciones que supongan un ejercicio indebido o excesivo del poder aunque no aparezcan en la legislación tipificada como delitos; la idea de que es posible juzgar a un funcionario público, a través de éste procedimiento, para despojarlo de su cargo por motivos que no estén vinculados a una conducta penalmente tipificada, es el relativo al carácter del proceso y las sanciones aplicables, debido a que el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los Estados Unidos; separándose con ello, el procedimiento por responsabilidades oficiales del juicio penal, al que puede dar lugar la propia conducta que motivo la remoción del funcionario.¹³⁰

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

Por lo que respecta a la figura de la declaración de procedencia en México desafuero, los comportamientos que pueden dar lugar a su inicio necesariamente tienen que ser considerados como delitos por la ley penal; pero aquí la relación de mayor afinidad la tiene con el juicio político, la similitud de éstos se da cuando se constituye un procedimiento, en el que se juzga la conducta del servidor público por razón de que resulta contraria al debido

¹³⁰ ANDRADE SÁNCHEZ, EDUARDO; Op. Cit., nota 114, p.49.

cumplimiento de sus deberes en el cargo; la forma en cómo se desarrolla el juicio y las autoridades competentes son iguales en ambos casos, iniciando la acusación en la Cámara de Diputados y juzga la Cámara de Senadores.¹³¹

Por lo que respecta al presidente de México, sólo las causas que pueden motivar su enjuiciamiento, necesariamente deben constituir delitos, restringiéndose además a los delitos graves del orden común y la traición a la patria.¹³²

4.2.3.- AUTORIDADES COMPETENTES

El proceso que se inicia con el *Impeachment*, en lo que respecta a la acusación, éste es desarrollado en la Cámara de Representantes; dicha facultad se contiene en la Constitución norteamericana, en la que dice “la cámara de representantes será la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales” “*shall have the sole power of impeachment*”.

El proceso de responsabilidades oficiales “*Impeachment*”, se desarrolla con la intervención de las dos cámaras del Congreso de Estados Unidos, siendo la Cámara de Representantes el órgano acusador, y el Senado como jurado de sentencia.

Para formular la acusación basta el voto de más de la mitad de los miembros de la cámara de Representantes, pero la sanción sólo puede ser

¹³¹ AZUELA GUITRÓN, MARIANO; “El Fuero”, SCJN, México, 2005, p.63.

¹³² Ibidem, p. 75.

impuesta por mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes del Senado.

En el sistema mexicano, la mecánica aplicada por la Constitución norteamericana en el *Impeachment*, es la que corresponde al juicio político; hay una gran similitud en el desarrollo, tanto en lo que respecta a la competencia de cada cámara, como el tipo de mayoría que se requiere para tomar decisiones.

4.2.4.- SANCIONES APLICABLES

En el *Impeachment*, el castigo consiste en la pérdida del cargo y la inhabilitación, en su caso, para ocupar otro.

En el desafuero, dicho sanción consiste en la separación del cargo, con el objetivo de remover el obstáculo que significa el ejercicio de la función para que se pueda ejercitar la acción penal contra el servidor público inculpado, pero no prejuzga acerca de su responsabilidad penal. Por ello, si resulta absuelto en el juicio correspondiente, puede reasumir su función, como lo señala el artículo 111 constitucional.¹³³

En el juicio político mexicano la pérdida del cargo sí es una sanción, a la que puede añadirse la inhabilitación, como en el *impeachment*.¹³⁴

¹³³ ANDRADE SÁNCHEZ; EDUARDO, Op. Cit., nota 114, p.64.

¹³⁴ Idem.

4.3.- LA DIMISIÓN DE RICHARD NIXON

Para demostrar el impacto del Impeachment, en la sociedad Estadounidense actual, se expondrá el caso Watergate; primero es necesario mencionar que, sólo dos presidentes han sido juzgados mediante el Impeachment en Estados Unidos, Bill Clinton (1998-1999) y Andrew Johnson (1868), y los dos fueron absueltos, dichos procesos no salieron de la cámara de Diputados; por lo cual, la cámara de Senadores no tuvo la oportunidad de sentenciarlos. Richard Nixon interrumpió el proceso, al dimitir de su cargo en 1974, tras la aprobación de su *Impeachment*.¹³⁵

Richard Nixon consolidó su carrera política, al proyectarse como candidato republicano, por la presidencia de Estados Unidos; derrotó a su contrincante el demócrata Hubert Humphrey, al lograr una victoria contundente, consiguiendo el apoyo de 32 estados de los 50, que sin embargo, en el Congreso se consiguió por mucho la victoria de los demócratas; comenzó su gestión como presidente de Estados Unidos, el 20 de enero de 1969; durante su gestión tuvo numerosos aciertos, entre los que se divisan, encontramos el apoyo incondicional a la carrera espacial a pesar de la gran crisis petrolera que se vivía en aquellos tiempos, lo que condujo a que llegara por primera vez el hombre a la luna; posteriormente logró el acercamiento con países comunistas como China y la Unión Soviética, por aquel entonces era impensable que países con ideologías tan diferentes, pudieran tener una clase de acercamiento como esa; también logró un importante acuerdo de limitación y desarme nuclear con la Unión Soviética, poniendo éste hecho fin a la Guerra fría librada entre las dos naciones; de la misma forma durante su gobierno finalizó la Guerra de

¹³⁵ WIKIPEDIA, “Impeachment”, <http://es.wikipedia.org/wiki/Impeachment>, fecha de consulta: 6 de septiembre de 2011.

Vietnam, la cual, se considera como la única derrota bélica que ha sufrido Estados Unidos.¹³⁶

A pesar de todo ello, Nixon no es recordado de manera muy agradable por la sociedad Estadounidense pese a los logros conseguidos en su gestión; esto es debido al caso Watergate, siendo éste el problema que provocó la aprobación del Impeachment, el cual se originó en vísperas de la reelección de Richard Nixon; el día 17 de junio de 1972, cuando un grupo conformado por cinco personas, irrumpió en las oficinas del partido demócrata, ubicado en el edificio del Watergate; los cuales fueron encontrados instalando micrófonos, con el objetivo de grabar conversaciones de dichos políticos y posteriormente desprestigiarlos en campaña; pero el plan no resulto como se esperaba y se fue descubriendo que dicho allanamiento fue ordenado por el propio presidente, el cual se deslindo en un principio de la culpa, pero tuvo que usar varios chivos expiatorios que trabajaban en la casa blanca; lo que provoco que estos últimos, comenzaran a hablar de todos los actos ilícitos cometidos por el presidente; elevándose la tensión entre el poder ejecutivo y legislativo, ya que recordemos, que el poder legislativo estaba integrado en su mayoría por afiliados del partido demócrata; lo cual, no fue del agrado de los Diputados y Senadores, ser escuchados en las conversaciones que consideraban privadas, por lo que solicitaron de manera enérgica que se le iniciara el Impeachment, para conseguir que se le destituyera de su cargo; pero Richard Nixon consideró que era más saludable para su imagen pública, dimitir el mismo del su función, que ser removido por el poder legislativo de manera inevitable. Con ello, Nixon se convirtió en el primer y único presidente de la

¹³⁶ LA PÁGINA DEFINITIVA, “37º PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA”, España, <http://www.lapaginadefinitiva.com/politica/sanedrin/nixon.htm>, fecha de consulta: 6 de septiembre de 2011.

nación más poderosa, en dejar su cargo después de una reelección el 7 de noviembre de 1972, la cual ganó ampliamente.¹³⁷

4.4.- LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN LATINOAMERICA Y EUROPA

Una vez que se han hecho notar las similitudes y diferencia del fuero constitucional con el impeachment, se expone de manera breve la forma en que algunas naciones latinoamericanas tratan la responsabilidad de sus altos servidores públicos, por lo que, se podrá apreciar aquellos puntos en los que coincide y con los que dista de nuestro sistema de responsabilidad de servidores públicos.

4.4.1.-LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN ARGENTINA

Al igual que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución de Argentina se contempla la protección a los Senadores y Diputados, por otro lado no existe una ley secundaria que éste destinada exclusivamente para éste fin, sin embargo, si hay una ley que de manera indirecta, establece la responsabilidades de los servidores públicos a nivel nacional en uno de sus apartados; la cual es, la Ley de Contabilidad y

¹³⁷ BIOGRAFÍAS Y VIDAS, “Richard Nixon”, España, <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/n/nixon.htm>, Última fecha de consulta 6 de septiembre de 2011.

organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y de la Contaduría General de la Nación.

También existe regulación de la conducta de los servidores públicos en la provincias, la cual trata la responsabilidad únicamente de los Magistrados y funcionarios en el Poder Judicial, el ordenamiento se denomina, Ley de Enjuiciamiento de Magistrados y Funcionarios, de cada una de las provincias, estas leyes contemplan las sanciones económicas, la destitución del puesto, la suspensión, amonestación, inhabilitación temporal, fijación coactiva de recuperación económica; en éste sentido, los servidores públicos de los poderes del Estado, son responsables de rendir sus cuentas mensualmente ante el Tribunal de Cuentas.¹³⁸

A continuación, se exponen los artículos donde se contempla la inmunidad de los congresistas en la Constitución Argentina:

Constitución de Argentina

Capítulo Tercero

Disposiciones comunes a ambas Cámaras

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

Art. 69.- Ningún Senador o Diputado, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado; excepto el caso de ser sorprendido in fraganti en la ejecución de algún crimen que merezca pena de

¹³⁸ GARCÍA BECERRIL, ROCÍO; “Código ético de conducta de los servidores públicos”; UNAM; México; 1994, p. 206. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=907>, ultima fecha de consulta 1 de febrero de 2012

muerte, infamante, u otra aflictiva; de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho.

Art. 70.- *Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier Senador o Diputado, examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá cada Cámara, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado, y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento.*¹³⁹

Por lo que puede notarse cierta similitud con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en especial la parte que los hace irresponsables por las opiniones que emitan en ejercicio de sus funciones y el porcentaje que se necesita para que alguna de las cámaras logre destituir de sus funciones a algún Diputado o Senador, es de resaltarse, que existe una diferencia importante con la Constitución mexicana, que es la posibilidad que hay en que el Diputado o Senador sea arrestado en caso de ser sorprendido en la ejecución de algún crimen.

4.4.2.-LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN VENEZUELA

Venezuela contempla en su Constitución en los artículos 234 a 238, la contraloría General de la Republica, que es un órgano auxiliar del Congreso, que tiene como tarea la vigilancia de la función, fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales.

¹³⁹ GAMBOA MONTEJANO, CLAUDIA, “Inmunidad parlamentaria y/o Fuero constitucional de los legisladores”, México, 2011, p. 4, <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SAPI-ISS-21-11.pdf>, ultima fecha de consulta 1 de febrero de 2012

Por otro lado también existe una ley secundaria que regula la función de los altos servidores públicos, la cual es la Ley de Carrera Administrativa, donde se establece el código ético para los funcionarios públicos.

Las sanciones a las que se harán acreedores los funcionarios públicos, en razón al mal desempeño de sus funciones, son la amonestación verbal; amonestación escrita; suspensión del cargo, con o sin goce de sueldo; y destitución.¹⁴⁰

En éste orden se ideas, se exponen los artículos constitucionales de Venezuela que contemplan la inmunidad de los servidores públicos, para apreciar las variaciones que existen con la Constitución mexicana.

Constitución de Venezuela

Sección Tercera: De los Diputados y

Diputadas de la Asamblea Nacional

Artículo 199. *Los Diputados o diputadas a la Asamblea Nacional no son responsables por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones. Sólo responderán ante los electores o electoras y el cuerpo legislativo de acuerdo con la Constitución y los reglamentos.*

Artículo 200. *Los Diputados o diputadas a la Asamblea Nacional gozarán de inmunidad en el ejercicio de sus funciones desde su proclamación hasta la conclusión de su mandato o de la renuncia del mismo. De los presuntos delitos que cometan los y las integrantes de la asamblea Nacional conocerá en forma privativa el Tribunal Supremo*

¹⁴⁰ GARCÍA BECERRIL, ROCÍO; Op. Cit., nota 137, p. 207.

de Justicia, única autoridad que podrá ordenar, previa autorización de la Asamblea Nacional, su detención y continuar su enjuiciamiento. En caso de delito flagrante cometido por un parlamentario o parlamentaria, la autoridad competente lo o la pondrá bajo custodia en su residencia y comunicará inmediatamente el hecho al Tribunal Supremo de Justicia. Los funcionarios públicos o funcionarias públicas que violen la inmunidad de los y las integrantes de la Asamblea Nacional, incurrirán en responsabilidad penal y serán castigados o castigadas de conformidad con la ley.¹⁴¹

Al igual que en la Constitución mexicana, se establece que los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que emitan en ejercicio de sus funciones, en cuanto a los delitos que cometan si es flagrante no se requerirá autorización de la Asamblea Nacional, si no tiene éste requisito es necesario la autorización de la Asamblea Nacional, sin embargo, será la máxima autoridad del Poder Judicial que conocerá del crimen del Diputado o Senador que en Venezuela es el Tribunal Supremo de Justicia.

4.4.3.-LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN BRASIL

Brasil establece en su Constitución en los artículos 70 a 74, la facultad del Congreso Nacional de fiscalizar el presupuesto, la contabilidad y patrimonial de la Unión y de las entidades de la administración directa e indirectamente, en cuanto a la legalidad, legitimidad, economicidad, aplicación de las subvenciones y renuncia de los ingresos, mediante un control externo que es el Tribunal de Cuentas de la Unión, cuya función radica en revisar las declaraciones patrimoniales tanto del presidente como de los demás

¹⁴¹ GAMBOA MONTEJANO, CLAUDIA, Op. Cit., Nota 138, p. 8.

servidores que tenga a su cargo el manejo de la hacienda pública o bienes de la unión, que sancionara cualquier irregularidad en estas; y por un sistema de control interno de cada poder.

Por otro lado, la misma Constitución establece que los estados pueden tener su propio tribunal de cuentas estatal, además de que se contempla, la existencia de una legislación secundaria que regula la función de los altos servidores públicos el cual es el código ético.¹⁴²

4.4.4.-LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN ESPAÑA

España posee un Tribunal de Cuentas, el cual esta mencionado en el artículo 136 constitucional, dicho órgano supremo fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como el sector público; dicho tribunal posee la facultad de comunicar a la cortes generales las infracciones o responsabilidades en que a su juicio haya incurrido algún funcionario público.

En la Constitución de España también se establece en el artículo 103, el fundamento legal del estatuto de los funcionarios públicos, para que se regule la actividad de los servidores públicos.

España también posee una legislación secundaria, la cual se denomina Ley de Funcionarios, estableciéndose cuatro organismos los cuales estarán vigilando la actuación de los funcionarios públicos, dichos organismos son el Consejo de Ministros; el Presidente de gobierno; el ministro de Hacienda; los

¹⁴² GARCÍA BECERRIL, ROCÍO; Op. Cit., nota 137, p. 212

ministros, subsecretarios y directores generales; y finalmente la Comisión Superior de Personal; estos organismos esta encargados de emitir resoluciones que consisten en la separación del servicio; suspensión de funciones, provisional o firme; traslado con cambio de residencia; multas; apercibimiento; inhabilitación para la carrera de funcionario.

En la Constitución Española también se contempla la inviolabilidad de los Diputados y Senadores, como se aprecia a continuación:

Constitución de España.

Título III De las Cortes Generales.

Capítulo Primero de las Cámaras

Artículo 71

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

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

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

- 4. Los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras.¹⁴³*

¹⁴³ GAMBOA MONTEJANO, CLAUDIA, Op. Cit., nota 138, p. 6

Se aprecia al igual que la Constitución mexicana, que se protege a los Senadores y Diputados, por la manifestación de sus opiniones mientras se encuentran en ejercicio de sus funciones, y que únicamente pueden ser enjuiciados por la autorización de la Cámara respectiva; finalmente se puede observar que los únicos que pueden desarrollar la causa penal en contra de los Diputados y Senadores es la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

4.4.5.-LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN FRANCIA

Francia posee una legislación secundaria, la cual se denomina Ley de los Derechos y Obligaciones de los Funcionarios Públicos, dicha ley establece las conductas que deben prevalecer, para un ejercicio correcto de la función, como son la de no realizar funciones de otro cargo o comisión oficial o particular; los funcionarios también están obligados al secreto profesional en el ámbito de la normatividad institucional del Código Penal; es deber también de los funcionarios públicos someterse a las instrucciones de sus superiores, salvo el caso en que la orden dada sea manifiestamente ilegal; de igual forma deben desempeñar sus labores con la mayor diligencia posible, dentro de las sanciones que se contemplan para los funcionarios, se encuentra la suspensión; apercibimiento; amonestación; destitución; inhabilitación; y sanciones económicas.¹⁴⁴

Constitución de Francia
TÍTULO IV - Del Parlamento
Artículo 26

¹⁴⁴ GARCÍA BECERRIL, ROCÍO; Op. Cit., nota 137, p. 216

Ningún miembro del Parlamento podrá ser procesado, perseguido, detenido, preso o juzgado por opiniones o votos que haya emitido en el ejercicio de sus funciones.

En materia criminal o correccional ningún miembro del Parlamento podrá ser objeto de arresto o de cualquier otra medida privativa o restrictiva de libertad sin autorización de la Mesa de la Cámara de la que forma parte. No será necesaria esta autorización en caso de crimen o de flagrante delito o de condena definitiva.

Quedarán en suspenso la detención, las medidas privativas o restrictivas de libertad o la persecución de un miembro del Parlamento, durante la duración del período de sesiones si lo requiere la Cámara de la que forma parte.

La Cámara interesada se reunirá de pleno derecho en sesiones suplementarias para permitir, en caso necesario, la aplicación del apartado anterior.¹⁴⁵

Se hace la mención expresa que los miembros del parlamento, quedaran protegidos mientras emitan opiniones en el ejercicio de sus funciones, por lo que no puede ser juzgados, situación que es similar al de los Estados Unidos Mexicanos, además también, se necesita autorización del Parlamento para poder proceder contra algún parlamentario, sin embargo, en caso de delito flagrante no se necesitara autorización.

¹⁴⁵ GAMBOA MONTEJANO, CLAUDIA., Op. Cit., nota 138, p. 6

CAPITULO 5.- EL TRIBUNAL DEL FUERO CONSTITUCIONAL COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO

5.1.- PRELIMINARES

Para poder adentrarnos al análisis de éste capítulo, y determinar con ello la necesidad de crear un nuevo órgano constitucional autónomo, que trate de manera exclusiva la responsabilidad funcionaria o lo que es lo mismo, las faltas políticas y delitos en que incurren los altos servidores público; es indispensable compartir la definición, sobre lo que es un órgano constitucional autónomo, por lo que se puede entender como, aquellos órganos autónomos que están establecidos directamente en la Constitución y que no pertenecen a algunos de tres poderes tradicionales, con el fin de preservar la organización, equilibrio y funcionamiento constitucional.¹⁴⁶

¹⁴⁶ ESCUDERO ÁLVAREZ, HIRAM; “Los Desafíos De La Seguridad Pública En México”, Primera edición 2002, UNAM, MÉXICO, D.F. Pag. 47. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=419>, ultima fecha de consulta 23 de noviembre de 2011

En éste sentido, se puede apreciar, que la clásica teoría de la división de poderes ha sido rebasada y que no soportó la prueba de fuerza a la que fue sometida por la organización y funcionamiento de los estados, como bien lo exponen numerosos doctrinarios como son Elisur Arteaga Nava, Lanz Duret, Tena Ramírez, Burgoa Orihuela y Sánchez Bringas; por lo cual se puede observar que la división de poderes de ninguna manera es una separación rígida, sino que inclusive ha evolucionado, moldeándose con ello, a las nuevas realidades sociales y políticas de los estados, pero siempre sobre la base de equilibrio del poder.

Es así que estos órganos constitucionales autónomos, no pertenecen a ninguno de los poderes existentes y se les otorga autonomía orgánica y funcional.¹⁴⁷

5.2.- NATURALEZA JURÍDICA

Algunos estudiosos del derecho como Ileana Moreno Ramírez y Jaime Cárdenas García, han expuesto que, para poder determinar la naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos, se tendrá que avocar a la función que desarrolla cada uno, por lo cual no existe un canon que establezca un mismo criterio, para todos los órganos constitucionales autónomos; es así que cada organismo que se va creando tiene su propia naturaleza jurídica, tal como lo podemos observar en nuestra Constitución, donde por ejemplo la naturaleza jurídica; de los tribunales agrarios refiere que están "dotados de autonomía y plena jurisdicción", tal como se establece en el artículo 27, fracción XIX; del Banco de México como "autónomo en el ejercicio de sus funciones y su administración", descrito en el artículo 28, párrafo 6º.; del

¹⁴⁷ ARTEAGA NAVA, ELISUR, "Derecho constitucional", México, Harla, 1998, p. 34.

Instituto Federal Electoral se establece en el artículo 41 fracción III, que es "organismo público autónomo"; de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que cuenta con "autonomía de gestión y presupuestaria", como lo determina el artículo 102, "B"; en razón a lo anterior, algunos doctrinarios se han manifestado sobre la versatilidad que presenta la naturaleza jurídica de los diversos organismos constitucionales autónomos, como bien lo explica Ileana Moreno Ramírez:

Del esquema legal de los órganos autónomos ya existentes, no se desprende de cuál es el fin que motivó su creación. Esto es, no queda claro si lo que se busca, era entender a la división de poderes como frenos y contrapesos ante la actuación de otros poderes; o bien, si se quedaría producir entes completamente aislados, independientes, intocables para los demás poderes y entidades públicas.¹⁴⁸

5.3.- CARACTERÍSTICAS

Sin embargo lo que si podríamos hacer notar, son algunas de las características que comparten estos órganos, aunque aquí se ha de mencionar que no todos los doctrinarios comparten esta visión, sin embargo para efectos prácticos se seguirá lo expuesto por el doctrinario Jaime Cárdenas García; que posteriormente retoma el doctrinario Hiram Escudero Álvarez en su obra, ya que hacen una exhibición clara de las particularidades que poseen en común todos los órganos constitucionales autónomos, por lo cual, esta exposición de características es la más apropiada.¹⁴⁹

¹⁴⁸ MORENO RAMÍREZ, ILEANA, Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano, México. Porrúa, 2005, p. XVI. <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2834/5.pdf>, última fecha de consulta 22 de noviembre de 2011

¹⁴⁹ ESCUDERO ÁLVAREZ, HIRAM; Op. Cit., nota 127, Pag.48.

5.3.1.- INMEDIATEZ

Al hablar de inmediatez, es que los órganos constitucionales autónomos deben de estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; para poder dotarlo de su carácter de constitucional es indispensable éste requisito, que le dará una igualdad ante los demás poderes, por lo que, para crear un órgano constitucional autónomo, no es suficiente que se contemple en una ley secundaria, tiene que estar establecido directamente en la Constitución.

5.3.2.- ESENCIALIDAD

La esencialidad, expresa que son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo; por lo que, su utilidad es indispensable para mantener el equilibrio de poderes y su existencia obedece a las necesidades de un gobierno más justo.

Por otra parte, es de advertirse que los órganos constitucionales autónomos contribuyen, no sólo a ampliar el margen de actuación de la entidad estatal por cauces diferentes a los tradicionales, sino también al redimensionamiento y al equilibrio de los poderes mismos, porque efectivamente se constituyen como un contrapeso eficiente, porque producen también mecanismos de control constitucional, y promueven la participación ciudadana no partidista en la toma de decisiones fundamentales. En suma, porque como hace notar el Doctor Diego Valadés, el sólo postulado de la separación de poderes, no explica en nuestro tiempo la compleja trama del poder.¹⁵⁰

¹⁵⁰ VALADÉS DIEGO, *El control del poder*, México, IJ-UNAM, 1998, p.96.

5.3.3.- DIRECCIÓN POLITICA

Los órganos participan en la dirección política y emana de actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales contribuyendo a la toma de decisiones del estado; estableciéndose de forma clara su competencia propia y exclusiva, elaborándose sus políticas, planes y programas respecto de las funciones de su cargo.

5.3.4.- PARIDAD DE RANGO

La paridad de rango consta en mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; a demás, la remuneración de sus titulares generalmente debe ser la misma que corresponde a los secretarios de Estado.

5.3.5.- AUTONOMÍA

Generalmente los órganos tiene autonomía orgánica, funcional y en ocasiones presupuestaria; es decir, dichos órganos constitucionales tienen la facultada normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal; lo referente a la autonomía presupuestaria que tienen, radica en la libertad que poseen para organizarse internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado; además también pueden determinar en primera instancia sus propias

necesidades materiales mediante anteproyectos de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del Poder Legislativo.

Para María Milagros Matheus la autonomía de un órgano implica que es sujeto de derecho y obligaciones, capaz de adquirir, de demandar y, en general, de realizar actos jurídicos frente a terceros, es decir, existe un ente diferente a sus miembros, gozan de personalidad jurídica.¹⁵¹

El tipo de actividades que se encargan de desarrollar los órganos autónomos es de la más amplia variedad. Se les ha encomendado desde la elaboración, conservación y difusión de los bienes de la cultura hasta la prestación de servicios de seguridad social.

5.3.6.- APOLITICIDAD

Cuando se habla de apoliticidad, es que son órganos técnicos y no políticos; por lo cual, los titulares de dichos organismos autónomos, no deben tener alguna afinidad con algún partido político; por lo que, para integrar el órgano se escoge a personas con reconocido prestigio y experiencia en la materia de que se trate. Para asegurar la imparcialidad de sus integrantes, estos deben estar sujetos a un marco de incompatibilidades, es decir, no podrán desarrollar actividades de carácter público o privado, con excepción de las no remuneradas en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

Los principales motivos, por los que debe conservar la apoliticidad de estos organismos es básicamente, porque se necesita, resaltar la autonomía

¹⁵¹ MATHEUS, MARÍA MILAGROS, Relaciones de los institutos autónomos con la administración central, cuestiones políticas, Venezuela, num. 14, 1995, p. 118.

respecto de los poderes tradicionales en especial del Ejecutivo y Legislativo, estos sí, directamente inmersos en la praxis política; también es apolítico, para poder privilegiar de cierta forma el componente ciudadano en la integración de algunas de estas entidades, en su propia dinámica, así como en el control de su actuación¹⁵²; por otro lado, se busca a través de esta separación de la política, enfatizar la esencia de los órganos constitucionales autónomos, que es su competencia técnica en una materia específica, que debe mantenerse ajena al juego de los partidos.

Estos organismos se constituyen para ofrecer, desde la imparcialidad que permite un ejercicio profesional de funciones, una instancia dedicada a la atención de una cuestión fundamental para la vida del Estado y de la sociedad en conjunto.¹⁵³

Es así que, se puede apreciar que generalmente todo lo relacionado con lo político, se tiende a corromper y enturbiar completamente, lo que amerita ser redimensionado en términos de que el ejercicio político debe implicar la búsqueda efectiva de la justicia social, la prevalencia del derecho y del bien común, la protección de la dignidad de la persona humana y sus derechos. Al fin de cuentas, constituir la representación popular, a través de la elección de partidos y propuestas concretas, es un ejercicio de racionalidad política, que apunta a establecer mecanismos de racionalidad social y económica, donde también el Estado constitucional moderno tiene una seria responsabilidad.¹⁵⁴

¹⁵² CÁRDENAS GRACIA, JAIME, *Una Constitución para la democracia*, México, IJ-UNAM, 1996, p. 159.

¹⁵³ PATIÑO, RUPERTO Y CONCHA, HUGO, Comentario al Artículo 28, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Tomo I, Décima Edición, México, IJ - UNAM, 1997, p.359.

¹⁵⁴ MIGUEL CARBONELL, "Desafíos de los derechos humanos en México", *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, número 29, 1999, pp. 21-22.

Por otra parte, es innegable que existen de por medio cuestiones sumamente delicadas en el quehacer de los órganos constitucionales autónomos, como ocurre en la organización de los procesos electorales o la protección de los derechos humanos, por lo que se debe evitar cualquier parcialidad, privilegio de intereses o consignas. Es por esto que se insiste por parte de los especialistas en que los titulares de los órganos no pueden estar vinculados a partido político alguno. Como bien lo expresa el Dr. Carpizo con referencia al *Ombudsman*:

El Ombudsman debe ser apolítico y apartidista para evitar caer en controversias de carácter político, ya que si cayera en ellas poco sería lo que podrá aportar al país... Indudablemente que el Ombudsman puede pertenecer a un partido político porque tiene derecho a ello, pero es saludable que él y sus principales colaboradores no hayan desempeñado ninguna actividad partidista durante los años anteriores a su designación; y si no son hombres de partido mucho mejor.¹⁵⁵

5.3.7.- INMUNIDAD

Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades; por lo cual estos tienen un estatuto jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o de los poderes fácticos de la sociedad, en éste estatuto se contempla las garantías de designación, inamovilidad, remuneración suficiente, los nombramientos son de mayor duración que lo de las demás autoridades políticas, etcétera.

¹⁵⁵ CARPIZO JORGE, *Derechos humanos y Ombudsman*, México, IJ-UNAM, CNDH, 1993, p.55.

5.3.8.- TRANSPARENCIA

Los actos y decisiones de los órganos autónomos, salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrán ser conocidos por los ciudadanos, y cualquiera podrá tener acceso a la información, incluyendo obviamente los órganos del Estado.

5.3.9.- INTANGIBILIDAD

Deberán ser órganos permanentes, o por lo menos para su derogación se debe exigir un procedimiento de reforma legal ordinario, por lo cual tienden a poseer la misma perpetuidad que los órganos de los demás poderes de la unión.

5.3.10.- FUNCIONAMIENTO INTERNO APEGADO AL ESTADO DE DERECHO

Es imprescindible, que en las responsabilidades administrativas de funcionarios de los respectivos órganos, éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales. Poseen capacidad para auto organizarse; es decir, son estos órganos los que seleccionan a su personal, establecen medidas disciplinarias y designe a sus autoridades; sin embargo su potestad normativa o reglamentaria, está obligada a dictar normas jurídicas únicamente reconocidas por el sistema legal, por lo que estas normas deben estar publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

5.4.- JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN DE UN NUEVO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO

A pesar de que la Constitución, da vida a los organismos constitucionales autónomos; no establece a lo largo de su redacción cuales son los requisitos, parámetros o en que elementos nos debemos basar, para considerar la creación de un nuevo órgano constitucional autónomo; por lo cual esa es una la de las grandes tareas que tiene el gobierno en materia de reformas; sin embargo es la doctrina la que da algunos puntos de vista sobre esta situación; y es que los doctrinarios como Hiram Escudero Álvarez y Jaime Cárdenas García consideran que para crear un organismo constitucional autónomo es indispensable que nuestra realidad social lo amerite, con el fin de mantener la estabilidad de los poderes de la unión y evitar con ello los exceso de estos; por lo que su creación no va únicamente encaminada a un simple capricho, sino que se encuentra estrechamente vinculada a las necesidad jurídicas y políticas de la sociedad, como la imparcialidad, equidad, democracia, legalidad y justicia, tendientes a preservar un Estado de derecho.

En éste sentido son indispensables estos órganos para que vigilen y controlen las acciones del poder, por vías encaminadas a fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política de un país. Garantizándose con ello la existencia, legitimidad y permanencia de estos órganos, si conducen su actuar con transparencia, objetividad y demás fines por los cuales la Constitución Política le concedió su autonomía.

Por lo anterior se determina, que la realidad sociopolítica de México ha superado en gran medida desde hace mucho tiempo, los medios de control constitucional tendientes a tratar las responsabilidades de los servidores públicos, entendiéndose a estos como los medios jurídicos de naturaleza predominantemente procesal, dirigidos a reparar el orden constitucional; y las instituciones que se encargan de regular las responsabilidades de los servidores públicos; por ello es indispensable una reforma integral, que trate los aspectos importantes sobre un tema tan relevante pero a la vez demasiado descuidado, y que no sólo trate aspectos eufemísticos de la misma, como la llamada política de la renovación moral que se dio en el sexenio del ex presidente Miguel de la Madrid Hurtado; que únicamente cambiaron de nombre a las instituciones y figuras constitucionales, pero no se atendieron los aspectos trascendentales, para aspirar a un verdadero Estado de derecho.¹⁵⁶

En éste orden de ideas, se manifiesta que la relevancia de crear un Tribunal del fuero constitucional, como un organismo constitucional autónomo, para que tengan plena jurisdicción, al impartir una justicia pronta, expedita, e imparcial de una manera sencilla y cercana a los propios interesados; con ello se eliminarán demoras, arbitrariedades, y en gran medida el tráfico de influencia, propiciando el establecimiento de una nueva relación entre los gobernados y los servidores públicos de alto nivel, situación que sería de gran convencia sobre todo para los gobernados, ya que se investiría con una mayor certidumbre a los procedimientos tan delicados que tratan la responsabilidad de los servidores.

¹⁵⁶ BRAVO MELGOZA, VÍCTOR MIGUEL; “Medios de control constitucional en México y España”; pág.5; <http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/RecJur/Becarios/pdf/BRAVO-MELGOZA.pdf>; ultima fecha de consulta 22 de noviembre de 2011

5.5- EL TRIBUNAL DEL FUERO CONSTITUCIONAL COMO FACILITADOR DEL ESTADO DE DERECHO

A lo largo del presente documento, se ha hecho mención de la importancia que tendría la implementación del Tribunal del Fuero Constitucional, como coadyuvante en la estructuración de un estado de derecho más sólido en nuestro país, sin embargo no se ha abordado el tema del estado de derecho adecuadamente, por lo que a continuación se procede exponer los elementos que lo configuran.

Existen numerosas definiciones sobre lo que se denomina Estado de derecho, por lo que, es necesario mencionar que dicho concepto apareció por primera vez en 1830, en la obra *Das Rechtsstaat* (del alemán *Recht* – derecho, ley, normatividad y *Staat* - estado), que fue elaborada por el jurista alemán Roberto Von Mohl.

El Estado de derecho es un concepto con dos componentes, por un lado, el Estado como poder político concentrado, y por otro el derecho como conjunto de normas. El Estado de derecho es un poder limitado por el derecho; por ejemplo, en el Estado absolutista, el soberano es el rey, el es el poder que está por encima de todos, es el que unifica todas las funciones del poder político y no admite límite ni contrapeso ni crítica; para limitar el Estado absolutista va surgiendo el Estado de derecho, para limitar el poder absoluto del soberano se va desarrollando la idea del Estado de derecho, entonces surgen conceptos como la división o separación de poderes, asimismo surgen

los contrapesos al poder absoluto del monarca, como el parlamento y los tribunales que van adquiriendo autonomía, por lo que también surge la idea de la soberanía popular, es decir el pueblo como soberano y ya no el monarca.

El *Estado de Derecho* en pocas palabras, consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del *poder*, el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, colectivos, culturales y políticos.¹⁵⁷

De ahí que Estado de derecho significa que el Estado está sometido a un ordenamiento jurídico, el cual constituye la expresión auténtica de la idea de derecho vigente en la sociedad.

Las bases del Estado de derecho son:¹⁵⁸

- El imperio de la ley: Las normas deben ser expresión de la voluntad popular y deben someterse a ella tanto gobernantes como gobernados.
- Distribución del poder estatal en diferentes órganos: De esta manera el poder del Estado no se concentra en una sola institución, sino que se distribuye permitiendo mayor eficiencia y los debidos controles, evitando arbitrariedades y abuso de poder.

¹⁵⁷VALDEZ, DIEGO; “Estado de derecho”, http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/estado%20de%20derecho.htm, ultima fecha de consulta 2 de febrero de 2012.

¹⁵⁸ MONTES DE OCA, MARICELA; “Estado de derecho: ¿en México?”, UNIVA, México, 2006, <http://revista.univa.mx/n54/Art.Maricela.html>, ultima fecha de consulta 2 de febrero del 2012.

- Legalidad de la administración y responsabilidad de las autoridades, sea penal, civil, administrativa o política.

- Respeto y garantía de los derechos humanos a través del ordenamiento jurídico, el cual también contempla los mecanismos o recursos que se pueden interponer en caso de atropello o violación.

El Estado de derecho, se concentra en la actuación del poder político central; por lo que se aprecia, que el Estado de derecho no se hizo para castigar al ciudadano, sino para limitar al poder; sin embargo, en México es un objetivo pendiente, ya que se ha demostrado en numerosas ocasiones a través de nuestra historia, el atropello que ha sufrido el pueblo por parte de sus gobernadores; como por ejemplo, el poder político en México en la época del presidente Adolfo López Mateos envió a la cárcel a Valentín Campa; en la época del presidente Gustavo Díaz Ordaz asesinó a los estudiantes y envió a la cárcel a sus dirigentes, perdonando a los asesinos; en la época de Luis Echeverría asesinó a sus opositores o los desapareció; en la época de Carlos Salinas de Gortari cientos de opositores fueron asesinados y la voluntad popular expresada en las urnas fue desconocida, siempre con el apoyo de la PGR y los jueces; es así que, estos gobernantes, que en algún momento se encontraron en la cima del poder en México, no han sido sancionados por sus responsabilidades, aun a pesar de que abandonaron el poder ya hace un buen tiempo y todos los privilegios de los que gozaban ya no tendría razón de ser, sin embargo aquí parece ser que los privilegios son vitalicios , por lo cual existe una falta de seriedad en el enjuiciamiento de estos servidores públicos de alto nivel, y se requiere de manera urgente un órgano constitucional autónomo, que este caso sería el Tribunal del Fuero Constitucional, que se haga cargo de ellos, que desarrolle de manera justa la declaración de procedencia y el

juicio político, para lograr con ello, robustecer nuestro tan maltratado Estado de derecho.

CONCLUSIONES

Como se puede observar en el presente trabajo de investigación, el actual sistema de responsabilidad de servidores públicos, no es suficiente para garantizar la protección de los gobernantes investidos de fuero, ni tampoco lo es para desahogar complejos procesos que requieren de una imparcialidad indispensable y obligatoriamente de conocimientos jurídicos especializados, que el Congreso de la Unión muy difícilmente va obtener, ya que, su fin no es ese; a partir de la creación de la Constitución mexicana y de la implantación de la figura del fuero constitucional, nuestra sociedad al no ser un ente inerte ha evolucionado y por lo tanto también sus necesidades de justicia evolucionan junto con ella; por lo cual, la gran función que tienen los legisladores es mantener nuestra justicia actualizada.

A través de la presente lectura, se ha podido contemplar, lo anacrónico que resulta que el Congreso de la Unión desarrolle los procedimientos que contempla el fuero constitucional, para la sociedad mexicana es indispensable dar un gran avance en el sistema constitucional con una reforma integral, respecto a las leyes que contemplan los procesos que se desahogan debido a la responsabilidad de los servidores públicos y evitar así muchas transgresiones a las garantías constitucionales.

Como se ha mencionado anteriormente estas transgresiones se cometen cuando se desarrolla el juicio político, afectando directamente el artículo 13 constitucional, debido a que los altos servidores públicos son juzgados políticamente por causas que equivalen una disposición privativa y el proceso

es resuelto por la cámara de Senadores que se erigen en jurado de sentencia que equivalen a su vez a un tribunal especial, que como se sabe, todo esto es prohibido por el mismo precepto.

Por otro lado también, el juicio político logra transgredir el artículo 14 constitucional, por no privar de sus derechos “mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento...” ya que el jurado de sentencia o procedencia se erige hasta después de cometida la falta política, por lo que también ese requisito se pasa por alto.

El proceso también resulta violatorio del artículo 17, ya que se consagra el derecho de que todos hagan justicia por tribunales, que la impartirán de manera pronta, completa e imparcial y la cámara de Senadores, no puede impartir la justicia de esa manera debido a los intereses políticos que se manejan, por lo cual el resultado del procedimiento obedece al número de afiliados que cada partido político posea en el Congreso.

Con lo que respecta al proceso de la declaración de procedencia, podemos observar que la cámara de diputados, protege de ataques sin fundamentos al alto servidor público, de parte de particulares, pero se deja indefenso ante los ataques políticos y personales de quien prejuzga, que en éste caso es la cámara de diputados, afectando así el interés público que se buscaba proteger.

Por otro lado el procedimiento de la declaración de procedencia también transgrede el artículo 14, ya que el juicio de procedencia no se lleva ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, sino que se lleva por la cámara de diputados

actuando como jurado de procedencia, sin estar previamente establecidos, ya que se erige después del informe de la sección instructora.

El artículo 49 constitucional también se ve vulnerado, al momento que la cámara de diputados actúa como fiscal y los Senadores como jurado de sentencia; violando así la división de poderes, cuando el poder legislativo actúa por fuera de sus facultades expresas, dándose toda esa cantidad de atribuciones al Congreso, en un solo procedimiento que es el juicio político, y que finalmente por su complejidad no terminan desarrollándose adecuadamente, debido a la falta de pericia de los Senadores y Diputados en éstas áreas.

Es así que se aprecia, que dichos medios de control constitucional, se encuentran obstaculizados para lograr el verdadero fin, por el cual se concibieron, que es evitar la persecución política de los altos servidores públicos, ya que obviamente estos quedan a merced de los intereses, que tenga el partido político que posea mayoría en el Congreso, volviendo al juicio político y a la declaración de procedencia, procedimientos que se han ido rezagando, debido al temor que existe por parte de los gobernantes mexicanos de en verdad hacerse responsables de sus actos, que sin embargo, la tendencia jurídica internacionalmente últimamente se ha inclinado más, por lograr desaparecer privilegios que sólo obstaculizan la verdadera aplicación de la justicia, por lo que, para poner al día nuestra legislación en términos de la responsabilidad de los servidores públicos, se exponen las siguientes propuestas.

PROPUESTAS

La primera propuesta que resulta necesaria e indispensable, para lograr una correcta lógica entre los artículos 13, 61 y el título cuarto de la Constitución, es inevitablemente la excepción del fuero constitucional; no hay motivo por el cual no incluir dicha figura jurídica en el artículo 13, si tal artículo prohíbe toda clase de fueros y únicamente permite uno que es el fuero militar; por lo cual sería razonable contemplarlo en el artículo 13, para darle una correcta continuidad y trato en los demás artículos, ya que sin esta adecuación, encontraríamos contradicciones y confusiones innecesarias, entre los diversos preceptos constitucionales.

Con lo que respecta al desarrollo de los medios de control constitucional que se trataron en el presente documento, es decir el juicio político y declaración de procedencia, podemos darnos cuenta, de lo complicado que se torna, debido a que la Cámara de Diputados y Senadores, realizan funciones para las cuales, carece de conocimientos adecuados y no están debidamente capacitados, ya que son actividades investigadoras como las que desarrolla el ministerio público; y jurisdiccionales, por lo cual, les sería muy difícil al Poder Legislativo determinar, si algún servidor cae en los supuestos que afectan los intereses públicos fundamentales o su buen despacho, debido a lo impreciso que son estos términos; o si existen indicios suficientes, para calificar de probable la responsabilidad de los servidores públicos y así declarar su procedencia, todo esto evitando que se caiga en la partidización; lo cual es muy complicado, por lo que, el resultado no es otro, más que una guerra política en el Congreso, entre los diversos miembros de los partidos políticos que la componen; que finalmente fraccionan al Poder Legislativo, y logran

distraerlo de la función principal, para la cual fueron electos los Diputados y Senadores, que es la de legislar; por lo que debemos de buscar unificar dicho poder, para beneficio del pueblo y es evidente que con estos procesos no se logra.

Para evitar, lo impráctico y costoso, debido a que se concentra a todos los diputados y senadores del Congreso de la Unión a resolver cuestiones de responsabilidad funcionaria de un solo servidor publico; es indispensable la creación, de un Tribunal del Fuero Constitucional, es decir, un órgano constitucional autónomo, cuya finalidad sea desarrollar la declaración de procedencia y el juicio político; como resultado de ello, tendríamos personas capacitadas y especializadas en dicho órgano constitucional, que serian los sujetos más idóneos, por la calidad de conocimientos que poseerían, para dirimir los conflictos que se establezcan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos.

La función del servidor público esta desprestigiada, todo por no contar con un serio y justo sistema de responsabilidades, que realice procedimientos imparciales de declaración de procedencia y juicios políticos a los sujetos que ostentan altos cargos de servidores públicos y que le han hecho daño a nuestra sociedad, con los numerosos desvíos de recursos, matanzas descontroladas y demás delitos; por lo cual, la necesidad de reformar nuestro sistema de responsabilidades es indispensable y urgente, para alejar por completo del poder, a los sujetos que sean perjudiciales para nuestra nación de manera directa o indirecta; en ésta sección tocaremos lo relacionado a las reformas que se deben de realizar en el titulo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para darle viabilidad al proyecto de instauración del Tribunal del Fuero Constitucional, como órgano constitucional

autónomo y al procedimiento que se desahogara en dicho organismo; pero primero será necesario que se aborde el tema de su integración, que en definitiva no puede contenerse en la Constitución, pero si puede contemplarse una reforma a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, que por ser la ley que reglamenta el Título Cuarto Constitucional, es la apropiada para tratar el asunto de la integración del Tribunal, y que nombre a los servidores que se encontraran en dicho órgano, por lo que naturalmente, para que esto suceda es indispensable que la competencia que tiene actualmente el Congreso de la unión para aplicar la multicitada ley se derogue , al igual que todo lo relacionado con el desarrollo del proceso, por lo tanto, parte de lo que podría ser su contenido se expone a continuación, al igual que una explicación de ello.

El Tribunal de Fuero Constitucional, se conformara con tres magistrados de los cuales uno de ellos será el Presidente, ellos discutirán la responsabilidad de algún alto servidor público, para posteriormente emitir una resolución sobre los procedimientos del juicio político o la declaración de procedencia, según sea el caso.

La razón fundamental por la que deben ser tres magistrados es primeramente, porque esto les permitirá compartir puntos de vista, lo que sería enriquecedor al momento de estudiar, ya que podrán exponer detalles que tal vez los demás magistrados pasaron por alto y finalmente por que, al momento de emitir los votos sobre algún asunto en particular, se tendría la certeza de que no existiera un empate, por lo que se le daría continuidad inmediata a los demás asuntos.

Además de los ya mencionados tres Magistrados, existirá un Magistrado Supernumerario, el cual tendrá la función de suplir las ausencias

de los titulares; también contara cada Magistrado con un Secretario de Acuerdos que lo asistirá, el cual dará cuenta directamente a los Magistrados del Tribunal del Fuero Constitucional, dentro de las veinticuatro horas siguientes a su presentación, de todos los escritos, promociones, oficios y demás documentos que se reciban; podrá también autorizar los despachos, exhortos, actas, diligencias, autos, asistir a diligencias de pruebas que se deban desahogar, expedir copias certificadas, cuidar que los expedientes sean debidamente foliados al agregarse cada una de las hojas; deberá formular el inventario de expedientes y conservarlos en su poder mientras no se remitan al archivo, notificar en el tribunal, personalmente, a las partes en los juicios o asuntos, en caso urgente realizar las notificaciones personalmente, además de elaborar proyectos de sentencia que les encomiende el Magistrado.

Asimismo contara cada Magistrado con su Actuario, el cual tendrá las funciones siguientes; recabara los asuntos que vayan a diligencia, recibir de los Secretarios de Acuerdo los expedientes de las diligencias de notificación, emplazamiento y ejecución que deban realizar fuera de los tribunales, levantar las cédulas de notificación ordenadas y presentarlas a su superior de inmediato; realizar dentro del plazo las diligencias encomendadas, llevar el libro en el que se asiente diariamente.

El Tribunal del Fuero Constitucional además contara con una unidad de Control de Procesos, el cual controlara el flujo de los escritos y promociones que se reciban, para turnarlos conjuntamente con los expedientes a las diferentes áreas que integran el Tribunal, para que se dicten los acuerdos correspondientes e integrarlos a los expedientes, además, realizaran el seguimiento a los libros auxiliares, para dar fluidez a los asuntos recibidos para no tardar su tramitación y rendir informes estadísticos sobre la carga de trabajo.

Igualmente contarán con una Oficialía Mayor, la cual propondrá el proyecto de presupuesto del Tribunal del Fuero Constitucional; deberá también ejecutar ordenes relacionadas con el ejercicio presupuestal, contratar los servicios de vigilancia, mantenimiento y otros apoyos técnicos y administrativos; mantener al día el estado financiero del Tribunal, con los debidos requisitos de control y verificación contables; mantener actualizado el inventario de bienes del Tribunal, controlarlos y conservarlos.

Una vez ya expuesta de manera breve la integración del Tribunal del Fuero Constitucional, se procede, a mencionar las reformas que se necesitan para integrar dicho órgano constitucional a nuestra Constitución, por lo que, para empezar entraríamos a reformar algunos párrafos y fracciones de los siguientes artículos:

Del artículo 109 constitucional, se reforma el cuarto párrafo y se adiciona un quinto párrafo:

Artículo 109.-...

I...

II...

III...

Cualquier persona, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante el Tribunal del Fuero Constitucional, respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo, contra los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito

Federal, el Procurador General de la Republica, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del distrito federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas, fideicomisos públicos, y demás servidores a los que la Constitución les reconozca fuero constitucional.

El Estado tendrá un Tribunal del Fuero Constitucional que será un organismo autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Su objetivo prioritario será impartir justicia de manera especializada, y resolver de acuerdo a lo establecido en la ley federal de responsabilidades de servidores públicos, sus principios rectores serán la certeza, legalidad, independendencia, imparcialidad y objetividad, propiciando el establecimiento de una nueva relación entre gobernados y servidores públicos de alto nivel, con un eficiente ejercicio de la función pública, con la finalidad de preservar así el estado de derecho.

Con lo que respecta al artículo 110, el párrafo cuarto se deroga, el párrafo quinto y sexto se reforma de la siguiente manera:

Artículo 110.-...

Conociendo de la acusación el Tribunal del Fuero Constitucional, se levantaran en pleno con sus tres Magistrados, procediéndose a votación, para

aplicar la sanción correspondiente mediante resolución, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones del Tribunal del Fuero Constitucional, son inatacables.

Por lo que toca finalmente al artículo 111 el párrafo primero, segundo, tercero y cuarto se reforman para quedar de la siguiente manera;

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, el Tribunal del Fuero constitucional, declarará por mayoría de sus Magistrados presente en pleno, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución del Tribunal del Fuero Constitucional, 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 el mismo no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si el Tribunal del Fuero Constitucional, 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 el Tribunal del Fuero Constitucional, en los términos del artículo 110. En este supuesto, el Tribunal de Fuero Constitucional resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Con las reformas expuestas se pretende envolver al juicio político y a la declaración de procedencia, en una atmosfera de imparcialidad y alto tecnicismo al momento de desarrollar dicho procedimientos; evitándose así, los vicios que se han mencionado a lo largo del presente documento y que se dan cuando el Congreso de la Unión desarrolla estos medios de control constitucional; por lo que es importante actualizar éstos procedimientos y encuadrarlos a nuestra realidad social.

Como conclusión final, se puede vislumbrar, que en verdad es necesario que la declaración de procedencia y el juicio político, no sean desarrollas por el Congreso de la Unión, ya que dichos procedimientos actualmente son ineficientes y no cumplen su cometido; por lo que es importante una reforma que contemple la creación de un organismo constitucional autónomo que trate de forma especializada estos temas, para dotar de mayor credibilidad el sistema de responsabilidades de servidores públicos que actualmente se encuentra muy deteriorado y que es ante la mayoría de la población mexicana, un obstáculo para una verdadera impartición de justicia.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ALTAMIRANO DIMAS, Gonzalo, Fuero Constitucional, IILSEN, LX legislatura, 2007, p.5.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, El desafuero en el sistema constitucional mexicano, México, UNAM, 2004, p.36
- ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, México, Oxford University Press,2009, p. 702
- AZUELA GUITRON, Mariano, El fuero, México, SCJN, 2005, p.14.
- -----, et al., Las garantías de igualdad, SCJN, tercera edición 2004, p. 118.
- BALBOA, Juan, “doce meses que marcaron la cronología del caos”, La Jornada, México, publicado el 5 de mayo 2005, <http://www.jornada.unam.mx/2005/05/05/006n1pol.php>. Ultima fecha de consulta 6 de septiembre de 2011
- BRAVO MELGOZA, Víctor Miguel; “Medios de control constitucional en México y España”; pág.5; <http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/RecJur/Becarios/pdf/BRAVO-MELGOZA.pdf>; ultima fecha de consulta 22 de noviembre de 2011
- Biografías y vidas, “Richard Nixon”, España, <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/n/nixon.htm>, Ultima fecha de consulta 6 de septiembre de 2011.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional mexicano, México, Porrúa, 1982, cuarta edición, p. 544.
- -----, Las Garantías individuales, Ed. Porrúa, México, 2002, p. 291.
- CARBONELL, MIGUEL "Desafíos de los derechos humanos en México", Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, número 29, 1999, pp. 21-22.

- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Una constitución para la democracia, México, IJ-UNAM, 1996, p. 159.
- CÁRDENAS, Raúl, La responsabilidad de los funcionarios públicos. Antecedentes y leyes vigentes de México, México, Porrúa, 1982. P. 229.
- CARPIZO, Jorge, Estudios constitucionales, 7ª. Ed., México, Porrúa/UNAM, 1999, pp. 165-166
- -----, Derechos humanos y Ombudsman, México, IJ-UNAM, CNDH, 1993, p.55
- Centro de Investigación Documentación y Análisis, “Cronología del caso Godoy Toscano”, El Universal, 2010. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/730379.html>. Ultima fecha de consulta 25 de enero de 2012
- CIENFUEGOS SALGADO, David, Una propuesta para la justicia constitucional local en México, <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/inesle/PUBS/REVS/iniciativa/iniciativa11/articulo2.htm>, fecha de consulta: 14 noviembre 2010
- COSSIO DIAZ, José Ramón, Jurisdicción Federal y Carrera judicial en México, México, UNAM, 1996, pp, 29-31.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El sistema de responsabilidad de los servidores públicos, México, Porrúa, 1996, p.63
- Diario Oficial de la Federación; Dictamen de Declaración de Procedencia; http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5171264&fecha=15/12/2010DOF: 15/12/2010. Ultima fecha de consulta, 25 de enero de 2012.
- El universal, “Aprueba SCJN devolver predio El Encino”, El Universal, México, publicado el 23 de Noviembre de 2010, <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/577680.html>. Ultima fecha de consulta 6 de septiembre de 2011.

- ESCUDERO ÁLVAREZ, Hiram; “LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO”, Primera edición 2002, UNAM, MÉXICO, D.F. Pag. 47. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=419>, ultima fecha de consulta 23 de noviembre de 2011
- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Poder Legislativo, Ed. Porrúa, México, 2003; p. 335
- GARCÍA BECERRIL, Rocío; “Código ético de conducta de los servidores públicos”; UNAM; México; 1994, p. 206. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=907>, ultima fecha de consulta 1 de febrero de 2012
- GARCÍA DOMÍNGUEZ, Miguel, “Improcedencia de la petición de desafuero contra López Obrador”, Instituto de estudios de la Revolución Democrática, México, coyuntura 121, <http://ierd.prd.org.mx/coy121/mgd1.htm>; Ultima fecha de consulta 6 de septiembre de 2011
- GAMBOA MONTEJANO, Claudia; “INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y/O FUERO CONSTITUCIONAL DE LOS LEGISLADORES”; congreso de la unión; octubre 2011; p. 5; <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SAPI-ISS-20-11.pdf> ; ultima fecha de consulta lunes 28 de noviembre 2011.
- Instituto De Investigaciones Jurídicas, “Código ético de conducta de los servidores públicos”, UNAM, México, 1994, P. 283. Ultima fecha de consulta 25 de enero de 2012, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=907>.
- La página definitiva, “37º PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA”, España, <http://www.lapaginadefinitiva.com/politica/sanedrin/nixon.htm>, fecha de consulta: 6 de septiembre de 2011.
- MARTÍNEZ ROBLEDO, Marybel, El juicio político en México, Ed. Porrúa, México 2008, p. 71

- MATHEUS MILAGROS, María, Relaciones de los institutos autónomos con la administración central, cuestiones políticas, Venezuela, núm. 14, 1995, p. 118.
- MIJANGOS GONZÁLEZ, Pablo, El primer constitucionalismo conservador. Las siete leyes de 1836, UNAM, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/15/cnt/cnt10.pdf>, p.55
- MONTES DE OCA, MARICELA; “Estado de derecho: ¿en México?”, UNIVA, México, 2006, <http://revista.univa.mx/n54/Art.Maricela.html>, ultima fecha de consulta 2 de febrero del 2012.
- MORAL PADILLA, Luis, Notas de derecho constitucional y administrativo, McGraw-Hill., 1997, p.84
- MORENO RAMÍREZ, Ileana, Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano, México. Porrúa, 2005, p. XVI. <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2834/5.pdf>, última fecha de consulta 22 de noviembre de 2011
- Nódulo, “Ante el desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal de México, Andrés Manuel López Obrador”; [El Catoblepas](http://www.nodulo.org/ec/2005/n038p04.htm) , España, [número 38](http://www.nodulo.org/ec/2005/n038p04.htm), abril 2005, página 4, <http://www.nodulo.org/ec/2005/n038p04.htm>. Ultima fecha de consulta 6 de septiembre de 2011
- Noticieros Televisa, Breve historia del Encino, México, <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/435833.html>. Ultima fecha de consulta 6 de septiembre de 2011
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada. Tomo IV; Ed. Porrúa y UNAM 17ª. Edición, p. 174.
- PATIÑO, Ruperto y Concha, Hugo, Comentario al Artículo 28, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Tomo I, Décima Edición, México, IJ - UNAM, 1997, p.359.

- QUIROZ ACOSTA, Enrique, Lecciones de derecho constitucional. Segundo curso, México, Porrúa, 2002, p.584
- RABASA GAMBOA, Emilio, Mexicano ésta es tu Constitución, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1997, p. 193.
- Real Academia De La Lengua Española, Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición, 2001, http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=fuero, fecha de consulta 11 enero de 2011
- RIVERA ESTRADA, Héctor, Teoría del Estado y del derecho nociones básicas, Porrúa, p. 146
- SALDAÑA HARLOW, Adalberto, Teoría democrática de la Constitución Política, Anaya, México, 2005, p. 220.
- SALGADO PESANTES, Hernán, Teoría y práctica del control político, El juicio político en la Constitución ecuatoriana, UNAM, 2004, p.388, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/20041/pr/pr19.pdf>, fecha de consulta: 9 de febrero de 2011
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, México, Porrúa, 1997, p.699
- SÁNCHEZ ESCOBAR, Margarita y Noyola Zarco, Raquel; “Fuero Constitucional”; Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República; consultable en: <http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/revista1/3.pdf>
- Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, XX, Agosto de 2004, p. 1155, Jurisprudencia con Registro No. 180915, <http://200.38.163.161/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=180915>. Ultima fecha de consulta 6 de septiembre de 2011
- Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, XX, Octubre de 2004, p. 7, Jurisprudencia con registro No. 180365,

<http://200.38.163.161/UnaTesislnkTmp.asp?nlus=180365>. Ultima

fecha de consulta 6 de septiembre de 2011

- Sistema de información Legislativa, PRONTUARIO Y GLOSARIO DE TERMINOS LEGISLATIVOS DEL CONGRESO MEXICANO, México, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=105>. Ultima fecha de consulta 6 de septiembre de 2011
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, 100 decisiones relevantes de la suprema corte de justicia de la Nación, 2ª, ed., México, 2000, pp. 232-234
- TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho constitucional mexicano, 24ª. Ed., México, Porrúa, 1990, p.560
- VALADÉS, Diego, El control del poder, México, IIJ-UNAM, 1998, p.96.
- -----, Estado de derecho”, http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/estado%20de%20derecho.htm, ultima fecha de consulta 2 de febrero de 2012.
- Wikipedia, “Impeachment”, <http://es.wikipedia.org/wiki/Impeachment>, fecha de consulta: 6 de septiembre de 2011.

Legislación consultada

Estados Unidos Mexicanos

- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, consultable en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/14.htm?s>
- Proyecto constitucional para la Libertad de la América Mexicana, decretado el 22 de octubre de 1814, puede consultarse en <http://www.ensayistas.org/identidad/contenido/politica/const/mx/apatzingnan.htm#11>

- Plan de Iguala, publicado el 14 de febrero 1821, Consultarse en <http://usuarios.multimania.es/aime/pigual.html>
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, decretado el 4 de octubre de 1824, Consultable en: www.bibliojuridica.org/libros/4/1671/35.pdf
- Base y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, decretado el 30 de diciembre de 1836, consultable en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1836_129/Decreto_que_expid_e_las_Leyes_Constitucionales_de_l_208.shtml
- Acta Constitutiva y de Reformas, promulgada el 21 de mayo de 1847, art.12, consultable en <http://juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/actaref.pdf>
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 12 de febrero 1857, art 108. Consultable en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf>. Ultima fecha de consulta 6 de septiembre de 2011

Monarquía Española

- Constitución de Cádiz, decretado el 18 de marzo de 1812, art. 128. Puede consultarse en <http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/02438387547132507754491/p0000001.htm>