

872709



UNIVERSIDAD  
DON VASCO, A.C.

**UNIVERSIDAD DON VASCO, A.C.**  
INCORPORACIÓN No. 8727-09 A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



## ESCUELA DE DERECHO

**"ANÁLISIS DE LA  
NECESIDAD DE SEPARAR EL  
FUERO CONSTITUCIONAL DE LOS SENADORES Y  
DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN"**

298710

**T E S I S**

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

**P R E S E N T A :**

**MARIBEL HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ**

**ASESOR: LIC. ARGELIA ESTRADA RANGEL**



URUAPAN,

MICHOACÁN

JUNIO 2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



# UNIVERSIDAD DON VASCO, A.C. Escuela de Derecho

12

ENTRONQUE CARRETERA A PATZCUARO No. 1100  
APARTADO POSTAL 66  
TELS.: 524-25-26, 524-17-46, 524-17-22 URUAPAN, MICHOACAN.

CLAVE UNAM 8727-09 ACUERDO: 2/8/95



## AUTORIZACIÓN DE IMPRESIÓN DE TESIS

NOMBRE DEL ALUMNO: HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ MARIBEL  
APELLIDO PATERNO APELLIDO MATERNO NOMBRE(S)

SE AUTORIZA LA IMPRESIÓN DE LA TESIS:

"ANÁLISIS DE LA NECESIDAD DE SEPARAR EL FUERO CONSTITUCIONAL DE LOS  
SENADORES Y DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN"

OBSERVACIONES:

NINGUNA

URUAPAN, MICHOACÁN, A 13 DE JUNIO DEL 2001.

\_\_\_\_\_  
ASESOR

\_\_\_\_\_  
ALUMNO

\_\_\_\_\_  
LIZ. FEDERICO JIMÉNEZ TEJERO  
DIRECTOR ACADÉMICO

## AGRADECIMIENTOS.

A Dios, por dar vida, y razón de ser a nuestra existencia.

A mi mamá, por el apoyo y cariño que siempre me ha brindado y por coadyuvar a que este sueño se hiciera realidad.

A mis hermanos, por impulsarme a seguir adelante.

A mi Esposo y a mis hijas, por ser motor para superarme día con día.

A Gindo, porque a pesar de que no estas conmigo siento tu apoyo.

A todos mis compañeros, con los que convivimos y tuvimos malas y buenas experiencias.

## ÍNDICE

|  |           |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN.....  | 9         |
| <br>   |           |
| <b>CAPÍTULO 1. DIVERSOS CONCEPTOS DE FUERO Y SUS</b>                             |           |
| <b>ANTECEDENTES EN MÉXICO.....</b>   | <b>13</b> |
| 1.1. CONCEPTOS DE FUERO CONSTITUCIONAL.....                                      | 13        |
| 1.2. ANTECEDENTES GENERALES.....   | 15        |
| 1.3. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA DE LOS FUEROS EN<br>MÉXICO.....                  | 17        |
| 1.4. PROHIBICIÓN DE LOS FUEROS DEL ARTICULO 13<br>CONSTITUCIONAL.....            | 19        |
| 1.5. CONCEPTO DE FUNCIÓN PUBLICA, FUNCIONARIO PUBLICO Y<br>SERVIDOR PUBLICO..... | 24        |
| 1.5.1. Concepto de Función Pública.....  | 24        |
| 1.5.2. Concepto de Funcionario Público.....                                      | 25        |
| 1.5.3. Concepto de Servidor Público.....   | 26        |
| 1.6. LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS QUE TIENEN FUERO<br>CONSTITUCIONAL.....           | 28        |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>CAPÍTULO 2. EL FUERO CONSTITUCIONAL.....</b>            | <b>31</b> |
| 2.1. - DIFERENCIA ENTRE IMPUNIDAD, INMUNIDAD Y FUERO. .... | 31        |
| 2.2. EL FUERO COMO INMUNIDAD. ....                         | 32        |
| 2.3. EL FUERO DE NO PROCESABILIDAD.....                    | 34        |
| 2.4. EL DESAFUERO POR DELITOS COMUNES.....                 | 35        |
| 2.5. LA LICENCIA Y EL FUERO.....                           | 40        |
| 2.6. EL DESPRESTIGIO DEL FUERO.....                        | 43        |

**CAPÍTULO 3. RESPONSABILIDAD EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS  
SENADORES Y DIPUTADOS AL CONGRESO DE LA UNIÓN..... 45**

|  |    |
|--|----|
| 3.1. BREVES ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD<br>JURÍDICA.....            | 46 |
| 3.1.1. La reforma constitucional de 1982.....                              | 48 |
| 3.2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD PUBLICA. .                  | 50 |
| 3.2.1. Responsabilidad Administrativa.....                                 | 51 |
| 3.2.2. Responsabilidad Civil.....  | 52 |
| 3.2.3. Responsabilidad Penal.....  | 54 |
| 3.2.4. Responsabilidad Política.....                                       | 55 |
| 3.3. RESPONSABILIDAD POR LOS DELITOS OFICIALES DESPUÉS<br>DEL ENCARGO..... | 56 |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>CAPÍTULO 4. EL JUICIO POLÍTICO COMO REQUISITO PARA RETIRAR<br/>EL FUERO CONSTITUCIONAL A LOS SENADORES Y DIPUTADOS<br/>FEDERALES.....</b>                   | <b>61</b> |
| 4.1. SUJETOS DEL JUICIO POLÍTICO. (ARTICULO 110<br>CONSTITUCIONAL) .....   | 61        |
| 4.2. PROCEDENCIA DEL JUICIO POLÍTICO.....  | 64        |
| 4.3. PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLÍTICO.....  | 66        |
| 4.4. LA ACCIÓN CIUDADANA EN EL JUICIO POLÍTICO. (ARTICULO<br>109 CONSTITUCIONAL Y 9 DE LA LEY FEDERAL DE<br>RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS)..... | 72        |
| 4.5. SANCIONES ADMINISTRATIVAS DERIVADAS DEL JUICIO<br>POLÍTICO.....   | 73        |
| 4.6. PRESCRIPCIONES.....   | 77        |
| 4.7. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA SEPARACIÓN DEL FUERO<br>CONSTITUCIONAL A LOS SENADORES Y DIPUTADOS DEL<br>CONGRESO DE LA UNIÓN.....                         | 78        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>CAPÍTULO 5. LA NECESIDAD DE SEPARAR EL FUERO CONSTITUCIONAL A LOS SENADORES Y DIPUTADOS PARA QUE RESPONDAN POR LOS DELITOS Y FALTAS.</b> .....   | <b>85</b>  |
| 5.1. LA INVOLABILIDAD E INMUNIDAD DE LOS LEGISLADORES FEDERALES CONTEMPLADA EN EL 61 CONSTITUCIONAL .....   | 86         |
| 5.2. EL FUERO CONSTITUCIONAL COMO UN OBSTÁCULO EN LA PERSECUCIÓN DE LAS FALTAS Y DELITOS QUE COMETAN LOS SENADORES Y DIPUTADOS FEDERALES. ....  | 90         |
| 5.3. ES NECESARIO QUITAR EL FUERO CONSTITUCIONAL A LOS SENADORES Y DIPUTADOS FEDERALES MODIFICANDO EL ARTÍCULO 61 CONSTITUCIONAL, EN SU PÁRRAFO SEGUNDO Y EL ARTICULO 112 CONSTITUCIONAL..... | 92         |
| <br>  |            |
| <b>CONCLUSIONES</b> .....   | <b>95</b>  |
| <b>PROPUESTA</b> .....  | <b>101</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....   | <b>104</b> |

## INTRODUCCIÓN.

Nadie desconoce el alto grado de corrupción que impera en los altos niveles de ejercicio gubernamental en nuestro país y junto a ello tampoco se ignora la impunidad de que disfrutaban los altos funcionarios de la federación que inciden en esa reprochable conducta.

La Constitución General dedica un capítulo para tratar específicamente lo relativo a la responsabilidad de servidores públicos; sin embargo en la práctica, en nuestra realidad social, son contados los casos de aplicación del juicio político a funcionarios relevantes o políticos sobresalientes, y cuando esto ha ocurrido, más que un propósito de aplicar el rigor de la ley para satisfacer el interés público, la razón más bien ha sido para "castigar" a un político por su deslealtad con el sistema pero no en aras de la justicia. Por lo que casi se podría afirmar, que el juicio político es inoperante en la vida pública de México.

En los tiempos tan difíciles como los que se viven en la nación mexicana, bien valdría la pena dar fuerza en la aplicación del juicio político y las sanciones penales correspondientes llegado el caso, a funcionarios corruptos, esto ofrecería credibilidad al pueblo en las instituciones del Estado.

Las consecuencias de esta sobreprotección de la ley son graves ya que los intereses y bienestar de la sociedad están en juego gracias a la benevolencia y

protección otorgada por la Constitución. Por resolverlo se ha hecho muy poco o nada, ya que como nuestra Carta Magna establece la inmunidad de que gozan los funcionarios públicos para ser protegidos en el ejercicio de sus funciones públicas y en el tiempo que duren estas, los funcionarios no pueden ser sujetos de un proceso penal sin la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados.

Los funcionarios públicos deben de sentir orgullo de encarnar una actividad dentro de los órganos del estado, cuyo objetivo primordial debe ser el servir de la sociedad, ya que el desempeño de la función pública no debe ser considerada como un botín en el que cualquier gente puede llegar, sino que el servidor debe contar con capacidad, calidad, eficiencia, profesionalismo y sobre todo con honestidad. ¡Ya basta de que los malos servidores pisoteen los derechos de los particulares! Debe de existir la perspectiva de controlar los excesos de poder mejorando las instancias legales que regulen los errores y las deficiencias del servicio administrativo, ¡ya qué no es posible que personas nefastas, emitan actos u omisiones que lesionen el orden e interés público, ataquen a las instituciones democráticas, vulneren sistemáticamente las garantías individuales y sociales y atenten contra toda clase de libertades, desconociendo los más altos principios de la carta fundamental mexicana!.

Es por ello que esta investigación parte de la necesidad de demostrar que es necesario separar el fuero constitucional a los Senadores y Diputados Federales,

para lograr por ende, la justicia real entre la población mexicana y así, dar respuesta a la interrogante que le da origen.

La misma es interesante ya que los funcionarios de alto rango que desempeñan una función pública gozan de una protección especial llamada fuero o inmunidad y de la cual se valen para atreverse a realizar determinados ilícitos, es por ello que a través de ésta investigación se pretende realizar la posibilidad de separar el fuero o inmunidad que va acompañada del ejercicio de tal actividad, para que así los funcionarios públicos ya no tengan esa protección por parte de la ley, y sean, respecto a los actos que ejecuten, iguales a todos los demás ciudadanos.

El objetivo central de esta investigación es analizar la importancia de la separación del fuero o inmunidad de que gozan tales funcionarios, ya que se dice que la finalidad del fuero constitucional es proteger la actividad que realizan estos, pero en la realidad, dicho funcionario abusa de esta protección. Así como también proponer una modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, respecto del fuero constitucional de los funcionarios públicos, determinar las consecuencias jurídicas y sociales que traería consigo esta propuesta y ofrecer una solución al presente problema.

Para el desarrollo de la presente, se hace necesario toda una investigación de carácter documental; así como el análisis de diversos temas, que permitan obtener

una visión más precisa de la necesidad de separar el fuero constitucional de los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, como lo son: partir desde los antecedentes del fuero constitucional, el concepto de función pública, el concepto de funcionario público, la responsabilidad en que pueden incurrir los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión; hasta los sujetos de juicio político, el procedimiento para que éste se lleve a cabo, e igualmente las consecuencias jurídicas de la separación del fuero.

# **CAPITULO 1.**

## **DIVERSOS CONCEPTOS DE FUERO Y SUS ANTECEDENTES EN MÉXICO.**

En el presente capítulo se analizarán los antecedentes del fuero constitucional en México, así como también el significado que en nuestro sistema jurídico se le da al fuero constitucional. Hasta el día de hoy, el tener fuero constitucional en nuestro país significaba ser intocable ante cualquier circunstancia, pero con la propuesta del presente trabajo se sugiere poner un freno a los abusos por parte de los funcionarios públicos, eliminando o restringiendo la figura jurídica de fuero constitucional.

*El fuero constitucional, ha sido confundido con sinónimo de impunidad e inmunidad, que está muy lejos de significar eso, sirve de escudo para la inmoralidad administrativa, y en general, para el ejercicio de la función pública.*

### **1.1. CONCEPTOS DE FUERO CONSTITUCIONAL.**

La palabra fuero, tradicional en la jerga jurídica, tiene una multiplicidad de acepciones como resultado de su evolución histórica.

"El fuero constitucional era el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la federación para que, antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal". (UNAM: 1994;1484)

El fuero constitucional de acuerdo a Burgoa, se debe concebir bajo dos aspectos: el de inmunidad y el de no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales. En el primero de los casos, tratándose de los senadores y diputados, dicha inmunidad absoluta sólo opera durante el desempeño del cargo correspondiente, es decir, con motivo de las funciones que realicen como miembros integrantes de la Cámara respectiva, pero no en razón de su investidura misma. No por el hecho de ser diputado o senador, la persona que encarna la representación correlativa goza de inmunidad prevista en el artículo 61 constitucional, sino únicamente cuando esté en su ejercicio funcional. En el segundo de los casos, el cual, se traduce en la no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales no equivale a la inmunidad de los funcionarios públicos que con él están investidos y que señalan los artículos 110 y 111 de la Constitución. El fuero en este aspecto no implica la irresponsabilidad jurídica absoluta como en el caso del artículo 61 constitucional. La no procesabilidad se traduce en la circunstancia de que, mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate el llamado procedimiento de desafuero, no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria.

En palabras de Rafael de Pina Vara, la palabra fuero significa en sentido antiguo, exención o privilegio otorgado a alguna persona o clase social.

Respecto al fuero constitucional decía Don Jacinto Pallares que se da "por la necesidad de que los funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios del Estado, no estén expuestos a la perfidia asechanza de sus enemigos gratuitos, el evitar que alguna falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que le están encomendados y el impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública".

(Pina Vara:

Sin embargo, el fuero en México se ha ejercitado con un abuso insolente por parte de algunos funcionarios que lo ostentan para quienes el fuero no ha sido inmunidad sino impunidad a la corrupción dentro de la función pública; delitos de sangre y enriquecimientos ilícitos se han consentido gracias a la sobreprotección de esta figura, por lo que se sugiere su restricción.

## **1.2. ANTECEDENTES GENERALES.**

El fuero de los funcionarios públicos, tiene su antecedente en el derecho español el cual significaba aquellos antiguos privilegios que tenían determinadas personas para ser juzgados por tribunales de su clase y no por la justicia común. Esta fue la acepción con que la institución de los fueros penetró en nuestro

derecho patrio como herencia de la legislación colonial y que se externo en la jurisdicción de los tribunales especiales por razón del fuero.

La palabra fuero alcanzó en el derecho español varias acepciones, entre ellas la originaria de estatuto singular a favor de determinadas poblaciones, Don Manuel de la Peña y Peña, definió así el tribunal especial: "Todo aquel que se destina para conocer sólo cierta clase de causas o de personas determinadas. Se llama especial en contraposición del ordinario, el cual está establecido para conocer indistintamente de todo género de causas y de persona". (UNAM: 1994; 1484)

Sin embargo, entre los antiguos fueros cuya abolición (salvo el fuero militar) consumó la Carta de 1957 y el vigente fuero constitucional, existen algunas diferencias.

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 funcionario, lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, sino proteger la función de los amagos del poder o de la fuerza. Más que en el derecho español, el fuero constitucional tiene su antecedente en este 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.

"El privilegio de los antiguos fueros se extendía a la totalidad de la jurisdicción, de suerte que el proceso debía iniciarse y concluirse dentro de la jurisdicción especial. En cambio, el fuero constitucional no excluye el conocimiento del caso por la jurisdicción ordinaria". (Tena, 1995: 359-360)

Históricamente la palabra fuero viene del vocablo latino forum, que significa recinto sin edificar, plaza pública, vida pública y judicial, por extensión así se le denomina al sitio donde se administra justicia, al local del tribunal.

"En la Edad Media, en los reinos hispánicos se dio a la voz fuero el significado de derecho local; posteriormente se aplicó a ciertas recopilaciones legislativas. A finales de dicha edad se le identifica con privilegio". ( UNAM, 1994: 1484)

### **1.3. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA DE LOS FUEROS EN MÉXICO.**

Principalmente en España y, en consecuencia, en la Nueva España, subsistían *sobre todos los fueros eclesiásticos y militares. Estos fueros eran de los llamados privilegiados, de carácter personalísimo, pues los sujetos que tenían la condición de miembros de la iglesia o de la milicia estaban sustraídos de los tribunales ordinarios, independientemente del hecho o situación que originase el juicio o proceso correspondiente. Aparte del fuero eclesiástico y militar, la administración de justicia en la época colonial de México, se impartía por multitud de tribunales*

cuya competencia estaba determinada en razón de factores estrictamente personales sobre los que se asentaban otros fueros. Existiendo el fuero común, merced a la cual los alcaldes ordinarios, los alcaldes mayores o corregidores y las reales audiencias conocían de los asuntos civiles y penales referentes a las personas que, por su condición o rango profesional, no estaban comprendidas en los demás fueros especiales.

*En cuanto a los negocios contenciosos en que intervenían los indios y los españoles existía el fuero de indios, para las cuestiones que concernían a los comerciantes había el fuero mercantil, que estaba constituido por tribunales de comercio, independientes de los tribunales ordinarios.*

La Constitución española de 1812 no logró librarse de la tradición jurídica que acusaba la existencia de una infinidad de fueros privilegiados o personales, los dejó subsistentes en materia militar y eclesiástica consignándolos en los artículos 249 y 250.

*En la época que tuvieron lugar los hechos de emancipación política de la colonia y durante el México Independiente, los diferentes ordenamientos legales y constitucionales que se expidieron hasta antes de la Constitución de 1857, no consignaban expresamente la supresión de los fueros personales o privilegiados, en la Constitución de 1824 se declararon subsistentes los del orden militar y eclesiástico, mismos que reiteraron en las bases orgánicas de 1843. No fue sino*

hasta la expedición de la Ley Fundamental de 1857 (artículo 13), cuando se abolieron dichos fueros expresamente, conservándose únicamente el de guerra; pero no con el carácter de absolutamente personal o privilegiado, sino como órbita o esfera de competencia de los tribunales militares en razón de índole del hecho causante del juicio o proceso, sin que se hubiese consignado la prohibición de que dichos tribunales no podían extender su jurisdicción a personas que no pertenecieran al ejército.

Durante la gestación parlamentaria en el Congreso Constituyente de Querétaro, la comisión dictaminadora abundó en razones por las cuales el fuero de guerra debería operar únicamente respecto de los delitos y faltas de carácter militar (fuero real u objetivo), sin extenderse a personas que no fueran miembros del ejército.

#### **1.4. PROHIBICIÓN DE LOS FUEROS DEL ARTICULO 13 CONSTITUCIONAL.**

*El artículo 13 Constitucional, establece lo siguiente: "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrá, 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”.

El término “fuero” en el artículo 13 Constitucional significa todo privilegio o prerrogativa de cualquier especie y contenido, otorgado a alguna persona o corporación (persona moral).

*De acuerdo al artículo 13 Constitucional, se refleja la garantía de igualdad que prohíbe ser sujeto de fueros, tanto a personas físicas como morales de la siguiente forma: En primer lugar, de acuerdo con la citada garantía individual, el Estado y sus autoridades tienen la obligación pasiva de no otorgar a ninguna persona moral o física singularmente hablando, privilegio o prerrogativa alguna de cualquier índole o contenido que sea. En segundo lugar, y en el caso de que un individuo o una persona moral tuviere un fuero determinado, esto es, la titularidad de ciertos privilegios y prerrogativas particulares, éstas no tendrían ninguna validez estando las autoridades estatales obligadas a no tomarlas en consideración.*

Existen desde el punto de vista genérico dos especies de fuero: el personal y el real o material.

El fuero personal está constituido por un conjunto de privilegios y prerrogativas que se acuerdan a favor de una o varias personas determinadas. Dichos

privilegios y prerrogativas se establecen atendiendo al sujeto mismo. Por ende, pueden traducirse en una serie de exenciones y favores o ventajas para sus titulares, viven y mueren con las personas por ellos beneficiadas, por lo que se dice que el fuero que los comprende es personal o subjetivo. Este fuero excluye para sus titulares la imperatividad de la norma jurídica general; el sujeto de un fuero personal se sustrae de la esfera jurídica establecida para todos los individuos, el que goza de un fuero de esta naturaleza no puede ser juzgado por los tribunales ordinarios que conocen de los juicios que se susciten entre las personas no privilegiadas; tampoco está obligado a pagar ciertos impuestos, gabelas, etc. al Estado.

En síntesis, el fuero personal o subjetivo, es un conjunto de privilegios, prerrogativas o ventajas que se acuerdan en beneficio exclusivo de una o varias personas, con la circunstancia de que éstas se colocan en una situación jurídica particular, sui generis, diversa de aquella en que se encuentran los demás individuos.

Por el contrario, el fuero real, material u objetivo, no se refiere a una persona determinada o a un número determinado de sujetos. Dicho fuero no implica un conjunto de ventajas o favores personales acordados para uno o varios sujetos, sino que propiamente se traduce en una situación de competencia jurisdiccional determinada por la índole o naturaleza del hecho, acto o negocio que da origen a un juicio. Así en nuestro régimen jurídico existen los fueros federales y locales,

fijados en razón de la naturaleza formal de los actos, que dan origen al procedimiento que debe ventilarse.

Al fuero que se traduce en órbitas de competencia jurisdiccional se le da el nombre de real o material, por que para su existencia se toma en consideración un elemento constituido por hechos, actos o situaciones que son extrapersonales y que pueden tener lugar en relación con cualquier sujeto, independientemente de la condición de éste.

Nuestra Ley Fundamental no excluye a los fueros reales, materiales u objetivos. Pues bien, el fuero de guerra que permite la Ley Suprema es de esta naturaleza, puesto que se consigna en razón de la índole que da origen al juicio.

El fuero de guerra surge cuando se trata de delitos o faltas del orden militar, se entiende por tales delitos un hecho delictivo que esté catalogado como tal por el Código de Justicia Militar. Un delito militar estará constituido por todo hecho activo o pasivo que penen las leyes militares, el Código de Justicia Militar, la Ordenanza General del Ejército y demás ordenamientos relativos.

El fuero de guerra surge cuando se trata de la comisión de un delito calificado por la Ley como perteneciente al orden militar y por el contrario, cuando un hecho no tiene el carácter delictivo militar, los competentes para conocer del proceso que

a ese propósito se instruye serán los tribunales ordinarios, aún cuando aquél haya sido realizado por un miembro del ejército.

Al respecto la Suprema Corte ha sostenido la siguiente tesis: "El fuero de guerra no puede extenderse a conocer de delitos que, no son contra la disciplina militar, aunque sean cometidos por militares y relacionados con el servicio del ejército. El artículo 13 Constitucional ha reservado el fuero de guerra para los delitos de contra la disciplina militar, debiendo entenderse como tales los que, al cometerse perturban, disminuyen o ponen en peligro el servicio militar, se oponen a los deberes que impone el ordenamiento general del ejército, o realizan durante un servicio militar".

Sin embargo, no basta lo anterior para que opere el fuero de guerra sino que es necesario, además que el delito sea cometido por un miembro del ejército, ya que los tribunales militares carecen de facultad para extender su jurisdicción a personas que no pertenezcan al Instituto Armado, aún en el supuesto de que el sujeto no militar esté involucrado en la ejecución de un delito o falta de naturaleza militar.

## **1.5. CONCEPTO DE FUNCIÓN PÚBLICA, FUNCIONARIO PÚBLICO Y SERVIDOR PÚBLICO.**

### **1.5.1. Concepto de Función Pública.**

De acuerdo a Rafael de Pina Vara, 1998, define a la función pública como: "La actividad dirigida en la realización de alguno de los servicios correspondientes al Estado, municipio o en general a cualquier organismo público".

Para el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, define a la función pública: "Como la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores. Difiere del servicio en sí que prestan los trabajadores, que responde a los conceptos de actividad pública, servicio administrativo o servicio público. Esta separación conceptual, no desvincula a la función pública con su objetivo que es la idea de servicio y que domina la concepción europea de la función pública inspirada en el servicio civil británico. No toda persona que presta servicios al Estado forma parte de la función pública, ya que en algunos casos el Estado se ve obligado a obtener los servicios de personas, a través de distintas formas jurídicas como contratos administrativos y contratos privados, pero sin incorporarlas a su servicio como sus trabajadores".

"La función pública denota la actividad en que se manifiesta el poder del Estado, por lo que son funciones de imperio. Se traducen, a su vez, en múltiples

actos de autoridad que pueden ser leyes, actos administrativos y actos jurisdiccionales, tipos que implican la base de clasificación de las referidas funciones. Conforme a ésta hay funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales, ostentándose como fases dinámicas de desarrollo del poder público estatal, que es unitario. Esta unitariedad revela el desacierto de la expresión "división o separación de poderes", fenómeno que debe en puridad jurídica proyectarse hacia las funciones públicas, cuyo desempeño se encomienda por la Constitución o por la ley a los órganos del Estado dentro de un sistema de facultades cuyo conjunto integra su competencia.

La función pública se distingue del servicio público en que aquella sólo es ejercitable por los órganos estatales a través de actos de autoridad, o sea, unilaterales, imperativos y coercitivos, ninguna de las tres funciones es delegable. Por el contrario el servicio público, aunque debe desempeñarse por el Estado, es susceptible de concesionarse a particulares y su finalidad consiste en satisfacer necesidades colectivas de diverso contenido". (Burgoa, 1998,:176)

### **1.5.2. Concepto de Funcionario Público.**

En opinión de Rafael de Pina Vara, define al funcionario público como: "La persona que por disposición inmediata de la ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, participa en el ejercicio de una función pública".

"El funcionario público en México es un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquél y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando. Este concepto se fundamenta en un criterio orgánico, de jerarquía y de potestad pública que da origen al carácter de autoridad que reviste a los funcionarios públicos para distinguirlos de los demás empleados y personas que prestan sus servicios al Estado, bajo circunstancias opuestas, es decir, ejecutan órdenes de la superioridad y no tienen representatividad del órgano al que están adscritos ". (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994:1500).

### **1.5.3. Concepto de Servidor Público.**

La expresión de " servidor público " ha sido utilizada desde mucho tiempo atrás, el ilustre José María Morelos y Pavón, ya empleaba términos semejantes para establecer cual era la fuerza que lo movía a actuar en la causa de la independencia, consistente en servir a la Nación finalidad prístina de toda persona que se quiera calificar como " servidor público " pues este tiene precisamente como función la de servir al pueblo o al público en auxilio del estado y sus tareas.

Luego entonces, el servidor público debe desarrollar una tarea específica, que consiste en dar vida a diversos actos previstos por las leyes, a fin de mantener vigente uno de los aspectos propios que debe cumplir el Estado para llevar adelante sus funciones y tareas, beneficiando a la población de una comunidad.

Así pues, el servidor público debe entenderse al sujeto que va encarnar a un órgano de Estado para remitir que éste desarrolle las tareas propias de sus funciones, requiriéndose necesariamente la existencia de ese individuo para que el órgano de referencia pueda emitir cualquier acto de autoridad, puesto que tal ente no tiene una capacidad para actuar por sí mismo.

Sobre los diversos sujetos considerados como servidores públicos establecidos en los artículos del 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disposiciones que señalan:

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 de los poderes Judicial Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal así como los servidores del Instituto Federal Electoral quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

## 1.6. LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS QUE TIENEN FUERO CONSTITUCIONAL.

De acuerdo a Tena Ramírez, distingue tres diversas categorías de funcionarios públicos, cada una de las cuales recibe de la Constitución un tratamiento diverso.

La primera clase está integrada por los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios del despacho y el Procurador General de la República, quienes son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Por lo que ningún delito cometido durante el tiempo de su encargo queda excluido del fuero, es decir, que si alguno de estos funcionarios comete algún delito, está protegido por el fuero constitucional y no podrá sancionársele mientras conserve dicha protección; pero es posible perseguirlos por la comisión de algún delito, conforme al procedimiento previsto por la Constitución para cada clase de ellos.

La segunda categoría de funcionarios está impuesta por los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas Locales, quienes "son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales".

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

Al respecto Sayeg Helú, clasifica como sujetos que gozan de fuero y por ende de inmunidad:

“Representantes de elección popular, dentro de los que se encuentran a los Miembros del Poder Legislativo Federal, es decir, los Diputados y Senadores; el Presidente de la República. Por lo que toca a las altas autoridades locales: Gobernadores, Diputados y Magistrados, y sin perjuicio de lo que la propia legislación local establezca al respecto, sólo podrá acusárseles de violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Miembros del Poder Judicial, tanto federal como del Distrito Federal.

Funcionarios y empleados.

Toda persona que desempeñe cargo o comisión”.

A su vez el título cuarto referente a las responsabilidades de los servidores públicos en su artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reputa como servidores públicos, a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial, Federal, y Judicial del Distrito

Federal, a los funcionarios o empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, 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.

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

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

## CAPITULO 2.

### EL FUERO CONSTITUCIONAL.

En el presente capítulo denominado fuero constitucional, se analizará el significado y alcance de esta figura constitucional, y de la cual gozan los servidores públicos del alto rango, entre ellos, encontramos a los Senadores y Diputados Federales, pero que es necesario delimitar estos alcances ya que en un inicio lo que se pretendió al contemplar esta figura constitucional, fue la de proteger a los funcionarios públicos de los posibles atropellos del poder y que en la actualidad se ha convertido en un obstáculo para juzgar a los funcionarios antes señalados, en los que hay claros indicios de una conducta delictuosa.

#### 2.1. - DIFERENCIA ENTRE IMPUNIDAD, INMUNIDAD Y FUERO.

De acuerdo a Tena Ramírez, establece que: " La responsabilidad de los funcionarios públicos es acogida por la Constitución en tesis general, porque hay un caso de excepción, el de la impunidad de que disfrutaban los diputados y senadores por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, según el artículo 61 constitucional. No obstante la Constitución ha querido que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones, algunos de esos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión, por lo

que no se erige la impunidad de los funcionarios, sino solo su inmunidad durante el tiempo del encargo. Tal inmunidad, por cuanto su destinatario está exento de la jurisdicción común, recibe el nombre de fuero. El fuero constitucional aquí no tiene por objeto instituir un privilegio a favor del funcionario, lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, sino proteger a la función de los amagos del poder o de la fuerza.

## **2.2. EL FUERO COMO INMUNIDAD.**

La Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndolos así en el principio de igualdad ante la ley, no obstante, la Constitución ha querido que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones algunos de esos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión, de tal modo que el sistema del fuero no exige la impunidad de los funcionarios sino sólo su inmunidad durante el tiempo del encargo.

De acuerdo a Burgoa: El fuero constitucional opera bajo dos aspectos: como fuero de inmunidad y como fuero de no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, teniendo en ambos casos efectos jurídicos diversos y titularidad diferente en cuanto a los altos funcionarios en cuyo favor lo establece la Constitución.

El fuero de Inmunidad, es el privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, y únicamente la tienen los Diputados y Senadores en forma absoluta, conforme al artículo 61 Constitucional, los cuales "son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos sin que jamás puedan ser reconvenidos por ellas" y el Presidente de la República en forma relativa ya que dicho alto funcionario durante el tiempo de su encargo solo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, por consiguiente durante su período funcional, el Presidente de la República goza de inmunidad respecto a cualquier delito oficial.

Por lo que a nuestro tema nos ocupa, tratándose de los Senadores y Diputados, la inmunidad que los protege es en forma absoluta, en forma total, ellos durante el desempeño de sus cargos correspondientes, es decir, con motivo de las funciones que realicen como miembros integrantes de la Cámara respectiva, pero no en razón de su investidura misma. Esto quiere decir que no por ser Senadores y Diputados, gozan de la protección que otorga el artículo 61 Constitucional, sino solamente cuando estén en ejercicio de sus funciones, lo que significa que si estos miembros antes citados emiten opiniones fuera del desempeño de sus cargos no son inviolables, pudiendo entonces ser reconvenidos por dichas opiniones, pues la inmunidad sólo se justifica por la libertad parlamentaria que todo Senador y Diputado Federal debe tener dentro de un régimen democrático basado en el principio de división de poderes, sin que deba significar irresponsabilidad por actos que realicen en su conducta privada.

### 2.3. EL FUERO DE NO PROCESABILIDAD.

Por otra parte, de acuerdo a BURGOA, el fuero de la no procesabilidad se traduce en la circunstancia de que mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate el llamado juicio político los funcionarios señalados en el artículo 110 Constitucional no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria. En otras palabras, estos altos funcionarios si son responsables por los delitos comunes y oficiales que cometan durante el desempeño de su cargo, solo que no se puede proceder contra ellos en tanto no se les despoje del fuero de que gozan y que, según acabamos de afirmar, es el impedimento para que queden sujetos a los Tribunales que deban juzgarlos.

Ahora bien, respecto a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados Locales y Magistrados de sus respectivos Tribunales Superiores opera el fuero de no procesabilidad por lo que respecta a los delitos federales que se les imputen. Por consiguiente es la Cámara de Diputados la competente para despojarlos de la citada prerrogativa mediante una declaración de procedencia que es lo mismo que el desafuero y tendrá como objeto que se comunique a las Legislaturas Locales a fin de que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

En síntesis, el fuero que se traduce en la no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales no equivale a la inmunidad de los Senadores y Diputados Federales, esto no quiere decir que dichos funcionarios

sean irresponsables jurídicamente, sino que se necesita que se promueva y se decida en contra de ellos, un juicio político, para que queden sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria. Juicio que corresponde conocer a la Cámara de Diputados y resolver a la Cámara de Senadores.

#### **2.4. EL DESAFUERO POR DELITOS COMUNES.**

De acuerdo a Tena: La privación del fuero, a fin de reaflore sin cortapisas la responsabilidad del funcionario, es lo que constituye el desafuero.

Nada más que respecto al órgano que lo pronuncia, al procedimiento para llevarlo a cabo y a las consecuencias que entraña, el desafuero se produce de modo diverso según se trate de delitos comunes o de delitos oficiales.

La diferencia entre estas dos clases de delitos no la da la Constitución. Bien es cierto que en nuestro léxico jurídico suele darse el nombre de comunes a las normas locales en oposición a las federales; pero manifiestamente no es ésta la acepción que adopta el artículo 108 Constitucional cuando establece que los altos funcionarios "son responsables por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo". Aquí se contraponen los delitos comunes (federales y locales) a los delitos oficiales, que son aquellos en que se incurre con motivo del ejercicio de la función protegida por el fuero .

Del desafuero en caso de delitos comunes, trata el artículo 111 Constitucional es competente para ello la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado. Aunque el autor antes citado considera que esta denominación es impropia ya que la Cámara no juzga.

En opinión de Tena: la decisión consiste en declarar (por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la forman) si ha o no lugar a proceder contra el acusado. La mayoría absoluta se justifica por tratarse de una disyuntiva; pero el cómputo sobre el número total de los integrantes de la Cámara y no solamente sobre el número de los presentes, es una innovación inadmisibles e inexplicable de la Constitución de 1917, que produce en este caso la siguiente consecuencia: la suerte de los funcionarios no se decide por la voluntad real de la Cámara, expresada por el voto de los presentes, sino por la voluntad presunta de la misma, completada con los votos de los ausentes.

Para determinar si ha o no lugar a proceder, necesariamente se requiere de la mayoría del total de los Diputados.

Si la resolución de la Cámara es en sentido negativo, el funcionario conserva el fuero y con él, mientras no expire la vigencia de la función, la prerrogativa de no ser enjuiciado. Si la resolución es en el sentido de que sí hay lugar a proceder, el funcionario queda separado de su encargo y por lo tanto queda suspendido el

fuego, que es acompañante de la función y sujeto a la jurisdicción de los tribunales comunes.

Las consecuencias de las posturas que puede asumir la Cámara de Diputados al resolver si se procede o no en contra del funcionario público, son perfectamente claras de acuerdo al artículo 111 Constitucional en su párrafo II que dice así: "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 ". Lo que quiere decir que la Cámara no absuelve ni condena, ni determina si es o no responsable el funcionario acusado del delito que se le imputa, lo que dicha Cámara es separar de su encargo al funcionario, es decir, retirarle el fuero constitucional , ya que si ya no está el funcionario en ejercicio de sus funciones ya no tiene la protección constitucional del fuero, y por lo tanto queda a disposición de la jurisdicción común para que entonces sí se resuelva si es o no responsable por el delito que se le imputa.

En cambio las consecuencias de que la Cámara resuelva afirmativamente, es decir, que autorice a que se procede en contra del funcionario público son: "que el inculpado quedará a disposición de las autoridades competentes para actúen con arreglo a la ley". (Artículo 111 párrafo III).

El mismo artículo antes citado en su párrafo VII, establece: "El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si este culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuere condenatoria y se trate de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto".

Este artículo otorga la oportunidad al funcionario acusado de algún delito de defenderse en el proceso penal que se instaure en su contra, y si dicho proceso el juez absuelve al acusado, la Constitución le da la oportunidad de reasumir su cargo que ocupaba antes de ser suspendido de ella, esto si todavía no ha concluido el periodo para el que fueron designados. Pero caso contrario ocurre en el supuesto que la sentencia fuese condenatoria, ya que existiría la imposibilidad del funcionario público de reasumir sus funciones, imposibilidad tanto física como moral, la primera físicamente estará imposibilitado para desempeñar su función por estar privado de su libertad y por lo tanto se suspenden sus derechos de ciudadano de acuerdo al artículo 38 fracción III Constitucional y moralmente está impedido para ocupar un puesto o cargo público ya que para la sociedad sería indigno de ocupar dicho cargo, por haber sido condenado por haber cometido un delito en contra de la sociedad misma o en contra de algún particular, aunque hay que señalar que dentro de los requisitos para ser Senador o Diputado no figura en ninguna de sus fracciones el impedimento constitucional de ocupar estos cargos, si el aspirante a Senador o a Diputado hubiere sido condenado por haber

cometido algún delito en el tiempo en que ocupó un cargo público. (Artículos 55 y 58 Constitucionales)

“Ni la suspensión del funcionario de su encargo por virtud del desafuero ni la sentencia judicial condenatoria implican la pérdida irreparable de la investidura, quiere decir que cuando ha concluido con sentencia ejecutoria la actuación de la jurisdicción común, y sobre todo, cuando se ha purgado la pena, nada hay que impida al funcionario la reasunción de sus funciones exactamente igual que si hubiera sido absuelto”. (Tena: 1991;86)

En síntesis, el desafuero por delitos comunes no tiene más objeto que dar oportunidad a la jurisdicción ordinaria para conocer del caso, mediante un juicio que culmine con una sentencia definitiva, ya sea absolutoria o condenatoria. Esto es, que cualquier funcionario público que haya sido acusado de algún delito, si la Cámara de Diputados lo permite, puede ser separado o suspendido de su encargo para que ya sin la protección del fuero constitucional que va unido a la función que ejerce el funcionario, este pueda ser juzgado por un tribunal o un juez ordinario como a cualquier otro ciudadano al cual se le da en dicho proceso la oportunidad de defenderse y obtener una sentencia absolutoria por parte del juez de la causa y pueda entonces reasumir sin ningún problema su encargo.

## 2.5. LA LICENCIA Y EL FUERO.

Respecto de este punto a que nos referimos, cabe hacernos la pregunta de ¿qué efectos produce en el fuero constitucional la licencia otorgada a los altos funcionarios, en concreto con el tema que nos ocupa, refiriéndonos a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión?.

Para responder esta interrogante, hay que recordar, que la figura del fuero constitucional se estatuye para proteger el ejercicio de la función pública, en contra de los abusos o amenazas de los otros poderes y contra los ataques de los mismos particulares, entonces, si el fuero va unido a la función pública al ser separado el funcionario público del cargo automáticamente queda separado de la protección que otorga el fuero constitucional, ya sea por que así lo haya solicitado el funcionario o por que lo haya resuelto la Cámara de Diputados tratándose en el caso del desafuero por delitos comunes.

El objeto de la licencia es que el funcionario pueda dedicarse a otro empleo, cargo o comisión, incompatible con las funciones protegidas por el fuero, ya que en el caso de los Senadores y Diputados Federales, que por disposición del artículo 62 Constitucional que dice así: "Los diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones

representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o de senador”.

De acuerdo a éste artículo, los delitos cometidos durante el tiempo de la licencia no están protegidos por el fuero constitucional, por los motivos que anteriormente se señalaron y tampoco tales delitos que llegare a cometer el funcionario serán de los oficiales ya que estos son los que se cometen con motivo o en ejercicio de la función pública.

Pero el problema se presenta si al Diputado o al Senador se le imputa la comisión del algún delito cometido durante la licencia y éste ya volvió a ejercer sus funciones y la solución la da el artículo 112 Constitucional párrafo II al establecer que: “Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto”.

Esto ocurre para el caso de que el proceso no haya iniciado antes de que volviera el funcionario a su encargo, como lo dispone el artículo anterior es necesario primero que se le desafore, es decir, que mediante resolución de la Cámara de Diputados se le separe del fuero y pueda ser juzgado por la

jurisdicción común, pero caso contrario ocurriría si el proceso se inició antes de que el funcionario reasumiera sus funciones, por que en tal caso dicho funcionario no podrá regresar a su encargo por estar suspendidos sus derechos o prerrogativas del ciudadano y proceso podrá continuar su curso legal, así lo prevé el artículo 38 de la Constitución Federal, fracción II que señala lo siguiente: "Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

Fracción II: Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión".

De acuerdo a Tena: "Si el proceso concluyó con sentencia condenatoria antes de la reasunción del encargo por el funcionario. La solución en este caso es exactamente igual a la que postulamos cuando el funcionario suspendido por delitos comunes es condenado".

De este tema que se abordó (la licencia y el fuero), se concluye que al presentarse la licencia en una función pública, automáticamente queda separado del funcionario que la ejerce, el fuero constitucional, y por lo tanto cualquier delito cometido durante el tiempo de la licencia, no va ser protegido por el fuero y no será necesario desaforar al funcionario y podrá entablarse en su contra cualquier denuncia e iniciarse el proceso jurisdiccional respectivo.

## 2.6. EL DESPRESTIGIO DEL FUERO.

Tena opina que por lo que toca al desprestigio del fuero constitucional, tanto en su normación como en su ejercicio, el fuero deja qué desear entre nosotros. En lo primero, la generalidad de las legislaciones extranjeras excluye de la protección al fuero, por lo menos los delitos flagrantes; la nuestra no hace distinción. Tocante a su ejercicio, el abuso insolente del fuero lo ha llevado al desprestigio.

Para el mismo autor, "detrás de ese abuso —que en nuestras peores épocas ha sido impunidad lo mismo para los delitos de sangre que para infracciones de tránsito- se mueve la oscura política nacional, no liberada todavía del fraude en los comicios y de la corrupción en las funciones".

Como se ha mencionado anteriormente, el fuero en México se ha ejercitado con un abuso insolente por parte de algunos funcionarios que lo ostentan (Senadores y Diputados Federales) para quienes el fuero no ha sido inmunidad sino impunidad a la corrupción dentro de la función pública; delitos de diversa índole y enriquecimientos ilícitos se han consentido gracias a la sobreprotección de esta figura, por lo que se sugiere su restricción o por lo menos se excluya de dicho fuero a los delitos flagrantes, por lo que se propone la modificación de dos artículos de gran importancia para que la figura del fuero constitucional no sea mal interpretada y estos serían tanto el artículo 61, segundo párrafo como el artículo 112 Constitucionales primer párrafo.

Esta medida es para poner un freno a los abusos que hacen de la función pública, la cual es protegida por el fuero constitucional, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y no sólo para ellos, ya que esta medida se aplicaría a todos los servidores públicos a que hace mención el artículo 108 Constitucional, lo que significaría que no sólo se podrá sancionar libremente a los funcionarios antes mencionados cuando se encuentre separado de su encargo sino también a cualquier servidor público que cometa un delito flagrante se le podrá sancionar sin que para ello se requiera la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados. Es pues, entonces justo que se vaya restringiendo o suprimiendo el significado y alcance del fuero constitucional ya que el mal uso que han hecho de ella los funcionarios públicos ha ocasionado su desprestigio ante la sociedad.

## CAPITULO 3.

### RESPONSABILIDAD EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS SENADORES Y DIPUTADOS AL CONGRESO DE LA UNIÓN.

En el presente capítulo se analizará la naturaleza jurídica de la responsabilidad pública en que pueden incurrir los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión. Además estos tipos de responsabilidad jurídica, que son la administrativa, la penal, la civil y la política, se convierten en vías con las cuales cuenta el gobernado para hacer cumplir con lo que establece nuestra Constitución, ya que no solamente se debe velar por los derechos del gobernado sino también por el exacto cumplimiento de las autoridades encargadas de velar por esos derechos y de hacer cumplir la ley.

La Constitución ha querido que por muy alto que sea el puesto o cargo que desempeñen los servidores públicos, estén sujetos a un sistema encargado de vigilar su exacto cumplimiento, y con ello no quede impune su mal comportamiento. La responsabilidad jurídica o pública, es aquella en que incurren los servidores públicos con motivo de sus funciones, es decir, durante el tiempo en que éste desempeñe su cargo o se valga de éste para cometer alguna falta o delito del orden común y cualquier persona puede hacer del conocimiento de las autoridades competentes para sancionarlo, que en este caso, son tanto la

Cámara de Diputados (parte acusadora) y la Cámara de Senadores (parte enjuiciadora), sanción meramente de carácter político ya que de ser comprobado el delito o falta que se le impute, el fallo por parte del Senado será solamente despojarlo de su cargo e inhabilitarlo para desempeñar cualquier cargo o función pública por determinado tiempo o permanentemente según sea el caso, y posteriormente ya sin el fuero constitucional, inmunidad con la que contaba el funcionario público, queda a disposición de la jurisdicción común para que sea castigado por la legislación que corresponda, todo este procedimiento es para el caso de faltas oficiales, traducidas éstas por violaciones a la Constitución como actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. Para el caso de delitos del orden común, la Cámara de Diputados resolverá por mayoría de votos presentes, si se puede proceder o no penalmente en contra del acusado.

### **3.1. BREVES ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD JURÍDICA.**

Siendo la responsabilidad de los funcionarios públicos un signo de la democracia, en todos los regímenes que bajo esta forma de gobierno se han estructurado, se han implementado las Instituciones Jurídicas que la prevén, y aún cuando en todos los tiempos este tipo de conducta ha sido exigida, ésta estaba restringida para algunos funcionarios. En los sistemas Monárquicos absolutistas el rey era irresponsable ante sus súbditos y sólo responsable ante Dios, o sea el Monarca era el autor de las leyes humanas sin estar sujeto a ellas, sin embargo

este rey sujetaba a responsabilidad a los funcionarios públicos en quienes delegaba el desempeño de ciertas funciones que a él originariamente correspondían en virtud de su investidura divina.

En la Nueva España, existía una institución llamada "juicio de residencia" a la cual eran sometidos los virreyes españoles, a lo que ni el mismo Hernán Cortes pudo sustraerse y cuyo juicio es un antecedente importante del "juicio político" o del "juicio de responsabilidad" siendo también una institución similar el "*IMPEACHMENT*" del derecho anglosajón.

Al juicio de residencia estaban sujetos los funcionarios públicos al concluir su mandato, pudiendo presentar cualquier persona su reclamación ante el tribunal correspondiente personificada por un juez (oidor) designado por el rey; existía la aplicación ante el Consejo de Indias. Según Juan de Solórzano el mencionado juicio procedía no sólo para la averiguación y las pesquisa de las acciones del Virrey, oidores y demás ministros de las audiencias de las Indias y de otros que en ellas hubiesen tenido cargos de administración de justicia o hacienda real, sino también cuando por cualquier modo dejaban los oficios y eran promovidos a otros mayores, agregando que con un freno estarán más atentos a cumplir con sus obligaciones y se moderarán los excesos e insolencias que en provincias tan remotas puede y suele ocasionar la mano poderosa de los que se hallan tan lejos de la Real".

Por su parte el Constitucionalismo del México independiente, en los distintos códigos fundamentales provenientes de las corrientes tanto federalistas como centralistas, siempre contempló a los funcionarios públicos como servidores de la nación y los sujetó a responsabilidades jurídicas por delitos comunes u oficiales y a jurisdicciones especiales para hacerlas efectivas, sin que estas tendencias la hayan rehuido los estatutos monarquistas.

### **3.1.1. La reforma constitucional de 1982.**

En la Constitución de 1917 en su título cuarto se incluía con el nombre "De la Responsabilidad de los funcionarios públicos" las bases para responsabilizar a los servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones con la sociedad, dichas disposiciones antes de 1982, fueron modificadas en tres ocasiones solo para regular procedimientos de remota aplicación, pero es hasta el año de 1982, cuando sufre una reforma substancial, en primer lugar cambia de nombre " De la Responsabilidad de los Servidores Públicos " conteniéndose en los artículos del 108 al 114 Constitucionales las bases primarias y fundamentales para la determinación de los diversos procedimientos que se siguen cuando se requiere de responsabilidad de un servidor público, sosteniendo la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional entre otras cosas, lo siguiente:

" La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el estado

tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la moralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad y los intereses nacionales... Para prevenir y sancionar con efectividad la corrupción no bastan leyes idóneas... Las leyes vigentes han sido desbordadas por la realidad y ya no ofrecen bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción que la conciencia nacional exige erradicar... La iniciativa propone avanzar en el tratamiento a que están sujetos los servidores públicos. Las bases constitucionales vigentes son insuficientes para garantizar que los empleos, cargos o comisiones en el servicio público subordinen el interés particular a los intereses colectivos superiores de la sociedad. Si queremos esas garantías tenemos que renovar esas bases... Hay que establecer las normas que obliguen con efectividad al servidor público con la sociedad; para que sus obligaciones no se disuelvan; y para que el comportamiento honrado prevalezca. Se necesitan bases nuevas para que la sociedad recurra al derecho y no se vea forzada a quebrantarlo para obtener del gobierno lo que en justicia corresponde, para que los recursos económicos nacionales aumenten el bienestar del pueblo ".

Desde entonces, el título cuarto constitucional viene a reglamentar una serie de sanciones, impuestas después de la tramitación de diversos procedimientos, a las personas físicas que encarnan a algún órgano del Estado y que en cumplimiento de las funciones que desempeñan como servidores públicos incumplen con la Normatividad Jurídica Nacional.

Esta reforma obedece a un reclamo general de la sociedad y la población mexicana, la cual busca que sea sancionada la persona que infringe el derecho, máxime cuando esto representa el futuro de nuestro país.

### **3.2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA.**

La responsabilidad de los servidores públicos prevista por los ordenamientos constitucionales puede ser de naturaleza política, penal, civil y administrativa, en la inteligencia de que, conforme al texto del artículo 109 Constitucional, los procedimientos para la aplicación de las sanciones disponen de autonomía por lo que un mismo acto u omisión puede generar dos o más de esas responsabilidades. Sin embargo, la Constitución prohíbe terminantemente la aplicación de sanciones de una misma naturaleza dos o más veces por la misma conducta.

Así pues, queda claro que existen cuatro tipos de responsabilidades de los servidores públicos: la penal, administrativa, la civil y la política, la tercera y la cuarta se deducen del artículo 109 Constitucional, en tanto que la civil se menciona en el artículo 111 del mismo ordenamiento.

### 3.2.1. Responsabilidad Administrativa.

“Los artículos 108 y 113 constitucionales regulan la responsabilidad administrativa determinado que todo servidor incurre en ella cuando en su conducta incurra en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones. Además, determinan que las sanciones consisten en la suspensión, destitución e inhabilitación del cargo, independiente de las sanciones económicas que procedan y que deben establecerse en proporción con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios que causó con su conducta, que nunca podrán exceder de tres tantos de esos beneficios o del monto de los daños y perjuicios”. ( BRINGAS: 1997;698)

La responsabilidad administrativa se deriva de la obligación que tienen los funcionarios públicos de “guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”, antes de tomar posesión de su cargo (artículo 128 constitucional) y generalmente se hace efectiva mediante sanciones pecuniarias establecidas en los diferentes ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado que los funcionarios personifican o encarnan, incumbiendo su imposición a las distintas autoridades que tales ordenamientos determinen.

De acuerdo a Burgoa, la responsabilidad administrativa se origina, comúnmente, en el hecho de que el funcionario público no cumple sus

obligaciones legales en el ejercicio de su conducta como tal, siendo tan prolijas las hipótesis en que esta situación se registra, que su mero señalamiento rebasaría la temática de esta obra, por lo que nos remitimos a las múltiples leyes y a los variadísimos reglamentos que prevén dicha responsabilidad.

A este tipo de responsabilidad alude también el artículo 109 fracción III de la Constitución, donde se pone de manifiesto: "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 cargos, empleos o comisiones.

Estas causas son reiteradas en el artículo 113 de la misma Constitución, que señala igualmente que las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán las obligaciones de éstos para salvar y guardar los valores mencionados así como establecer los procedimientos y autoridades para aplicar las sanciones respectivas.

### **3.2.2. Responsabilidad Civil.**

Por responsabilidad civil del funcionario público no debemos entender la que contrae, como persona, en ocasión de los actos de su vida civil, ya que en este supuesto su investidura de autoridad y el cargo respectivo que desempeñe son irrelevantes.

"La responsabilidad civil a que nos referimos consiste en la que asume todo funcionario público en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al Estado y los particulares, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente. Esa responsabilidad puede provenir de hecho ilícito civil o de delito o falta oficiales, en el primer caso, si el funcionario obra ilícitamente o contra las buenas costumbres en el ejercicio de su actividad pública y causa un daño físico o moral, tiene la obligación de repararlo con sus propios bienes, pues solo en el supuesto de que no los tenga o sean insuficientes para cumplir dicha obligación, el Estado contrae responsabilidad subsidiaria". (BURGOA: 1998;390)

De acuerdo a Bringas, la responsabilidad civil en términos de lo ordenado por el séptimo párrafo del artículo 111 constitucional, ningún servidor público dispone de inmunidad para responder de sus obligaciones civiles. Expresa el ordenamiento lo siguiente:

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

Debe quedar claro que la responsabilidad privada de los funcionarios públicos es la misma a la de cualquier otro gobernado como particular y tiene lugar cuando la conducta del funcionario público, generalmente ilícita, causa un menoscabo en

el patrimonio del Estado o de los particulares mismos, por lo que es funcionario tiene la obligación de reparar el daño causado, respondiendo con sus bienes.

### **3.2.3. Responsabilidad Penal.**

La responsabilidad a que nos referimos se encuentra prevista en los artículos 109 fracción II, 111, 112 y 114 de la Constitución General.

"La responsabilidad penal de los funcionarios públicos es la que se prevé y regula constitucionalmente, según dijimos, siendo la legislación secundaria sobre responsabilidades oficiales, la reglamentaria de las disposiciones fundamentales respectivas. Ahora bien, en lo que atañe a este tipo de responsabilidad, jurídicamente existe una distinción entre los altos funcionarios de la Federación y los que no tienen este carácter, tanto por lo que respecta a la tipificación de los delitos oficiales como al procedimiento para aplicar las sanciones correspondientes a esta clase de delitos y a los órganos del Estado competentes para ello". (Burgoa: 1989;555)

En palabras de Bringas, la responsabilidad penal se genera por los delitos que el servidor cometa durante el tiempo de su encargo, conforme a las reglas contenidas en el artículo 109 que establece el imperativo de perseguir y sancionar la comisión de los delitos cometidos por cualquier servidor público de acuerdo con

la legislación penal. Por su parte, el párrafo tercero del artículo 114 constitucional regula los plazos de prescripción de esa clase de delitos, de la siguiente manera:

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

#### **3.2.4. Responsabilidad Política.**

De acuerdo a Bringas, se determina a través del juicio político y procede en contra de aquellos servidores públicos federales, estatales y del Distrito Federal que desempeñen cargos de especial importancia, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales. Las consecuencias de esta clase de responsabilidad se traducen en *la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.*

Esta responsabilidad se encuentra prevista por los artículos 109 fracción I, 110 y 114 de la Constitución por lo que este tipo de responsabilidad se genera cuando

el funcionario, en ejercicio de sus funciones, incurre en actos u omisiones que afecten los intereses públicos o de su buen despacho, y esta responsabilidad solo se podrá determinar a través de un juicio político, en el que se cumplan con los requisitos y formalidades que prevé la Constitución, y en donde se le de la oportunidad al acusado de defenderse.

### **3.3. RESPONSABILIDAD POR LOS DELITOS OFICIALES DESPUÉS DEL ENCARGO.**

El artículo 113 constitucional dice así: la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.

Por lo que hace al término especial que para la prescripción de dichos delitos y faltas señala el precepto, presentase la interrogante de a quién corresponde conocer de los mismos durante el año posterior a la terminación del encargo, si a la potestad judicial común o a la Cámara de Senadores como Gran Jurado.

Con relación al artículo 107 de la Carta del 57, idéntico al 113 de ahora, el artículo 4º. De la Ley de 6 de junio de 1896 reservó para el Congreso General el conocimiento de la responsabilidad de los altos funcionarios, "aunque dicha responsabilidad se exija después de haber cesado los funcionarios en el ejercicio de su encargo, pero dentro del término que señala el artículo 107 constitucional".

La identidad del texto en las dos Constituciones ha hecho pensar que la solución que dio la Ley reglamentaria de 96 conserva vigencia por no haber mudado el precepto que reglamenta. Diferimos de esta opinión, porque a ellos obliga el cambio introducido por la Constitución actual en el tratamiento de los delitos oficiales.

El Constituyente de 56 estableció que de tales delitos conocerían el Congreso (Cámara única) como jurado de acusación y la Suprema Corte como jurado de sentencia. El primero separaba al funcionario de su encargo y la segunda procedía a aplicar "la pena que la ley designe". Al implantarse el bicamatismo, la reforma de 74 conservó el anterior sistema, con la sola innovación de hacer de la Cámara de Diputados el jurado de acusación y del Senado el de sentencia. Así pues, durante toda la vigencia de la Constitución del 57 el jurado de sentencia fue un típico tribunal especial, con plenitud de jurisdicción para atraer a su conocimiento los delitos oficiales de los altos funcionarios. Ningún juez ordinario podía conocer de tales delitos, ni total ni parcialmente, ni durante el ejercicio de la función ni después de concluida. Como consecuencia inexcusable, la Ley reglamentaria de 96 reservaba al único tribunal que tenía competencia para intervenir en dichos delitos, como era el Senado, el conocimiento de los mismos durante el año posterior a la terminación del encargo.

La Constitución del 1917 mantuvo a las Cámaras en sus respectivos papeles de acusadora y sentenciadora, pero modificó sustancialmente el sistema al seguir

para la competencia del Senado el modelo norteamericano, conforme al cual "el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier otro empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los Estado Unidos; pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho." (ART. I, sec. 3) El mismo sistema había sido acogido, con ligeras variantes, por nuestra Constitución centralista de 1936.

La diferencia con el sistema anterior estriba en que el Senado, en su carácter de tribunal especial, no conoce en su integridad de la responsabilidad penal del acusado, sino sólo del aspecto en que esa responsabilidad le interesa como cuerpo político, o sea la destitución y la inhabilitación del funcionario. La responsabilidad del individuo como miembro de la comunidad social, es cosa que preocupa al órgano político una vez que ha emitido sentencia condenatoria.

De aquí se sigue que si el alto funcionario ha dejado de serlo por expiración de su encargo, la motivación política de la competencia del Senado (consistente en proteger la independencia de la función) ha perdido su razón de ser. Además, el Senado estaría en la imposibilidad práctica de aplicar la pena específica que le señala la Constitución, como lo es la privación del puesto, a quien ya dejó definitivamente el puesto. Por lo que toca a la inhabilitación, nuestro texto, a diferencia del norteamericano, remite a la ley ordinaria, por lo que el juez común estaría en aptitud de aplicar esta pena, además de cualquiera otra que determine

el ordenamiento común, según lo dispone expresamente la Constitución. Se concluye que durante el año posterior a la terminación del encargo del alto funcionario, su responsabilidad por delitos y faltas oficiales es exigible ante la potestad judicial común.

De la misma manera, es el caso en que se trata de exigir responsabilidades por delitos oficiales durante la licencia del alto funcionario. Antes se señaló que en el lapso de la licencia, para el alto funcionario sólo es dable la comisión de delitos comunes. Mas si durante ese tiempo se pretende encausarlo por un delito oficial cometido antes de la licencia, a quién incumbe su conocimiento.

"El principio de que el fuero custodia la función, una vez suspendida ésta por virtud de la licencia, el fuero del juicio político queda suspendido y la justicia ordinaria puede intervenir. En los delitos oficiales la condena significa la destitución, a diferencia de los delitos comunes donde el desafuero sólo implica la suspensión del cargo. Pues bien, para que el juez ordinario pueda abocar a sí una causa por delitos oficiales de altos funcionarios, no basta ciertamente la suspensión que entrañan la licencia voluntaria o el desafuero impuesto por delitos comunes; se necesita que previamente opere la separación definitiva del cargo, ya sea porque el Senado destituya al funcionario, o bien porque se cumpla el término natural del encargo. Si durante el tiempo de la licencia el juez común aplicara la pena de destitución de su cargo al alto funcionario (lo que es posible conforme al Código Penal, para ciertos delitos de funcionarios públicos), la competencia

exclusiva del Senado quedaria a todas luces burlada. En esa virtud, para enjuiciar por delitos oficiales a un alto funcionario con licencia, es indispensable el juicio político, haya regresado o no a su encargo el funcionario". ( TENA: 1991;570)

## **CAPITULO 4.**

### **EL JUICIO POLÍTICO COMO REQUISITO PARA RETIRAR EL FUERO CONSTITUCIONAL A LOS SENADORES Y DIPUTADOS FEDERALES.**

Siendo el juicio político, único medio para poder retirar el fuero constitucional a los Senadores y Diputados, es necesario conocer cuál es su procedimiento, quien conoce de dicho juicio, cómo o por qué causas procede, así como también conocer que papel desempeña la ciudadanía dentro de este procedimiento. Estos son pues, algunos de los principales temas que se abordarán en éste capítulo y que son de suma importancia, ya que a través de esta investigación nos podremos dar cuenta de la inoperancia que tiene el juicio político en nuestro sistema jurídico.

#### **4.1. SUJETOS DEL JUICIO POLÍTICO. (ARTICULO 110 CONSTITUCIONAL)**

El juicio político se instruye en contra de los servidores públicos a que se refiere el párrafo primero del artículo 110 Constitucional, así como los Gobernadores de los Estados, los Diputados Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de las Entidades Federativas por "violaciones graves a la

Constitución y a las leyes federales que de ellas emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales", en cuyo caso las resoluciones que en dicho juicio se emitan serán únicamente declarativas, debiendo comunicarse a la Legislatura que se trate para que proceda en los términos de la Constitución y de la legislación correspondiente. En otras palabras, respecto de los funcionarios de las Entidades Federativas, el Senado no dicta ninguna sentencia por los actos que hayan dado origen al juicio político, sino que simplemente declara la responsabilidad correspondiente, misma que sin ulterior recurso debe de ser evaluada por el Congreso Local de que se trate.

De lo anterior se desprende que dichos funcionarios gozan de "fuero constitucional" el cual estriba no tanto en proteger a la persona que encarna el funcionamiento, sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del Gobierno institucional dentro de un régimen democrático.

Sin embargo, aún cuando la fracción I del artículo 110 fue reformada en 1996, el segundo párrafo que se refiere a los sujetos a juicio político, en el ámbito local, quedó incólume, es decir, según este precepto solo los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales gozan del fuero constitucional y aquí cabe una reflexión, si el fuero se otorga a los funcionarios a quienes se les encomiendan los altos negocios del Estado, consideramos que no menos importante es la función

que desempeñan los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de los Tribunales Electorales; Agrarios; etc.

Es necesario, pues, transcribir los dos primeros párrafos del artículo 110 Constitucional, ya que es allí donde nos hace mención y nos enumera todos aquellos servidores públicos, que pueden ser sujetos de un juicio político.

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 Secretarios de Despacho, los Jefes de departamento Administrativo, los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, El Procurador General de la República, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, el Consejero del Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los órganos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en

los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución 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 comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda”.

#### **4.2. PROCEDENCIA DEL JUICIO POLÍTICO.**

El juicio político, que no procediendo por la simple expresión de ideas, lleva consigo la destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. La denuncia puede hacerla cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad, y es el caso en que el Congreso de la Unión realiza funciones judiciales al constituirse en Gran Jurado, siendo la Cámara de Diputados la acusadora y la de Senadores la que pronuncie la Sentencia.

Dentro de las causas que pueden originar este procedimiento destaca el hecho que las conductas atribuidas al servidor público correspondan a delitos, faltas administrativas y daños en perjuicio de intereses públicos fundamentales.

Las causas por las que procede el juicio político están previstas en el artículo 109 Constitucional fracción I y dice así: “Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el

mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

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

También estas causas de procedencia se encuentran contempladas en los artículos 6 y 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el artículo 6 hace mención a las mismas causas que el artículo 109 Constitucional fracción I, y el artículo 7 establece lo siguiente: "Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno, republicano, representativo, federal;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;
- V.- La usurpación de atribuciones;
- VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados o a la Sociedad, motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII.- 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.”

Es el juicio político, una institución a través de la cual, un órgano legislativo adquiere funciones de un órgano judicial, al conocer y resolver sobre la responsabilidad política en que incurra un servidor público de elevado nivel.

#### **4.3. PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLÍTICO.**

El Juicio político, es el proceso que se sigue contra algún alto funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya comisión se le declare culpable.

Para Ignacio Burgoa, señala que: “solo procede el juicio político para los delitos oficiales, acusación que se debe presentar ante la Cámara de Diputados, la cual debe hacerla valer ante el Senado, el que erigido en jurado de sentencia, puede declarar por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, que el funcionario imputado es culpable, quedando a merced de esta declaración, privado de su puesto e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley. (Artículo: 111, párrafo primero). Antes de que el Senado pronuncie sentencia en los términos indicados, el alto funcionario acusado tiene derecho a

ser oído en defensa y de aportar y promover todas las pruebas, y diligencias que considere pertinentes para desvirtuar los cargos”.

Sánchez Bringas, señala que las principales características del juicio político son las siguientes:

1. - Se origina en actos u omisiones relacionados con la función pública que constituyan la comisión de delitos oficiales y provoque la pérdida de la confianza política en un servidor pública que goce de inmunidad o, sin disponer de ésta, que sus funciones públicas sean de especial relevancia.

2. - La Cámara de Diputados conoce de las acusaciones de carácter político debiendo integrar en cada caso de denuncia las secciones encargadas de estudiarla y una vez que se han comprobado los hechos debe hacer la acusación ante la Cámara de Senadores, respetando previamente el derecho de audiencia del servidor público responsable.

3.- El Senado dispone de una jurisdicción especial porque ente la acusación formulada por la Cámara de diputados tiene la obligación de examinarla y de ofrecer otra oportunidad al servidor público para que argumente y pruebe su defensa.

4. - El Senado tiene el carácter de tribunal político, no sólo por la naturaleza de las atribuciones que despliega en este caso, sino por la representatividad que la Constitución le asigna mediante sus atribuciones.

5. - El fallo del Senado se adopta por mayoría de votos con un quórum constitucional de las dos terceras partes del total de sus miembros.

6. - El fallo es vinculatorio para los altos funcionarios de la Federación y tiene como consecuencia privarlos del cargo e inhabilitarlos para el desempeño de otras funciones públicas.

Es inductivo para los funcionarios de los Estados porque en estos casos sólo se comunicaría a las legislaturas de las entidades federativas para que procedan conforme a las normas estatales que rigen la responsabilidad pública.

7. - Cuando el mismo hecho que ha sido materia del juicio político tuviere señalada otra pena conforme a la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y apliquen las sanciones correspondientes.

Dentro de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus artículos 9 al 24. El artículo 9 dispone que: "Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados, por las conductas a las que se refiere el artículo 7 de esta Ley.

La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado.

Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto. El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

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

El artículo 10 de esta Ley, señala que: “Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al juicio político actuando como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia”.

Por su parte el artículo 12, establece la determinación del juicio político y los incisos a que ha de sujetarse.

El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación.

Una vez ratificado el escrito, dicha oficialía, lo turnará a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, para la tramitación correspondiente.

Esta Comisión en un plazo no mayor a treinta días hábiles determinará si el acusado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2 de esta ley.

La resolución que dicte la Subcomisión podrá ser revisada por el Pleno de las Comisiones Unidas a solicitud de los presidentes de las mismas.

El artículo 13 de esta ley, prevé que la Sección Instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquella, estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

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

A su vez el artículo 14 de la misma ley, señala: "La sección instructora abrirá un periodo de prueba de treinta días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección estime necesarias".

El artículo 15 se refiere a que una vez terminado el período de instrucción, se pondrá el expediente a la vista del denunciante por un plazo de tres días naturales, y por otros tres al servidor público y sus defensores a fin de que formulen alegatos.

Transcurrido dicho plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado éstos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones.

Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del acusado, las conclusiones de la Sección Instructora serán las de declarar que no ha lugar a proceder en contra del servidor público. Pero si de tales constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, se enviará la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación.

El artículo 22 de esta ley, señala que: "Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento".

El artículo 24 se refiere a que una vez recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, su presidente anunciará que debe erigirse en Gran Jurado de sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones. A la hora señalada, el presidente de la Cámara de Senadores declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de conformidad con las siguientes normas:

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

2. - Acto continuo, se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor o ambos;

3. - Retirados el servidor público y su defensor, y permaneciendo los diputados en la sección, se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ellas se contenga, el Presidente hará la declaratoria correspondiente.

Hay que recordar como lo señala el artículo 8 de citada ley, que si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución, aunque también podrá imponerse una inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde uno a veinte años.

#### **4.4. LA ACCIÓN CIUDADANA EN EL JUICIO POLÍTICO. (ARTICULO 109 CONSTITUCIONAL Y 9 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS)**

El artículo 109 Constitucional último párrafo, otorga a cualquier ciudadano la posibilidad de formular denuncias de responsabilidad en contra de los servidores públicos. Esa facultad debe realizarse bajo la más estricta responsabilidad del

denunciante y mediante la presentación de pruebas en que apoye su dicho y la encargada de recibir tales denuncias es la Cámara de Diputados.

El artículo 109 Constitucional último párrafo, dice así: "Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados, respecto a las conductas a las que se refiere el presente artículo".

Lo mismo señala el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos, además de que debe de presentarse por escrito, deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del inculpado.

El segundo párrafo del mismo artículo señala que las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

#### **4.5. SANCIONES ADMINISTRATIVAS DERIVADAS DEL JUICIO POLÍTICO.**

Para Sayeg Helú, las sanciones administrativas son aquellas: consistentes en simples sanciones económicas, proceden éstas cuando se incurre en actos u omisiones que afecten la salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad,

imparcialidad o eficacia en el desempeño que hagan los servidores públicos de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. Dichas sanciones aparejan la suspensión, destitución e inhabilitación, y deberán establecerse también en la medida de los beneficios económicos obtenidos y de los daños patrimoniales causados.

Esta medida está contemplada en el artículo 109 Constitucional fracción III que señala 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".

El artículo 113 Constitucional señala que: "Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III

del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”.

De acuerdo al artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, establece que las sanciones administrativas consistirán en:

I.- Apercibimiento privado o público;

II.- Amonestación privada o pública;

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica;

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos, no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito federal y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

El artículo 54 de la citada ley señala que: “Las sanciones administrativas, se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir las prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base a ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La antigüedad del servicio;

VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones."

De lo anterior se puede desprender que la finalidad de estos preceptos jurídicos es establecer las sanciones a que puede hacerse acreedor el servidor público en caso de incumplimiento de sus obligaciones, así mismo se establecen los criterios o normas a seguir para la aplicación de esas sanciones, con lo que se evita la utilización de criterios personales, ya que deben sujetarse en su aplicación a lo señalado en el artículo 54 de la anterior ley mencionada, la que además establece que en caso de aplicación de sanciones económicas, se aplicarán dos veces o tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

#### 4.6. PRESCRIPCIONES.

El juicio político procede durante el período de desempeño y dentro de un año después, siendo también de un año, como límite máximo, el período para iniciar el procedimiento destinado a exigir las sanciones administrativas correspondientes. Por lo que toca a las sanciones penales, los períodos de prescripción serán las mismas que consignan las respectivas leyes penales.

Así lo prevé el artículo 114 Constitucional: "El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

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

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

#### **4.7. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA SEPARACIÓN DEL FUERO CONSTITUCIONAL A LOS SENADORES Y DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.**

Debido a los casos de impunidad y corrupción así como el escándalo que propician algunos funcionarios públicos, trae como consecuencia la necesidad y exigencia de revisar los alcances de la figura del fuero constitucional y acotarlo o suprimirlo, ya que hay que recordar que el fuero constitucional no inhibe la acción de la justicia y sólo la condiciona a una serie de procedimientos previos o especiales por el carácter del legislador, pero si se extralimita en esa protección y asume que por ella puede cometer infracciones o delitos impunemente estaría dando una interpretación incorrecta de esa institución jurídica y política que es el fuero.

El fuero constitucional para los Diputados, no da para cancelar ni las investigaciones ni las averiguaciones previas, ni eventualmente fincar responsabilidades.

No obstante, para algunos funcionarios públicos como el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de nombre Ricardo García Cervantes defiende la figura del fuero, explicó que "con ello se pretende evitar la acción autoritaria o unilateral de quien teniendo la posibilidad de aprehender a un legislador lo haga con la intención de intimidarlo en el ejercicio de sus funciones,

aunque insistió que quien siendo legislador y si se comete un delito debe someterse al imperio de la ley".

Respecto de la figura constitucional del fuero opina que "los miembros del Congreso deben conservar garantías frente a las autoridades de otros poderes y de otros niveles de gobierno. Ser miembro del Congreso mexicano es no sólo un privilegio, sino una responsabilidad. Yo diría que por ser una responsabilidad tan honrosa es que llega a ser un privilegio, pero nada más, no es una *patente de corso* para violentar nuestras decisiones jurídicas".

Desde un punto de vista personal tanto el fuero de los legisladores como la inmunidad de los secretarios de Estado deben ser acotados o suprimidos para que no se confundan con actos de impunidad, las dos figuras no pueden ser utilizadas para evadir la ley o agredir a policías, como ocurrió con el diputado guerrerense.

Desde el mismo punto de vista, el fuero sólo debe ser utilizado para la protección del trabajo parlamentario, el cual debe ser acotado para evitar abusos o conductas reprobables.

El objetivo principal de este trabajo es proponer que se restrinja la figura de inmunidad para los servidores públicos, a fin de evitar excesos y abusos de poder, o la impunidad para casos de violaciones de la ley.

Pero, para esto hay que revisarse los alcances que tiene la figura del fuero constitucional.

Para algunos funcionarios públicos como Diego Fernández de Ceballos estima que "el fuero constitucional tiene una función válida, que es la garantía para que se pueda cumplir una alta responsabilidad pública, pero no para solapar comportamientos ilegales o abusivos".

Considero que el fuero no debe usarse para otorgar impunidad ni para favorecer a los beneficiados en cuestión de delitos comunes, porque fue pensada para que la labor pública no se obstaculice.

Resulta indispensable modernizar el concepto de fuero, que en sus inicios sirvió para proteger a los funcionarios de los posibles atropellos del poder, y que en la actualidad se ha convertido en un obstáculo para juzgar a funcionarios en los que hay claros indicios de una conducta delictuosa.

Al respecto me parece necesario transcribir, la opinión del distinguido jurista Ignacio Burgoa, en una conferencia que dio en la UNAM, el sábado, 30 de septiembre del año 2000, sobre la necesidad de suprimir la figura de fuero constitucional y de la ineficiencia del juicio político. (Boletín: UNAM-2000/615)

**"EL JUICIO POLÍTICO NO ES UN INSTRUMENTO EFICAZ Y DEBE DESAPARECER": IGNACIO BURGOA.**

De mantenerse este instrumento jurídico, las sanciones para los servidores públicos deberían ser más graves: El sistema de responsabilidades de los funcionarios necesita revisarse para estar acorde a nuestra realidad política.

El juicio político previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debería suprimirse por ser ineficiente, ya que nunca se ha seguido un procedimiento de esa índole hasta sus últimas consecuencias, aseguró el profesor emérito de la Facultad de Derecho de la UNAM Ignacio Burgoa Orihuela.

Al hablar en la conferencia "Fuero Constitucional y Declaración de Procedencia", Burgoa Orihuela manifestó que sería un error, sin embargo, retirar el fuero constitucional de los altos funcionarios del Estado.

Lo oportuno, resaltó, sería eliminar el fuero de inmunidad que goza el Presidente de la República, para convertirlo en un fuero de no procesabilidad, como aquél que protege a diputados y senadores.

Burgoa Orihuela explicó que existen diferencias entre ambos casos, ya que el fuero de no procesabilidad implica que el funcionario que goza de él, de acuerdo a la Constitución, no puede ser perseguido judicialmente por las vías ordinarias.

Para que ello sea posible, explicó, se requiere una declaración de la Cámara de Diputados, que antes se conocía como "desafuero" y hoy recibe el nombre de declaración de procedencia.

Esa declaración, precisó, significa que del servidor público ya no está protegido y puede ser sometido a la jurisdicción de las autoridades ordinarias.

A diferencia de este mecanismo, añadió Burgoa, el fuero de inmunidad consiste en una protección al alto funcionario del Estado, quién no puede ser responsable por los delitos que eventualmente cometa en el ejercicio de sus funciones.

Ello ocurre, ejemplificó, con el presidente de la República, quien durante el ejercicio de su cargo sólo puede ser acusado por delitos graves y por traición a la patria.

El profesor emérito de la Facultad de Derecho dijo que una vez concluido su periodo, quien haya sido presidente de México puede ser acusado normalmente ante las instancias ordinarias de procuración de justicia y en su caso, procesado ante la autoridad judicial.

Sobre el juicio político, del cual está excluido el primer mandatario por no estar contenido en la enumeración que hace el Artículo 110 de la Constitución de los

servidores públicos que pueden ser sujetos a ese procedimiento, cuando se trata de un ex presidente de la nación también es totalmente inoperante.

La razón de ello estriba, precisó, en que las sanciones que pueden dictarse por la Cámara de Senadores al resolver un juicio político, consisten en la destitución o en la inhabilitación para ejercer otro cargo público.

En ese supuesto, afirmó, la destitución no tiene sentido porque el ex presidente ya ha cesado en sus funciones. Y con respecto a la inhabilitación, agregó, también es ineficaz la sanción pues nadie ha ocupado un cargo público después de haber fungido como presidente de la República, a excepción de Emilio Portes Gil, quien después de su periodo fue Procurador.

De mantenerse el juicio político como instrumento para perseguir a quienes en el ejercicio de la función pública incurran en faltas graves, expresó Burgoa, sería necesario hacer más severas las sanciones, incluso abrir la posibilidad de que se pudieran aplicar penas corporales como las privativas de libertad.

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, concluyó, tiene que revisarse y adecuarse a nuestra realidad política y a los hechos mismos de corrupción y deshonestidad que los mexicanos padecemos por parte de las autoridades".

Con esta opinión cerramos el presente capítulo denominado juicio político, y lo considero como un obstáculo más para entorpecer la acción de la justicia, además de que como lo opina Burgoa, es inoperante en la actualidad, por lo que si se eliminara la figura del fuero constitucional sería innecesario el juicio político, ya que si el funcionario público ya no cuenta con la inmunidad, que lo protege de cualquier denuncia, ya no se requiere de la existencia ni de la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados, ni del juicio político.

## **CAPITULO 5.**

### **LA NECESIDAD DE SEPARAR EL FUERO CONSTITUCIONAL A LOS SENADORES Y DIPUTADOS PARA QUE RESPONDAN POR LOS DELITOS Y FALTAS.**

En el presente capítulo, se analizará la necesidad que hay, en la actualidad de separar o eliminar el fuero constitucional a los legisladores federales para que respondan por los delitos y faltas en que incurran, no sólo en el ejercicio de sus funciones, sino también por aquellos delitos que cometan cuando no están desempeñando su función. El fuero constitucional, es una figura jurídica contemplada en el artículo 61 Constitucional, para los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, figura que implica la inmunidad absoluta sobre las opiniones que manifiesten dichos legisladores, por lo que nunca podrán ser perseguidos y en su caso llegar a ser sancionados por ello.

Es por eso, que la autora de la presente investigación considera importante, la necesidad de separar el fuero de los Senadores y Diputados Federales para que, no se siga abusando de los efectos de esta figura jurídica.

## 5.1. LA INVIOLABILIDAD E INMUNIDAD DE LOS LEGISLADORES FEDERALES CONTEMPLADA EN EL 61 CONSTITUCIONAL.

El artículo 61 Constitucional prevé: "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar".

Este artículo otorga a los legisladores, total independencia frente al Ejecutivo, ello, para un mejor desempeño de su función, que les ha sido encomendada.

"Dicho precepto tiene sus antecedentes en nuestros primeros documentos constitucionales. ya que la Carta de Apatzingán y las Constituciones de 1824 y 1857 reconocían tal inmunidad. Señala el mismo autor que dicho artículo es "como garantía de la independencia de criterio y del mejor funcionamiento de las Cámaras, con un poder autónomo y en condiciones de libertad para defender, tanto los intereses regionales como los del pueblo que representan". (Moreno: 1993;434)

Para Jorge Carpizo, los principios de inviolabilidad consagrados en el artículo 61 Constitucional y el de inmunidad consagrado en los artículos 108 y 109 del mismo ordenamiento, van estrechamente relacionados con el principio de

independencia previsto en el artículo 62 de la misma Constitución, la cual es otorgada a los miembros del Poder Legislativo.

El principio de inviolabilidad consagrada en el artículo 61 Constitucional, implica una certeza o seguridad para el legislador, en virtud de que no puede ser acusado ni enjuiciado por las opiniones que haya expresado en el ejercicio de sus funciones, aún y cuando dichas manifestaciones o expresiones pudieran constituir algún delito consagrado en la legislación penal, tales como el de injurias, calumnias o difamación, y como el mismo precepto señala dicha protección se extiende no sólo en el periodo en que desempeñen el cargo los legisladores sino aún y cuando ya lo hayan dejado. Al respecto señala Daniel Moreno: "Además, esa irresponsabilidad, para que sea completa, tiene como adición de que aun después de que cesen las funciones de los parlamentarios no se les puede perseguir por tales hechos".

Tal y como lo señala el autor Jorge Carpizo "es una garantía perpetua y no se les puede imponer sanciones administrativas ni económicas". Pero esta garantía que señala el autor no solo protege a los representantes del pueblo mencionados frente sanciones administrativas y económicas sino también de las penales en que pudieran incurrir, siempre y cuando, sea con motivo del ejercicio que se les haya encomendado, es decir, en ejercicio de sus funciones y que sus expresiones dieran lugar a algún ilícito penal, como el de injurias, calumnias, etc. Por que hay que mencionar que cuando dicho funcionario público, comete algún delito del

orden común ya sea del fuero federal o del fuero común, en el que se le pretende imponer una sanción de carácter penal, y que se le atribuye al legislador haber cometido el delito en el tiempo en que ejerce su encargo, se le podrá aplicar dicha sanción, pero es necesario que la Cámara de Diputados los desafore, para que se pueda entonces sí ejercer acción penal en contra de ellos o que haya concluido la función que desempeñaban, es decir, la de representantes del pueblo.

La protección de los legisladores federales por la mera expresión de sus ideas, es total, amplia y perpetua, ya que no podrán ser reconvenidos por ellas ni durante ni después del encargo conferido, se puede decir que son inmunes e irresponsables por dichos actos por siempre.

" La inmunidad es absoluta: antes y después del ejercicio de la función, cuando se trata de las opiniones. Respecto a la irresponsabilidad por los delitos del orden común, no es absoluta: cuando el funcionario ha terminado su representación, se le puede exigir la responsabilidad resultante de tales infracciones a la ley".  
(Moreno: 1993;434)

Una explicación muy clara nos da Jorge Carpizo, sobre los principios de inviolabilidad e inmunidad de que gozan los legisladores y señala que: los principios de inviolabilidad e inmunidad de que gozan los legisladores se deben a su labor: en múltiples ocasiones deben ser los críticos del gobierno y deben estar

seguros de que pueden expresar sus opiniones y actuar con independencia, ya que la ley fundamental los protege a través de su inviolabilidad e inmunidad.

La conclusión a que se llega después de analizar el artículo 61 Constitucional y después de conocer los diferentes puntos de vista de distinguidos autores tales como Jorge Carpizo, Daniel Moreno, Feliciano Calzada Padrón y Enrique Pérez León, se concluye que el motivo de atribuir o conceder a los legisladores federales una protección constitucional, llamada inmunidad (fuero constitucional) e irresponsabilidad, es para darles certeza, una seguridad de que no van a ser atacados por las opiniones que manifiesten en el ejercicio de sus funciones, ya sea contra ataques de otros poderes tales como el Ejecutivo o también de ataques traducidas en acusaciones por parte de los particulares. Pero dicha inmunidad e irresponsabilidad es total, solo por las opiniones que expresen como representantes del pueblo, aún y cuando hayan cesado sus funciones, siendo entonces responsables por la comisión de delitos del orden común, sean de índole federal o del fuero común, que cometan dichos legisladores federales durante el tiempo en que ejercen el cargo, y podrán ser acusados por esos delitos aún y cuando ya hayan dejado de ser representantes del pueblo, siempre y cuando no haya operado la prescripción que señalan las leyes penales para el caso de que se trate. En estos casos antes señalados no opera el principio de irresponsabilidad consagrado a los legisladores, ya que sí podrán ser enjuiciados y sancionados por los delitos que hubieren cometido, ello, una vez que la Cámara de Diputados, lo autorice y proceda a desaforar, es decir, a retirar la inmunidad de que gozan tales

servidores públicos para que entonces sí puedan ser juzgados por la jurisdicción común.

El artículo 61 Constitucional, es muy claro al señalar que sólo son inmunes e irresponsables por las opiniones de los legisladores, pero no por los delitos del orden común que pudieren cometer dichos representantes del pueblo, ya que en tal caso la misma Constitución dispone los procedimientos necesarios para que se le sancione de acuerdo a la materia y al delito que corresponda.

## **5.2. EL FUERO CONSTITUCIONAL COMO UN OBSTÁCULO EN LA PERSECUCIÓN DE LAS FALTAS Y DELITOS QUE COMETAN LOS SENADORES Y DIPUTADOS FEDERALES.**

Aunque la Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndolos así en el principio de igualdad ante la ley, no obstante, la Constitución establece que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones algunos de esos funcionarios (tal es el caso de los legisladores federales) no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión, por lo que la figura del fuero no exige la impunidad de los funcionarios sino sólo su inmunidad durante el tiempo del encargo.

El fuero constitucional opera bajo dos aspectos: como fuero de inmunidad y como fuero de no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, el primero, como ya se ha dicho anteriormente, es el privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, y únicamente la tienen los Diputados y Senadores en forma absoluta, los cuales "son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos" y el segundo, quiere decir que mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate el llamado juicio político los funcionarios señalados en el artículo 110 Constitucional no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria. En otras palabras, estos altos funcionarios si son responsables por los delitos comunes y oficiales que cometan durante el desempeño de su cargo, solo que no se puede proceder contra ellos en tanto no se les despoje del fuero de que gozan y que, según acabamos de afirmar, es el impedimento para que queden sujetos a los Tribunales que deban juzgarlos.

Este impedimento, que existe para que los legisladores federales puedan ser juzgados por la jurisdicción ordinaria, es el obstáculo que se presenta, ya que el fuero en México se ha ejercitado con un abuso desmedido por parte de algunos funcionarios, para quienes el fuero no ha sido inmunidad sino impunidad a la corrupción dentro de la función pública; ya que diversas clases de delitos se han consentido gracias a la sobreprotección de esta figura, por lo que se sugiere su restricción o por lo menos se excluya de dicho fuero a los legisladores federales, y

de una manera general a todos aquellos servidores públicos que desempeñan funciones de las cuales depende la seguridad y bienestar de la sociedad.

**5.3. ES NECESARIO QUITAR EL FUERO CONSTITUCIONAL A LOS SENADORES Y DIPUTADOS FEDERALES MODIFICANDO EL ARTÍCULO 61 CONSTITUCIONAL, EN SU PÁRRAFO SEGUNDO Y EL ARTICULO 112 CONSTITUCIONAL.**

Debido a todos los motivos expuestos anteriormente y para poder llevar a cabo el objetivo propuesto con la elaboración del presente trabajo de tesis, se considera necesario y oportuno separar el fuero constitucional a los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, para que respondan por los delitos y faltas en que incurran con motivo de sus funciones o aprovechando el fuero que la Constitución les otorga por el cargo público que ocupan.

Por los motivos expuestos anteriormente es que se propone la modificación tanto al artículo 61 Constitucional párrafo segundo como del 112 Constitucional primer párrafo para quedar como sigue:

ARTICULO 61 CONSTITUCIONAL, SEGUNDO PÁRRAFO dice:

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

Este segundo párrafo es el que se sugiere se modifique, ya que si estamos de acuerdo en la protección que les otorga la Constitución en forma absoluta, pero solo para las opiniones que ellos manifiesten en ejercicio de sus funciones, pero no que ese fuero constitucional signifique un obstáculo para la persecución de los delitos y faltas en que incurran dichos funcionarios públicos, por lo que se propone que el funcionario público que cuente con la protección del fuero, en caso de que cometa un delito de cualquier índole, este pueda ser procesado por dicho delito sin necesidad de que se le retire el fuero sino que cuando se cometa algún ilícito tenga los mismos efectos el fuero constitucional cuando el funcionario está separado de su encargo.

El segundo párrafo del artículo 61 quedaría de la siguiente manera, según mi Opinión:

“El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma, siempre y cuando éstos no incurran en el supuesto a

que hace referencia el artículo 112 Constitucional y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar”.

ARTÍCULO 112 CONSTITUCIONAL DICE: “No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo”.

El artículo 112 Constitucional ya modificado quedaría de la siguiente manera:  
No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo o cometa delito flagrante, estando en el cargo.

Es así, modificando un poco éstos dos artículo como se propone se les suprima o restrinja la protección del fuero a los Diputados y Senadores Federales, como una medida para poner un alto a los abusos desmedido de tan importante figura jurídica.

## CONCLUSIONES

Fuero constitucional, figura tan importante en nuestra medio jurídico, es acogido por la Constitución General en el artículo 61 Constitucional, que "otorga también al presidente de cada Cámara a velar por el respeto al fuero constitucional".

Conforme a éste artículo y como ya se mencionó anteriormente, la Constitución contempla la figura del fuero constitucional, ello como una medida de protección, para que los servidores públicos a que hace mención el artículo antes citado, puedan desempeñar fielmente su encargo.

Los Diputados y Senadores gozan del fuero que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.

Al mismo tiempo, de acuerdo a la Constitución en base a los artículos del 108 al 114, los Diputados y Senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento

constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.

Aunque cabe mencionar que la inmunidad o fuero constitucional otorgado por la máxima ley a los legisladores federales, es de manera total, ya que por las opiniones que emitan dentro del desempeño de sus cargos, nunca podrán ser sujetos a una responsabilidad, ni penal ni de cualquier tipo, aun y cuando esas opiniones signifiquen la comisión de alguna conducta delictiva.

De lo anterior se desprende que dichos funcionarios gozan de "fuero constitucional" el cual estriba no tanto en proteger a la persona que encarna la función pública, sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del Gobierno institucional dentro de un régimen democrático.

Se considera un obstáculo más para la persecución de los delitos y faltas en que incurra un funcionario público, el llamado juicio de procedencia o desafuero para que se pueda proceder penalmente contra cualquier funcionario, en donde la Cámara de Diputados declara por mayoría absoluta de los miembros presentes si se procede o no en contra del funcionario público, en caso de que proceda, el efecto de esta declaración será separar de su encargo al acusado para que quede a la jurisdicción de los tribunales competentes y pueda ser juzgado penalmente. El artículo 111 Constitucional, establece las personas o servidores

públicos que gozan del fuero constitucional en razón del cargo que desempeñan. El fuero significa inmunidad y no impunidad, quienes lo poseen están sujetos a los procedimientos establecidos por las leyes, pero antes de que sean consignados ante las autoridades competentes y sujetos a proceso penal, se requiere del acto previo y especial del llamado juicio de procedencia o desafuero, con el cual se suprime la inmunidad de que gozaban hasta el momento.

Debemos hacer mención a algunas características de importancia que se encontraron en el procedimiento del juicio político, ya que es el único medio para poder despojar de la investidura pública y por consiguiente de la protección del fuero constitucional, al funcionario público al cual se le imputa la comisión de un delito de carácter oficial.

El juicio político, es un procedimiento de excepción, porque se sigue a funcionarios o servidores públicos que están al margen del sistema ordinario de persecución y castigo de ilícitos, por lo que solo en forma aislada, al Congreso de la Unión abandona sus funciones naturales de legislar y se avoca a juzgar a uno de sus miembros de la clase gobernante.

Es uniinstancial, es decir, no hay segunda instancia, ni recursos que hacer valer. Se origina en actos u omisiones relacionadas con la función pública, que constituya la comisión de los delitos oficiales y provoquen la pérdida de la

confianza política en un servidor público que goce de inmunidad o sin disponer de ésta, que sus funciones públicas sean de especial relevancia.

La Cámara de Diputados conoce de las acusaciones de carácter político debiendo integrar en cada caso de denuncia, las secciones encargadas de estudiarla, y una vez que se han comprobado los hechos se debe hacer la acusación ante la Cámara de Senadores.

El Senado dispone de una jurisdicción especial porque ante la acusación formulada por la Cámara de Diputados tiene la obligación de examinarla y de ofrecer la oportunidad al servidor público para que argumente lo que a sus intereses convenga.

El fallo del Senado, tiene como consecuencia privarlos del cargo e inhabilitarlos para el desempeño de otras funciones públicas, independientemente de que el mismo hecho materia del juicio político tenga otra pena señalada conforme a la ley, ya que el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y apliquen las sanciones correspondientes.

En un régimen democrático los hombres que personifican los Organos del Estado y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben catalogarse como servidores públicos, por lo cual su conducta en el desempeño de sus funciones debe de enfocarse hacia el servicio público mediante

la aplicación correcta de la ley, es decir ningún funcionario debe actuar en beneficio personal, anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional, ya que como servidor público está ligado con los gobernados a través de dos principales nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería incalculable, a saber: el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la ley y el que consiste en realizarlos honestamente con un gran espíritu de servicio y están ligados a dos grandes principios; al de legalidad y al de responsabilidad, las dos piedras angulares sobre los que descansa la democracia.

Por eso la responsabilidad que se exige a los servidores públicos es que se conduzcan con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, por lo que su incumplimiento debe ser severamente castigado por la Constitución porque redundaría en perjuicio de los intereses nacionales. Por eso el título dedicado a regular la acción del servidor público no debe de ser un catálogo de prohibiciones y procedimientos, ya que dicho título contiene una garantía fundamental; el Derecho de los pueblos a contar con gobiernos honestos y en su caso perseguir y sancionar a quien actúe ilícitamente dentro del servicio público, haciendo efectivas todas las sanciones, hoy en día no nos podemos dar el lujo de seguir solapando la corrupción, debe haber una campaña cívica en la que los particulares denuncien a los malos servidores públicos, se deben de mejorar nuestros instrumentos legales, restringir el fuero, reducir los tiempos en los procedimientos tanto del juicio de procedencia como el

de responsabilidad de los servidores públicos, la renovación moral debe de prosperar si queremos hacer de México una nación de la que nos sintamos orgullosos, ¡guardemos también la dignidad cívica de servir a nuestros conciudadanos con honradez y en estricto apego a los preceptos constitucionales!

## PROPUESTA

Es necesario separar el fuero constitucional de los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión para que respondan por los delitos y faltas, ya que el fuero constitucional es un obstáculo en la persecución de las faltas y los delitos que cometan dichos servidores públicos.

Para llevar a cabo la anterior propuesta es necesario modificar dos artículos constitucionales que serían el artículo 61 segundo párrafo y el 112 de nuestra Carta Magna.

El segundo párrafo del artículo 61 quedaría de la siguiente manera:

“El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma, siempre y cuando éstos no incurran en el supuesto a que hace referencia el artículo 112 Constitucional y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar”.

A su vez el artículo 112 ya modificado quedaría así: “No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111

cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo o cometa delito flagrante “.

La figura del fuero constitucional, tal como está dispuesto en la ley, debe acatarse, pero al mismo tiempo debe explicarse muy bien, ya que el fuero no inhibe la acción de la justicia y sólo la condiciona a una serie de procedimientos previos o especiales, pero si se extralimita en esa protección y por ella puede cometer infracciones o delitos impunemente se esta dando una interpretación incorrecta de esa institución jurídica y política que es el fuero.

El fuero constitucional respecto a los Diputados y Senadores, no implica cancelar ni las investigaciones ni las averiguaciones previas, ni eventualmente fincar responsabilidades. Lo que se pretende es evitar la acción autoritaria o unilateral de quien teniendo la posibilidad de aprehender a un legislador lo haga con la intención de intimidarlo en el ejercicio de sus funciones.

Si bien es cierto los Diputados y Senadores deben conservar garantías frente a las autoridades de otros poderes y de otros niveles de gobierno, pero dichas garantías no deben implicar acciones que violenten nuestras disposiciones jurídicas.

Es por ello que debe ser acotada esa garantía constitucional: Tanto el fuero de los legisladores deben ser acotados para que no se confundan con actos de

impunidad, esta figura no puede ser utilizada para evadir la ley, el fuero sólo debe ser utilizado para la protección del trabajo parlamentario, el cual debe ser acotado para evitar abusos o conductas reprobables.

Considero que cualquier regulación por parte de la ley sobre el restringir los alcances de la figura del fuero constitucional debe ser cuidadosa de tal manera que no se afecte el papel de los legisladores y su buen desempeño.

La propuesta del presente trabajo es eliminar la figura de inmunidad para los servidores públicos (Senadores y Diputados Federales), en casos de flagrancia, a fin de evitar excesos y abusos de poder, o la impunidad para casos de violaciones de la ley derivada de actos ilícitos cometidos durante el encargo.

El fuero constitucional tiene una función válida, que es la garantía para que se pueda cumplir una alta responsabilidad pública, pero no para solapar comportamientos ilegales o abusivos.

La figura del fuero que gozan funcionarios y legisladores debe ser delimitada para evitar el abuso de esa garantía constitucional. El fuero no debe usarse para otorgar impunidad ni para favorecer a los beneficiados en cuestión de delitos comunes, porque fue pensada para que la labor pública no se obstaculice.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ARTEAGA NAVA, Elisur (1994)  
"Derecho Constitucional"  
Editorial UNAM. México
  
2. - ARTEAGA NAVA, Elisur (1999)  
"Diccionario Jurídico Harla"  
Editorial Harla. México.
  
3. - BAQUEIRO ROJAS, Edgardo (1995-1997)  
"Diccionario Jurídico Harla"  
Editorial Harla. México.
  
4. - BURGOA ORIHUELA, Ignacio (1989)  
"Derecho Constitucional Mexicano"  
Editorial Porrúa. México.
  
5. - CARPIZO MCGREGOR, Jorge (1998)  
"Estudios Constitucionales"  
Editorial Porrúa. México.

6.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS.

Editorial Porrúa.

México, 2000.

7.- DUVERGER, Maurice (1992)

"Instituciones Políticas y Derecho Constitucional"

Editorial Ariel Planeta. Barcelona-México.

8.- Leyes, decretos. (1994)

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En la revista Cuadernos de Derecho.

Núm. 3. Julio de 1994, (pág. 4-48), México, D.F.

9. - PÉREZ DE LEÓN, Enrique (1997)

"Notas de derecho constitucional y administrativo"

Editorial Porrúa. México.

10. - QUIROZ ACOSTA, Enrique (1999)

"Lecciones de derecho constitucional"

Editorial Porrúa. México.

11.- RAMÍREZ BLANCO, Norberto (1994)

"Derecho Constitucional I: antología"

Editorial UNAM. México.

12.- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique (1997)

"Derecho Constitucional"

Editorial Porrúa. México.

13.- TENA RAMÍREZ, Felipe de J. (1991)

"Derecho Constitucional Mexicano"

Editorial Porrúa. México.

14.- Tribunal Fiscal de la Federación (1996)

"Servidores Públicos"

Tribunal Fiscal de la Federación.

Ejemplar número 021238. (pag.1-318) México D.F.

15.- Tribunal Fiscal de la Federación (1996)

"Servidores Públicos"

Tribunal Fiscal de la Federación.

Ejemplar número 021238. (pag.1-318) México D.F.

16.-VALENCIA CARMONA, Salvador (1995)

“Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo”

Editorial Porrúa-UNAM. México.