

## CAPÍTULO PRIMERO

### NATURALEZA DEL FUERO CONSTITUCIONAL

I. Concepto de fuero . . . . .	1
II. El fuero constitucional . . . . .	2
III. El régimen original de responsabilidades en la Constitución de 1917 . . . . .	4
IV. La reforma constitucional de 1982 . . . . .	10
V. Naturaleza del fuero constitucional . . . . .	22
1. La responsabilidad política . . . . .	29
2. La responsabilidad administrativa . . . . .	31
3. La responsabilidad penal . . . . .	31
VI. Las razones del fuero constitucional . . . . .	32
VII. La noción de fuero constitucional en sentido amplio	36

## CAPÍTULO PRIMERO

### NATURALEZA DEL FUERO CONSTITUCIONAL

#### I. CONCEPTO DE FUERO

La palabra *fuego* deriva del latín *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”.<sup>1</sup> En el ámbito del derecho tiene distintas acepciones; la Real Academia Española recoge como la primera y más antigua de ellas la de “norma o código dados para un territorio determinado...”; como segunda acepción aparece: “jurisdicción, poder. Fuego eclesiástico, secular”; también significa “compilación de leyes. Fuego Juzgo, Fuego Real”. Tiene asimismo el sentido de “Cada uno de los privilegios y exenciones que se conceden a una provincia, a una ciudad o a una persona”. Otros significados de contenido jurídico son: “competencia a la que legalmente están sometidas las partes y que por derecho les corresponde”, y “competencia jurisdiccional especial que corresponde a ciertas personas por razón de su cargo. Fuego parlamentario”.<sup>2</sup> Como puede apreciarse, se trata de un término con una larga tradición en el léxico jurídico.

En México las connotaciones procesales de fuego se orientan en un sentido similar. Se emplea “como sinónimo de competencia, cuando se habla de fuego común, fuego federal o fuego del domicilio, como sinónimo de jurisdicción, que sería el caso del fue-

<sup>1</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, 7a. ed., México, Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

<sup>2</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, 22a. ed., 2001.

ro de guerra; también se habla de fuero constitucional, en donde tiene otro significado, ya que se trata de un requisito de procedibilidad”.<sup>3</sup>

## II. EL FUERO CONSTITUCIONAL

Esta expresión ha dado lugar a cuestionamientos y generado polémicas jurídicas. La reforma a los artículos 108 a 114 de nuestra Constitución, publicada el 28 de diciembre de 1982, al inicio del sexenio del presidente Miguel de la Madrid, intentó suprimir toda referencia a la palabra *fuero* con el propósito de desechar la idea de un privilegio o protección especial para los funcionarios de mayor rango. Incluso la alusión a los “altos funcionarios de la Federación” que contenía el artículo 110 fue suprimida para generalizar el concepto de “servidores públicos”. El mencionado artículo empleaba también de manera inequívoca el concepto de “fuero constitucional” para referirse a la inmunidad relativa de determinados servidores públicos que desempeñan funciones de alta jerarquía, sea porque en ellos se deposita directamente el ejercicio de un poder de la Unión o de los estados; el ejercicio de una atribución autónoma, o tienen delegada de modo inmediato una tarea de la administración pública que corresponde al titular del Poder Ejecutivo. La pretensión de hacer desaparecer la noción de *fuero constitucional* del texto de nuestra norma suprema no alcanzó al contenido del artículo 61, cuyo segundo párrafo, introducido con motivo de la reforma política de 1977, 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 reúnen para sesionar”. Resulta, pues, evidente, que el Constituyente en distintos momentos ha reconocido la existencia de un *fuero constitucional*,<sup>4</sup> por virtud del cual las personas que desempeñan determinadas tareas públicas reciben una protección

<sup>3</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, cit. nota 1.

<sup>4</sup> La Constitución de 1857 usaba también el término *fuero* en su artículo 108.

específica respecto de la manera en que puede procederse contra ellas en caso de que se les impute la realización de ciertas conductas ilícitas.

Las modificaciones introducidas en 1982 al título cuarto de la Constitución, relativo a las “Responsabilidades de los servidores públicos”, hasta entonces denominado “De las responsabilidades de los funcionarios públicos”, significaron un cambio semántico, pero los conceptos básicos permanecen idénticos. José Luis Soberanes<sup>5</sup> dice que el procedimiento para que la Cámara de Diputados autorizara un proceso penal contra altos funcionarios antes de las citadas reformas “se llamaba ‘desafuero’, pues con él se privaba al alto funcionario de su fuero constitucional. Ahora se llama, de declaración de procedencia”.

J. Jesús Orozco Henríquez<sup>6</sup> señala que la actual redacción del artículo 111 constitucional “conserva y amplía la institución de la inmunidad procesal de ciertos servidores públicos de alta jerarquía —antiguamente llamada en forma equívoca ‘fuero constitucional’ y que después de haber sido severamente criticada, ahora se denomina eufemísticamente ‘declaración de procedencia’—, *pero cuyo significado y alcance jurídicos, siguen siendo exactamente los mismos*” (énfasis añadido).

Este mismo autor alude al contenido del artículo 61 de la Constitución, que ya comentamos, y al hecho de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), reglamentaria del título cuarto constitucional, sigue hablando de *fuero*. Efectivamente, el artículo 1o. en su fracción V, se refiere a los “servidores públicos que gozan de fuero”. El 25, indica que como requisito del procedimiento para la declaración de procedencia tendiente a determinar si habrá de iniciarse un proceso penal contra determinado servidor público protegido por la institución jurídica a la que nos venimos refiriendo, la autoridad co-

<sup>5</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, voz “Fuero constitucional”.

<sup>6</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 7a. ed., México, Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1995, tomo II, p. 1110.

rrespondiente deberá verificar la “subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita”, y el artículo 28 señala que si la Cámara de Diputados declara la no procedencia, “no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero...”.

Lo hasta aquí expuesto comprueba que existen elementos constitucionales y legales para reconocer la validez en la doctrina jurídica del concepto llamado *fuero constitucional*. Así, independientemente de la crítica que pueda merecer esta institución, resulta innegable que alude a una situación jurídica específica, consistente en un conjunto de normas aplicables a determinados servidores públicos que en razón de la función que desempeñan quedan sujetos a un régimen propio en cuanto a la exigencia de ciertas responsabilidades en las que puedan incurrir por su conducta.

### III. EL RÉGIMEN ORIGINAL DE RESPONSABILIDADES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

El texto original de la Constitución de 1917 establecía un régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos basado en la distinción entre *delitos comunes* y *delitos oficiales*. Este régimen era aplicable a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los magistrados (*sic*) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho y el procurador general de la República. También se preveía fincar responsabilidades a los gobernadores de los estados y a los diputados a las legislaturas locales por violaciones a la Constitución y a las leyes federales.

La propia Constitución, en su artículo 110, se refería a quienes desempeñaban este conjunto de cargos como “altos funcionarios de la Federación”.

En cuanto al presidente de la República, la redacción primigenia del párrafo correspondiente del artículo 108 ha quedado intocada hasta la fecha, señalando que durante el tiempo de su encar-

go sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Para comprender este esquema debemos decir que por *delitos oficiales* se entendían aquellos cometidos con motivo del desempeño del cargo público conferido. Delito *común*, por exclusión, sería todo aquel que se cometiera sin relación con el desempeño de la función pública encomendada al funcionario.

En el contexto del artículo 108 original de la Constitución de 1917, además de *delitos* propiamente dichos se consideraban las *faltas* y las *omisiones* en que se incurriera en el ejercicio del cargo, como causas de responsabilidad.

Los procedimientos aplicables para hacer efectiva la responsabilidad correspondiente eran distintos. La imputación de un delito común daba lugar al *desafuero*; la de un delito oficial, o las faltas u omisiones de la misma naturaleza, originaba la apertura de un juicio ante la Cámara de Senadores, en el cual actuaba con el carácter de órgano acusador la Cámara de Diputados. A este último procedimiento la doctrina lo denominaba *juicio político*,<sup>7</sup> pero no lo calificaba así el texto constitucional.

Tena Ramírez consideraba que entre ambos procedimientos había una diferencia sustancial: en el caso del *desafuero* el acto de la Cámara de Diputados por el que se declara que ha lugar a proceder contra el acusado “no es... acto jurisdiccional, sino de índole administrativa, el simple acto administrativo de separar de su encargo a un funcionario”.<sup>8</sup>

En cambio, razonaba que cuando la Cámara de Senadores inicia el juicio político a partir de la acusación de la Cámara de Diputados para juzgar a aquel funcionario al que se le imputaba la comisión de un delito oficial estamos en presencia de “un verdadero juicio, que por serlo justifica, ahora sí, la denominación de Gran Jurado que el artículo otorga a aquella Cámara (la de Sena-

<sup>7</sup> Véase Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 26a. ed., México, Porrúa, 1992, pp. 559 y 564-567.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 562.

dores). Debe al efecto oír al acusado y practicar todas las diligencias que estime convenientes, para concluir con una resolución que es auténtica sentencia, ya sea que absuelva o que condene”.<sup>9</sup>

Tena Ramírez objetaba la denominación de Gran Jurado contenida en el artículo 74, fracción V, del texto original de la Constitución de 1917, que aplicaba este título a la Cámara de Diputados cuando debía realizar la función de declarar si había o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios que gozan de fuero constitucional; esto es, cuando se trataba de privarlos del fuero, procediendo, consecuentemente, al desafuero. Las razones de este reconocido autor se justificaban por el hecho de que efectivamente en el caso de los delitos oficiales habría de desarrollarse un verdadero juicio penal, en el cual la Cámara de Diputados acusaba y la de Senadores fungía como jurado de sentencia, en el entendido de que la acusación tenía por objeto determinar si se habían cometido delitos oficiales, los cuales serían sancionados con la pérdida del cargo y la inhabilitación para ocupar otro.

En ese entonces la Constitución establecía una excepción al principio de *non bis in idem*, dado que además del juicio penal, que podía efectuarse en el seno del Congreso de la Unión, si el acusado resultaba condenado, podía ser juzgado por la justicia común, en tanto la conducta que se le hubiera imputado mereciese otra pena de acuerdo con lo previsto por el entonces vigente artículo 111, en su párrafo segundo, que textualmente se reproduce: “Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley el acusado quedará a la disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella”.

Como puede observarse, la propia Constitución abría la posibilidad de que la misma conducta fuera juzgada penalmente en dos distintos momentos, dado que el artículo que comentamos en su párrafo primero señalaba: “De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado”. Evidentemente, como

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 564.

bien apreciaba Tena Ramírez, estábamos en presencia de un juicio penal.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de febrero de 1940, enlistaba en su artículo 13 los siguientes *delitos oficiales*:

I. El ataque a las instituciones democráticas; II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal; III. El ataque a la libertad de sufragio; IV. La usurpación de atribuciones; V. La violación de garantías individuales; VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

Las *omisiones* a que aludía el inicial artículo 108 constitucional se catalogaban también como delitos en la fracción VII del mismo precepto, que decía: “las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior”.

Salta a la vista la imprecisión técnica del mencionado artículo, ya que no contenía una descripción de la conducta que constituyera un tipo penal definido. Tales delitos sólo podrían ser cometidos por los “altos funcionarios de la Federación” a los que se refería el artículo 2o. de la propia ley. Éstos eran: el presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Estado, los jefes de departamento autónomo y el procurador general de la República. Los gobernadores y diputados a las legislaturas de los estados se mencionaban ambiguamente como “comprendidos en esta ley”. Dado que la Constitución los mencionaba como sujetos a los que se les podía fincar responsabilidades pero no tenían el carácter de “altos funcionarios de la Federación”.

El artículo 16 de la misma ley establecía que “las infracciones a la Constitución o a las Leyes Federales no comprendidas en el artículo 13 de esta Ley, se conceptuarán como faltas oficiales”. Al tratarse de transgresiones de menor gravedad que los delitos oficiales, la ley preveía en su artículo 17 un castigo no contenido en la Constitución, consistente en la “suspensión del cargo en cuyo desempeño hubieren sido cometidas, por un término no menor de un mes ni mayor de 6 meses”.

Pero dejando de lado esta curiosidad, que sólo tendría un valor teórico-histórico, dado que el artículo ya no está vigente, los argumentos de Tena Ramírez se sustentaban en el desarrollo procesal del juicio político efectivamente como un juicio penal, que en caso de concluir en una condena ésta consistiría en la privación del cargo. Expresamente la Constitución señalaba en el artículo 111, párrafo primero, que si el acusado era hallado culpable quedaría *privado* de su puesto e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determinara la ley, que era, según el artículo 15 de la entonces vigente Ley de Responsabilidades, de un mínimo de cinco años y un máximo de diez. El citado autor veía en la privación del puesto un acto definitivo, en tanto que cuando se efectuaba un proceso de desafuero, al no prejuzgar la Cámara sobre la culpabilidad o inocencia del acusado, el efecto de declarar que había lugar a proceder penalmente contra el funcionario perseguido era la *separación* de su encargo para sujetarlo a la jurisdicción común en materia penal. Incluso esa separación no tendría un carácter definitivo hasta que se resolviera el juicio penal de fondo. En caso de una absolución, el funcionario podría reasumir su cargo, y de acuerdo con el autor que venimos siguiendo, esa reasunción podría operar también después de que se hubiese purgado la pena impuesta, con la salvedad de los ministros de la Corte, para los cuales la comisión de determinados delitos por los que se les hubiera condenado constituía un impedimento, como aún hoy ocurre, para ocupar dicho puesto.

De cualquier manera, resulta discutible si efectivamente el desafuero, a la luz de lo previsto originalmente en la Constitución

de 1917, implicaba o no un verdadero juicio y la privación de un derecho, pues había elementos en la propia Constitución, como la designación de Gran Jurado que se daba a la Cámara cuando tenía que resolver respecto de dicho desafuero, para considerar que tanto en el juicio político como en el desafuero estábamos en presencia de actos jurisdiccionales.

No obstante, la posición de Tena Ramírez es atendible, en tanto que la Constitución parecería dar pie, en su redacción original, a la consideración de que el desafuero podría no estar sujeto a un conjunto de formalidades procesales a la manera de un juicio penal ni vinculado con la comprobación de elementos del propio delito y ceñirse sólo a una valoración de carácter político sobre la viabilidad de separar temporalmente al funcionario del cargo que ocupaba, de manera que efectivamente se realizara sólo un proceso de carácter administrativo en el que no hubiese actos de naturaleza específicamente procesal jurisdiccional, pero ya la Ley de Responsabilidades de 1940 introducía elementos típicamente jurisdiccionales de índole penal para determinar si había lugar a proceder contra un funcionario acusado de delitos del orden común, a fin de desaforarlo. El artículo 28 de dicho ordenamiento era más explícito aún que las disposiciones actuales en la materia, al señalar:

En su dictamen, las Secciones Instructoras manifestarán si el hecho que al alto funcionario se atribuye, está o no calificado por las leyes como delito; si la existencia de éste está justificada; si existen presunciones o datos suficientes a juicio de la Sección, para creer racionalmente que el funcionario acusado puede ser el autor del hecho criminoso; y, por último, si por razón de la época en que el delito se cometió y de las funciones públicas de la persona de que se trate, goza o no de fuero constitucional, debiendo terminar con alguna de las proposiciones de que hablan los artículos siguientes, según el caso.

Este aspecto contradictorio se mantuvo después de la reforma constitucional de 1982, pues la regulación establecida en la Ley

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aprobada el mismo año, hace del desafuero un juicio prácticamente equivalente al que se desarrolla cuando se efectúa el juicio político, ahora sí denominado de esa forma por la propia Constitución.

#### IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1982

La reforma efectuada a la Constitución en materia de responsabilidades derivó de circunstancias políticas previas que propiciaron la convocatoria del entonces candidato a la presidencia de la República, Miguel de la Madrid, a lo que llamó “La renovación moral de la sociedad”. Durante el periodo presidencial de José López Portillo (1976-1982) se dieron casos de corrupción que impactaron desfavorablemente a la opinión pública respecto del régimen del Partido Revolucionario Institucional. De ahí que la principal bandera de campaña del candidato priísta fuera justamente esa llamada *renovación moral*.

Al llegar a la presidencia el 1o. de diciembre de 1982, el nuevo titular del Ejecutivo presentó de inmediato un conjunto de reformas constitucionales ante el Congreso de la Unión. La iniciativa correspondiente fue leída el viernes 3 de diciembre de 1982 en la Cámara de Senadores, y en ella se proponían reformas a los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 22, 73, fracción VI; 74, fracción V; 76, fracción VIII; 94, 97, 127 y 134 de la Constitución. Como puede observarse, se tocaron todos los artículos del título cuarto, correspondiente a las responsabilidades de los hasta entonces denominados *funcionarios públicos* y otras adecuaciones concomitantes.

Junto con esta iniciativa se remitieron también proyectos de reforma legislativa a la Ley de Responsabilidades, que pasaría a denominarse Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En su iniciativa, el presidente recién entrado decía que las reformas constituían “el primer paso para que la renova-

ción moral se haga gobierno y la sociedad pueda apoyarse en él, a fin de que la corrupción no derrote sus derechos”.<sup>10</sup>

No obstante el propósito de presentar la propuesta como un esquema de cambio profundo que debería ser el sustento del combate a la corrupción, Orozco Henríquez tiene razón cuando afirma que las modificaciones “no afectaron la esencia del sistema anterior —que, con ciertas salvedades— (especialmente, por algunas confusiones que propiciaba), era satisfactorio”.<sup>11</sup>

Efectivamente, la transformación del régimen de responsabilidades sólo significó algunas adecuaciones y precisiones de carácter semántico o jurídico doctrinario. Así, por ejemplo, se cambió el nombre del título cuarto para denominarse “De las responsabilidades de los servidores públicos”, sustituyendo la expresión *funcionarios públicos* por la de *servidores públicos*. La mencionada iniciativa decía al respecto: “Desde la denominación hay que establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión”.<sup>12</sup>

Otra modificación relativamente superficial tuvo que ver con la eliminación de la palabra *fuero* en el texto del título relativo a las responsabilidades. La iniciativa no razona específicamente este cambio; solamente en un punto establece que “en lo que hace a la naturaleza de las responsabilidades, la iniciativa propone eliminar la confusión derivada de una terminología que tendía a otorgar un fuero de hecho al distinguir entre ‘delitos y faltas oficiales’ y ‘delitos comunes’”. Todas las referencias a la palabra *fuero* se sustituyeron por la expresión “declaración de procedencia”.

En realidad, este cambio terminológico no resultaba muy feliz, porque el concepto de fuero, independientemente de un posible impacto negativo que pudiera causar en la opinión pública y que

<sup>10</sup> *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, tomo III, p. 1106.

<sup>11</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, “Comentario al artículo 108 constitucional”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, tomo X, p. 688.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 1107.

quizá fue lo que motivó su supresión, tiene una connotación concreta y perfectamente delimitada en la doctrina jurídico-constitucional. El propio Tena Ramírez aconsejaba mantener esta terminología aun en contra de una exagerada precisión técnica y, en rigor, daba argumentos en sentido contrario a la idea contenida en la iniciativa de que la separación entre delitos oficiales y delitos comunes establecía un fuero de hecho, como si ello fuera algo negativo, cuando en realidad era simplemente un mecanismo de exigencia de responsabilidades que, tratándose de cualquiera de dichos delitos, operaba como una protección a la función de la cual podía ser despojado el servidor público por una vía o por la otra.

Al respecto, señalaba el mencionado autor:

el mismo fuero —lo hemos visto— opera de modo diverso en presencia de delitos comunes, pues allí no presenta el aspecto activo del juicio sino el puramente pasivo de impedir el ejercicio de la jurisdicción ordinaria. De todas maneras, en ambos casos el retiro temporal o definitivo del fuero se traduce gramatical e ideológicamente en el *desafuero*, palabra esta última habitualmente usada entre nosotros para significar el común resultado del retiro de la inmunidad, que es lo más tangible y trascendental así para el vulgo como para el jurista. Con las patentes diferencias que hemos venido señalando, consideramos aconsejable no innovar en el uso del vocablo *desafuero*, aplicado con motivo de las dos clases de delitos, pues aparte de que es exacto que el *desafuero* se produce en uno y en otro caso, la experiencia enseña que las locuciones demasiado técnicas embarazan a menudo el recto y natural sentido de los textos.<sup>13</sup>

La mencionada reforma, para establecer una mejor sistematización de las responsabilidades de los servidores públicos, introdujo una referencia específica a la responsabilidad administrativa en el artículo 109; fijó una distinción entre el juicio político y

<sup>13</sup> Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 7, p. 565.

la declaración de procedencia, de modo que ésta tuviese por objeto privar de la inmunidad relativa a los servidores públicos acusados por la comisión de delitos en general, ya se tratase de los antiguos delitos comunes o de los llamados delitos oficiales. El razonamiento de la iniciativa era en el sentido de que no se justificaba esa distinción y que todos los delitos deberían en su caso recibir igual tratamiento por la vía de la declaración de procedencia para que la Cámara de Diputados privase del fuero, aunque no lo denominara así, a los servidores públicos que gozaran de él, a fin de que respondieran ante la justicia común por todo tipo de delitos.

El cambio en realidad no se justificaba porque, como ya hemos dicho, los funcionarios públicos, en virtud de la excepción al principio de *non bis in idem*, aun después de haber sido juzgados penalmente por la Cámara de Senadores y, en su caso, privados del cargo si se les encontraba culpables de delitos oficiales, podían ser perseguidos también por la justicia común una vez que quedaran despojados de su cargo.

En consecuencia, no se establecía ningún régimen de impunidad que impidiera sancionar, en los términos del Código Penal, a quienes cometieran delitos oficiales. En fin, al darle generalidad a la categoría de delitos perseguibles por la justicia común previa declaración de procedencia, resultó la paradoja de que el juicio político que antes era conocido así sólo doctrinalmente, adquirió carta de naturaleza en el texto constitucional, pero ya no para juzgar penalmente a quienes cometieran delitos oficiales, si bien el resultado fue idéntico, ya que el juicio político quedó referido a conductas no tipificadas penalmente, que pueden prestarse a una falta de certeza mayor que la supuestamente combatida, dado que la vigente fracción I del artículo 109 constitucional prevé que dicho juicio procede cuando los servidores públicos indicados en el artículo 110, quienes siguen siendo los *altos funcionarios de la Federación* aunque ahora no se les llame así, “incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”.

Esta terminología fue extraída del texto anterior, correspondiente a la redacción original de 1917, pero colocada en un contexto diferente. El texto primigenio obligaba al “Congreso de la Unión a expedir a la brevedad una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y territorios federales determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso”.

Es evidente que el Constituyente pretendía que las conductas que resultasen atentatorias contra el interés público o perjudicaran el buen despacho de los asuntos se tipificaran como delitos o faltas oficiales por la ley a fin de que quedara claro cuáles eran los supuestos que darían lugar al juicio político en los términos del texto constitucional originario, pero con el cambio de 1982, al no estar referido dicho juicio político a delitos o faltas oficiales, dado que los delitos oficiales quedarían comprendidos, como cualquier otro delito, en el supuesto del desafuero o declaración de procedencia para que fuesen juzgados por los tribunales comunes, quedó el juicio político vinculado a conductas que por definición ahora no serían delictivas y que difícilmente podrían tipificarse de manera específica.

La LFRSP pretende hacer un listado de las conductas que pueden dar lugar a dicho juicio, pero éste resulta igualmente vago e impreciso, y abre un enorme campo a la persecución política derivada de pasiones partidistas y que puede depender de la correlación de fuerzas en el Congreso de la Unión, lo cual supuestamente era uno de los aspectos que querían evitarse con la mencionada reforma de 1982.

Se añadió en la fracción I del artículo 109 la referencia explícita a las responsabilidades administrativas distintas de las políticas o las penales, señalando que “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 co-

misiones. Este tipo de responsabilidad conlleva, al igual que la responsabilidad política, la posible pérdida de la función o la inhabilitación para desempeñar otra, además de algunas sanciones de carácter económico.

La propia Constitución prevé que las vías para exigir estas distintas responsabilidades son independientes, y que no se pueden imponer sanciones de la misma naturaleza por igual conducta. La interpretación de esta disposición constitucional es en el sentido de que la misma conducta sí puede dar lugar a diferente tipo de sanción, con lo cual se mantiene un régimen similar al que existía con anterioridad, y aunque aparentemente se evita que se juzgue penalmente a una persona por la misma conducta en dos ocasiones, sí queda abierta la posibilidad de que esa idéntica conducta pueda ser materia de un juicio político, pero también, eventualmente, de un juicio penal o de un procedimiento administrativo.

La introducción de la responsabilidad administrativa, por cierto, pone aún más en duda la idea expuesta por Tena Ramírez de que la declaración de procedencia es un mero procedimiento administrativo. Aunque se trate de un esquema que tiende a la separación del cargo de forma similar a lo que ocurre en las responsabilidades administrativas, es claro que la voluntad del Constituyente Permanente, como quedó plasmada en el texto introducido en la Constitución, fue la de separar los diferentes tipos de responsabilidades. En consecuencia, no puede admitirse la idea de que se trata de una resolución de tipo administrativo la que ocurre con motivo de la declaración de procedencia, dado que entonces implicaría haber usado una vía que no es la prevista constitucionalmente para exigir las responsabilidades administrativas.

Para los efectos de nuestro estudio, relacionado específicamente con el desafuero, resulta útil verificar de manera minuciosa los cambios introducidos con motivo de esta reforma de 1982 en la mencionada institución. En primer término habría que aludir a los *servidores públicos*, como se les denomina ahora, que

quedan protegidos por esta inmunidad relativa, la cual puede ser removida por medio de la *declaración de procedencia*, como se le llama actualmente, es decir: quiénes son los funcionarios que disponen de fuero.

En el texto anterior estaban comprendidos los senadores y los diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, aunque el artículo correspondiente los denominaba *magistrados*, los secretarios del despacho y el procurador general de la República; eso por lo que toca al ámbito de los funcionarios federales. Se preveía también que los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales serían responsables por violaciones a la Constitución y las leyes federales. Si bien no quedaba claro, y éste era un punto que tenía que resolverse, si dichos funcionarios locales podían ser sujetos sólo al juicio político o si también disponían de fuero en caso de que cometieran delitos comunes y si podían ser privados de ese fuero por el procedimiento establecido federalmente.

En el texto actual del artículo 111, para efectos estrictamente de la inmunidad relativa en el ámbito federal, se menciona a diputados y senadores al Congreso de la Unión, a los ministros —ahora sí con la terminología adecuada— de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo,<sup>14</sup> los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal. Podemos percatarnos de que se incluyó a jefes de departamento administrativo, que actualmente ya no existen, a los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, que es ahora la Asamblea Legislativa de esta circunscripción territorial y que no existía, evidentemente, cuando se redactó el texto original, y se incluyó también al titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, que es el jefe de gobierno del

<sup>14</sup> Véase p. 45, y hay que remitir cuando hago la alusión a este punto en otro lugar.

propio Distrito Federal, de acuerdo con el contenido vigente del artículo 122 constitucional, y al procurador general de Justicia del Distrito Federal, que tampoco estaba contemplado. Se plantea la duda si otros funcionarios, como el auditor superior de la Federación o el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya remoción remite la propia Constitución al título cuarto de la misma, podrían estar protegidos por el fuero. La respuesta es que no puede interpretarse que dispongan de dicho fuero, pues los artículos 79 y 102 que a ellos se refieren hablan de *remoción*, y no de *reparación* del cargo para efectos de persecución penal; por lo tanto, pueden ser *privados* del cargo por medio del juicio político, pero si se les acusa de algún delito no es necesario que sean desaforados, pues carecen de fuero, el cual sólo concede la Constitución a los enlistados en el artículo 110. Probablemente sería conveniente dotarlos de fuero, pero para ello sería preciso incorporarlos al texto del citado artículo 110.

Una de las precisiones que sí se logró con la reforma fue la manera como se entendería el régimen aplicable a los gobernadores de los estados y a los diputados locales, y se amplió la referencia a este tipo de funcionarios estatales, incluyendo a los magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados. En estos casos se señaló que para poder proceder penalmente por *delitos federales* contra estos servidores públicos se seguiría el mismo procedimiento aplicable a los servidores públicos federales que gozan de fuero, es decir, tendría que haber una declaración de procedencia emitida por la Cámara de Diputados.

No obstante, en un intento de preservar las atribuciones específicas de los estados en el régimen federal, se dio una solución también muy discutible, porque el efecto de la declaración de procedencia es únicamente que “se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda”. No definió el Constituyente qué *corresponde* que hagan las legislaturas locales. Aunque existe la obligación constitucional de que los estados tengan leyes para exigir las respon-

sabilidades a sus propios servidores en el ámbito estatal, no hay una definición del efecto que puede tener la declaración de procedencia por delitos federales cometidos por servidores públicos locales, de manera que ahí sí puede consagrarse una impunidad porque el efecto de la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados en este caso ni siquiera es la separación del cargo, sino que deja a las legislaturas locales y, en consecuencia, a las leyes locales, la manera como deba procederse en tales circunstancias.

En cuanto al órgano que realiza la declaración de procedencia, sigue siendo la Cámara de Diputados, con una modificación: el texto original decía que la declaración correspondiente, es decir, la que resuelve si ha o no lugar para proceder contra el inculpado, debería hacerse por mayoría absoluta de los integrantes de la Cámara de Diputados. Esto es, no se haría el cómputo en relación con los individuos presentes en sesión, sino que tendría que tomarse como base la totalidad de los miembros de la mencionada Cámara. La modificación hecha en 1982 corrigió esta previsión, que pudiera parecer excesiva, y estableció que sería la mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión la que tendría la capacidad de tomar la determinación correspondiente.

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

quisito procedimental de obtener la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados.

La interpretación correcta aceptada por la doctrina, y que se aplica en la práctica, es la de que para proceder penalmente contra los servidores públicos mencionados en la Constitución, *durante el tiempo de su encargo*, por la comisión de delitos, se tendrá que cumplimentar el procedimiento relativo a la declaración de procedencia; es decir, el servidor público está protegido por el fuero en relación con delitos que se le imputen durante el tiempo que se encuentre desempeñando el empleo, cargo o comisión de que se trate, pero también por delitos que hubiese cometido con anterioridad y de los cuales se le acuse cuando se encuentra en el ejercicio de la función.

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

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

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

Esta disposición arrastra la distinción anterior entre delitos comunes y delitos oficiales, y mantiene una diferencia de trato que no se justifica, porque antiguamente la prohibición de conceder el indulto estaba ligada a la sentencia de responsabilidad por delitos oficiales. En rigor, si el Senado dictaba una sentencia condenatoria, ésta tenía un carácter penal, y el presidente no podía indultar. Por supuesto, si la conducta merecía otra pena, como decía el precepto derogado, los jueces comunes podían también aplicar dicha pena, y se entiende que tampoco podría concederse el indulto en razón de que se trataba de delitos que habían afectado a la función pública y a que existía la diferencia con los delitos comunes, pero en la actualidad si se quería establecer un mismo trato para todos los delitos, resulta incongruente que la prohibición del indulto sólo tenga que ver con los delitos cometidos *durante el tiempo del encargo*, lo cual introduce otra confusión, porque no existiendo la antigua clasificación, los delitos cometidos durante el tiempo del encargo pueden ser *delitos comunes*, como se les consideraba en el régimen derogado, o delitos cometidos específicamente por servidores públicos en detrimento de la función encomendada, y la razón de ser del precepto original deja de tener justificación, dando como resultado que un delito común podría ser susceptible de generar un indulto presidencial si se había cometido antes del tiempo del encargo, pero no durante el

mismo. En todo caso, debería extenderse el tratamiento a cualquier delito o especificarse si los delitos cometidos con motivo de la función pública serían los únicos que no darían lugar a la concesión del indulto. Se entiende que la prohibición de indultar no rige para el caso del *indulto necesario*, que se concede cuando se demuestra la inocencia del individuo condenado.

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

El artículo 111 actual, al igual que el antiguo 109, contiene la referencia a que la declaración de la Cámara de Diputados en cuanto a la procedencia o no de la acusación penal es *inatacable*. Ahí quedó también un defecto técnico: el actual artículo 111, que se refiere a la declaración de procedencia, repitió la alusión tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores en cuanto a la inatacabilidad de sus declaraciones y resoluciones. En rigor, no se justifica la mención a la Cámara de Senadores en este artículo, puesto que no interviene en el proceso de declaración de procedencia. De cualquier modo, esta previsión constitucional es materia de dudas respecto a su alcance, dado que en términos estrictos se refiere sólo a declaraciones o resoluciones *de las Cámaras*, y en el caso de la declaración de procedencia, de la Cámara de Diputados, lo cual deja abierta la posibilidad de que en el proceso desarrollado ante instancias de la propia Cámara, como es la Sección Instructora, sí proceda la impugnación por vía del amparo de actos que todavía no son resoluciones tomadas por el pleno de la Cámara.

El sentido de la *inatacabilidad* de las resoluciones de las Cámaras es, por supuesto, que no quedan sujetas a una revisión por parte del Poder Judicial de la Federación a través del amparo ni de ningún otro juicio o procedimiento, como pudiera ser una acción de inconstitucionalidad, la cual sólo procede contra “dispo-

siones de carácter general”; pero queda vigente la duda de si por vía de amparo se pueden impugnar decisiones interlocutorias que ocurren durante el procedimiento y que no toma directamente la Cámara de Diputados.<sup>15</sup>

## V. NATURALEZA DEL FUERO CONSTITUCIONAL

Pese a que hemos dejado sentado que existe una institución jurídica identificable bajo la referida denominación, debe reconocerse que sus contornos son difusos. En la aproximación sucesiva que hemos venido haciendo en relación con el tema ha quedado claro que existe un régimen jurídico aplicable a un grupo de servidores públicos de alto rango que les otorga algún tipo de protección especial.

En principio, la doctrina coincide en aceptar la noción de *fuego constitucional* para referirse, como lo apunta Soberanes en la voz genérica “Fuego” (ver nota 1), a un requisito de procedibilidad que debe ser cubierto antes de proceder penalmente contra algún funcionario incluido en dicho régimen jurídico. Tal requisito de procedibilidad consiste en que la Cámara de Diputados declare por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, que ha lugar a que se inicie un proceso penal en contra del servidor público de que se trate, previo análisis del expediente que se haya formado a partir de una denuncia o querrela presentada ante dicha cámara o del que contenga la averiguación previa realizada por el Ministerio Público con motivo de los hechos que se le imputen.

Empero, el maestro Ignacio Burgoa,<sup>16</sup> al referirse al fuego constitucional, considera, a mi juicio acertadamente, que éste comprende, por una parte, la inmunidad de que disfrutaban los senadores y diputados, quienes son “inviolables” —dice el artículo 61 constitucional— “por las opiniones que manifiesten en el desem-

<sup>15</sup> Véase p. 198.

<sup>16</sup> Véase Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, pp. 634 y ss.

peño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”; así como la que protege al presidente de la República, que sólo podrá ser acusado durante el tiempo de su encargo “por traición a la patria y delitos graves del orden común” (artículo 108 constitucional). Además, en caso de que procediera una acusación penal contra el titular del Ejecutivo ésta no sería conocida por los tribunales del Poder Judicial, ya que todo el proceso se desenvuelve en el Poder Legislativo, actuando la Cámara de Diputados como órgano acusador, y la de Senadores como jurado de sentencia.

De lo antes dicho surge la cuestión de la naturaleza y alcance del concepto “fuero constitucional”. ¿Es solamente un “requisito de procedibilidad”? Si partimos de la base de que la palabra *fuero* tiene en el derecho una connotación múltiple, como ya vimos, y de que incluso en las acepciones gramaticales revisadas se le reconoce como una “competencia jurisdiccional especial que corresponde a ciertas personas por razón de su cargo”, aparece como una verdadera jurisdicción específica, dada la forma como se cumple el mencionado requisito de procedibilidad, mediante un procedimiento formal desarrollado ante una Cámara, o como se efectúa el juicio penal de un presidente de la República.

Pero ya nos referimos al hecho de que en el caso de la libertad de expresión de los parlamentarios existe una protección absoluta a favor de ellos. Estamos aquí en presencia de un “privilegio o exención”, el cual rebasa incluso la idea de una jurisdicción. La irresponsabilidad jurídica total establecida para proteger a los parlamentarios es una institución común a los sistemas democráticos representativos, y tiene que ver precisamente con el régimen de responsabilidades de los funcionarios justamente porque, reitero, es una forma excepcional de irresponsabilidad jurídica.

Es innegable que existe una vinculación conceptual entre la irresponsabilidad aludida y el requisito de procedibilidad para proceder penalmente contra legisladores y otros funcionarios, si

bien la inmunidad total sólo se concede a los primeros por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Aunque Tena Ramírez no considera expresamente —como sí lo hace Burgoa— a ambas formas de inmunidad, una absoluta y otra relativa, como especies del género *fuero*, las trata conjuntamente considerando a ambas como “medios de protección”; uno es la *irresponsabilidad* y otro la *inmunidad*.<sup>17</sup>

En la doctrina y el derecho comparado no es extraña la consideración del “fuero parlamentario” o *inviolabilidad parlamentaria* como un esquema protector de la función representativa que instituye la ilimitada y absoluta libertad de expresión.<sup>18</sup>

Siguiendo este método inductivo, podemos afirmar que el *fuero constitucional* abarca, según diversos estudios doctrinarios, por lo menos tres manifestaciones: 1a.) La imposibilidad de proceder penalmente contra determinados servidores públicos de alta jerarquía sin agotar previamente un procedimiento para privarlos de dicho *fuero*; 2a.) La irresponsabilidad jurídica de los legisladores en cuanto a las consecuencias derivadas de la manifestación de sus opiniones en el desempeño de su cargo, y 3a.) Los supuestos específicos y la forma de enjuiciamiento en caso de que se acuse penalmente al presidente de la República.

No obstante lo anterior, creo que es necesario revisar la conceptualización teórica del *fuero constitucional* para replantearla, ampliándola a todo el régimen de responsabilidades de los que con expresión perfectamente descriptiva llamaba antes la Constitución “altos funcionarios de la Federación”.

<sup>17</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 24a. ed., México, Porrúa, 1990, p. 279.

<sup>18</sup> En algunos regímenes constitucionales, como el español, la doctrina y la jurisprudencia se plantean los límites de esta inmunidad considerando que no todas las expresiones del legislador pueden quedar bajo su amparo, sino sólo las que se generan en relación con el desempeño de la función. Véase Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, Madrid, Dykinson, 1992, p. 596.

El título cuarto de nuestra carta magna se denomina “De las responsabilidades de los servidores públicos”, el cual quedó convertido en un auténtico galimatías desde el momento en que se pretendió hacer una igualación de todos los servidores públicos con un criterio que rechazaba un aparente elitismo que, a fin de cuentas, tuvo que volverse a reconocer al introducir los listados que contienen a los servidores públicos de alto nivel, cuyas responsabilidades se exigen mediante procedimientos diferentes de los que se aplican a los demás empleados públicos. En rigor, era mejor el sistema que colocaba en el rango constitucional de un capítulo específico la manera de juzgar a los altos funcionarios.

El método actual parte de formular una definición excesivamente amplia de los servidores públicos en el artículo 108 constitucional, y señalar en el 109 la obligación de que tanto en el ámbito federal como en el estatal se expidan las respectivas leyes de responsabilidades de los mencionados servidores. Enseguida, el artículo 110 prevé la relación de funcionarios de alta jerarquía a los que solamente se les puede destituir o inhabilitar, o ambas cosas, mediante el procedimiento llamado “juicio político”. Este nombre, como hemos visto, se aplicaba en el sistema anterior a la reforma de 1982 al procedimiento previsto para sancionar los delitos oficiales cometidos por funcionarios públicos, a diferencia de la mera pérdida del fuero que se instituía para los casos de delitos comunes.

La distinción entre delitos oficiales y delitos comunes tenía la ventaja de que en todos los casos se preveía proceder por conductas delictivas, pero parecía inconsistente el disímulo tratamiento de infracciones que en ambos casos eran penales. El sistema presente resulta más apropiado en cuanto sujeta al proceso penal general a los funcionarios que delincan independientemente de la naturaleza del delito, pero sigue teniendo como punto débil la vaguedad e imprecisión de los supuestos que pueden dar lugar al juicio político.

La Constitución, en su artículo 109, prevé que los funcionarios públicos federales referidos en el artículo 110 podrán ser sometidos a tal juicio cuando “en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho”. Aclara el precepto en cuestión que “no procede el juicio político por la mera expresión de ideas”.

La redacción constitucional relativa a los motivos que pueden originar un juicio político es muy amplia. Muchas conductas u omisiones pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos o del “buen despacho” de los mismos y no necesariamente tienen que ser delictivas, incluso podrían no ser ilícitas; pensemos, por ejemplo, en la impuntualidad reiterada o la falta de cumplimiento de la agenda de un funcionario.

Con el propósito de fijar un marco jurídico más certero al supuesto constitucional, el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título cuarto constitucional, prevé que se producen las hipótesis de *perjudicar los intereses públicos o su buen despacho* cuando la conducta o la omisión generan: 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 de la misma o a la sociedad, o 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.

Como es notorio, los enunciados que tendrían por objeto precisar el contenido del amplio texto constitucional sólo repiten

con algunas adiciones lo que ya decía la vetusta Ley de Responsabilidades de 1940, y no alcanzan la concreción que permita saber exactamente qué comportamientos pueden dar lugar al inicio del juicio político. Esta situación de indefinición se ve corroborada por el último párrafo del artículo 7o. de la mencionada ley, en el que se dispone que “El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquéllos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal”.

De la transcripción anterior queda claro que el legislador ordinario supone que las causas del juicio político pueden constituir o no infracciones penales, y cabe preguntarse incluso si el Congreso de la Unión puede considerar que existen dichas causales y determinar su gravedad aun cuando se trate de conductas que no configuren una ilicitud, esto es, que no violen expresamente un texto legal.

La ilicitud debería ser un requisito *sine qua non* para iniciar un juicio político. Sin embargo, ni las disposiciones constitucionales ni su ley reglamentaria exigen esta circunstancia de manera explícita. En algunos casos, de la revisión de las fracciones del artículo 7o. se desprende de manera inequívoca la ilicitud, como la que se refiere a la violación de garantías individuales, a la usurpación de atribuciones o a las infracciones a la Constitución o leyes federales, pero, por ejemplo, las omisiones señaladas en la fracción VII pueden tener un alcance muy impreciso, lo mismo que las violaciones a planes, programas o presupuestos, y en igual circunstancia se encuentran los ataques a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno o a la libertad del sufragio.

Si se adoptara la tesis de que la valoración hecha por el Congreso de la Unión no está siquiera sujeta a la comprobación de que la conducta que se le imputa al funcionario público tenga un carácter ilícito, tendríamos que aceptar que nos encontramos en presencia de un rasgo parlamentario de enorme magnitud, puesto

que todos los secretarios de despacho que encabezan las diferentes ramas de la administración pública, cuya jefatura suprema corresponde al titular del Ejecutivo, podrían ser removidos de su cargo simplemente porque la política que estuviesen siguiendo constituyera, a juicio del Poder Legislativo, un ataque o violación a cuestiones expresadas en términos tan vagos como las instituciones democráticas o los planes de la administración pública federal, de manera que prácticamente cualquier cosa podría caber en ellas.

En un Estado de derecho configurado como régimen presidencial en el que los poderes Ejecutivo y Legislativo tienen un origen electoral propio y los secretarios de Estado no son miembros de un *gabinete* ni *ministros* responsables ante el parlamento, la más elemental seguridad jurídica y el respeto al sistema de gobierno que nos hemos dado requerirían que se tenga que comprobar forzosamente una violación a la ley, sea o no de carácter penal, para que pueda iniciarse un juicio político.

No deja de constituir, aun así, una situación ambigua el hecho de que una misma conducta pueda dar lugar a que se escoja la vía de la acusación penal en forma directa o el juicio político, o bien, eventualmente, se desarrollen ambas de manera paralela. La Constitución permite esta última posibilidad al estatuir en el artículo 109 que “Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”.

La interpretación de este precepto, *a contrario sensu*, es que la misma conducta puede dar lugar a la imposición de sanciones de *diferente* naturaleza, de modo que la destitución o inhabilitación, que son los castigos típicos del juicio político, son compatibles con las sanciones penales que deriven de la misma conducta. Este esquema lo corrobora el artículo 4o. de la propia Ley de Responsabilidades.

Empero, independientemente de que convengamos en que la ilicitud de la conducta constituya la condición indispensable para

la realización del juicio político, resulta conveniente revisar el conjunto conceptual que informa el título cuarto constitucional. Si bien es cierto, como ya indicamos, que en términos generales constituye la base del sistema de exigencia de responsabilidades a todos los servidores públicos, y que es el sustento de las leyes ordinarias tanto federales como locales en esa materia, esencialmente establece un régimen excepcional de nivel constitucional para determinar responsabilidades especiales que sólo son exigibles al grupo de servidores públicos a los que se alude en dicho título, así como a algunos más indicados en otras disposiciones constitucionales, y crea procedimientos diferentes a los que derivan de la legislación ordinaria para fincar responsabilidades al común de los servidores públicos.

El estudio de este título cuarto hace coincidir a la doctrina en que dentro de él se identifican cuatro formas de responsabilidad: la política, la administrativa, la penal y la civil. Empecemos por esta última, que nos da la clave en cuanto al hilo conductor de las previsiones constitucionales en la materia. El artículo 111 previene en su antepenúltimo párrafo que “En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”. ¿Por qué hace el Constituyente esta previsión? Sería un asunto sobreentendido de no ser porque en las otras áreas de responsabilidad se establecen situaciones excepcionales a diferencia de la civil, en la que no existe distingo alguno, sea cual sea el carácter o nivel del servidor público demandado.

Veamos ahora las otras:

### 1. *La responsabilidad política*

Ésta sólo existe en relación con los servidores públicos a los que antes la Constitución consideraba “altos funcionarios de la Federación”, y también respecto de un grupo de servidores públicos de los estados.

De acuerdo con el 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 a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

A este grupo deben agregarse “las personas encargadas de la conducción del Banco Central (artículo 28 constitucional); el titular de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79 constitucional) y el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102 constitucional, apartado B)”.

Este conjunto de funcionarios se caracteriza precisamente por las altas responsabilidades, en el sentido de atribuciones, que le son conferidas. A ningún otro servidor público se le puede exigir una responsabilidad política por los motivos a los que ya hemos hecho referencia. Existe la excepción, ya mencionada, de los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y miembros de los consejos de las judicaturas locales, a quienes también se puede someter a juicio político, pero en estos casos dicho juicio no concluye con una sanción por parte del Congreso federal, sino solamente con una declaración que se comunica a las legislaturas locales.

## 2. *La responsabilidad administrativa*

Existe un régimen general de responsabilidades administrativas en el caso de la Federación, establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Esta ley señala como las autoridades facultadas para la aplicación de sanciones a las contralorías, sea de las dependencias o bien a la Secretaría de la Función Pública, que sustituyó las funciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Si se estimara que todos los servidores públicos quedan sujetos a esas autoridades, resultaría que, por ejemplo, un secretario de despacho podría ser removido por un funcionario de su mismo nivel, como es el secretario de la Función Pública o, eventualmente, hasta por un subordinado, como el contralor de su propia dependencia. Esta solución ya fue puesta a prueba en el Consejo General del IFE en 1999 y se desechó, por considerar que no podía quedar sujeto un consejero electoral, funcionario comprendido en la lista del artículo 110 constitucional, a la jurisdicción de la contraloría del Instituto Federal Electoral.

En consecuencia, la conclusión obligada es que en materia de responsabilidades administrativas los servidores de la administración pública federal incorporados en el artículo 110 y en los otros preceptos constitucionales citados sólo pueden ser sancionados a través de un juicio político. De ahí que éste sea el procedimiento idóneo para establecer las responsabilidades administrativas en las que hayan podido incurrir los servidores públicos de alto nivel, y sólo por ese medio podrá destituírseles o inhabilitárseles.

## 3. *La responsabilidad penal*

A diferencia del sistema anterior, que distinguía entre los delitos oficiales y los comunes, en la actualidad la imputación de cualquier delito puede dar lugar a la persecución penal de los servidores públicos, pero existen dos categorías de éstos: los que

pueden ser consignados ante un juez penal como cualquier ciudadano y los que disponen de la protección prevista en el artículo 111 de la Constitución. Estos funcionarios, para ser sometidos a un proceso penal, deben ser previamente desaforados; es decir, cuentan con una inmunidad relativa, que sólo puede levantarse mediante *declaración de procedencia* hecha por la Cámara de Diputados.

En la materia penal, el presidente de la República está sujeto a un régimen específico que solamente es aplicable a este funcionario. Ya hemos dicho que únicamente puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, y el juicio no se realiza ante los tribunales del Poder Judicial Federal, sino que se conduce por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, una, la de Diputados, en condición de fiscal y, la otra, la de Senadores, con el carácter de juez.

A partir de lo que hemos venido exponiendo, parece incontestable el argumento de que existe un sistema constitucional previsto para exigir responsabilidades a determinados servidores públicos. No se trata sólo de un requisito de procedibilidad ni de una inmunidad de mayor o menor alcance, sino de una institución jurídica compuesta por un conjunto de normas —finalmente es ésa una de las acepciones de la palabra fuero— que establecen una jurisdicción determinada, esto es, *la capacidad de declarar el derecho* respecto de dichos funcionarios públicos, en la cual se otorgan competencias específicas a ciertos órganos del Estado.

## VI. LAS RAZONES DEL FUERO CONSTITUCIONAL

Todo este conjunto de normas tiene un *leit motiv*, que es la protección de la función encargada a los funcionarios de alto rango. Podría pensarse que en el caso de la responsabilidad política la protección es relativa, puesto que se les somete a exigencias que no existen para otros servidores. Sin embargo, como hemos señalado, y salvo condiciones en las que se ejerciera de manera abso-

lutamente arbitraria, el propio juicio político sirve como un método excepcional para el fincamiento de responsabilidades administrativas, y garantiza que los servidores públicos que pueden ser sometidos al mismo no sean removidos sino mediante la intervención de las dos Cámaras del Congreso, además de que se requiere una mayoría calificada en el Senado de la República de dos tercios de los miembros presentes para que se pueda imponer la sanción correspondiente.

Tal excepcionalidad es destacada por el constitucionalista Elisur Arteaga Nava, cuando afirma: “El juicio político es un procedimiento de excepción. Lo es en muchos sentidos: porque se sigue a funcionarios que están al margen del sistema ordinario de persecución y castigo de ilícitos; porque sólo en forma aislada y ocasional el congreso de la unión abandona sus funciones naturales de legislar, vigilar y ratificar y se aboca a la de juzgar”.<sup>19</sup>

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

Ignacio Burgoa afirma que la finalidad del fuero constitucional “no estriba tanto en proteger a la persona del funcionario sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático”.<sup>20</sup>

Don Ignacio Burgoa recoge en su obra las opiniones de los insignes juristas don Jacinto Pallares y don Ignacio L. Vallarta, haciendo notar la coincidencia de la doctrina constitucional mexicana respecto del sentido protector del fuero constitucional.

<sup>19</sup> Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, p. 702.

<sup>20</sup> Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, p. 634.

Así, don Jacinto Pallares sostiene que:

La necesidad de que los funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios del Estado, no estén expuestos a las pérfidas asechanzas de sus enemigos gratuitos, el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que le están encomendados y el impedir las repentinatas acefalías de los puestos importantes de la administración pública, son los motivos que han determinado el establecimiento del fuero que se llama *constitucional*, consignado en los artículos 103 y 107 del Código fundamental (de 1857).<sup>21</sup>

Esta cita muestra el largo arraigo que tiene la noción de fuero constitucional en el derecho mexicano.

Por su parte, don *Ignacio L. Vallarta*, al referirse a la inviolabilidad de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de los Estados, sostiene que “Este principio se deriva de la necesidad de garantizar el sistema republicano que rige lo mismo a la Unión que a los Estados, principio que está sancionado en los textos constitucionales que conceden el fuero político, de un modo expreso, a los altos funcionarios de la Federación, e implícita pero necesaria y lógicamente a los poderes supremos de los Estados. El enjuiciamiento del Congreso o de esta Suprema Corte por un juez común, sería un atentado tan reprobado por la Constitución, como el proceso de una Legislatura o de un Tribunal de algún Estado”.<sup>22</sup>

Tena Ramírez sostiene:

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 a la función de los amagos del poder o de la fuerza. Más

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 634 y 635.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 635.

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.<sup>23</sup>

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

La inmunidad es la protección que las normas jurídicas ofrecen al desempeño de ciertos cargos públicos que revisten especial importancia, con el objeto de que sus titulares no puedan ser sometidos a la acción de la justicia de manera inmediata para evitar que se perturben esas funciones; también se le conoce como fuero. Entiéndase que no se trata de privilegios personales ya que éstos se encuentran prohibidos por los artículos 12 y 13 constitucionales que consagran los derechos de igualdad, en consecuencia, con la inmunidad material no se protege al individuo sino la función que desempeña.<sup>24</sup>

Al respecto, Enrique Quiroz Acosta señala:

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

<sup>23</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 24a. ed., México, Porrúa, 1990, p. 560.

<sup>24</sup> Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1997, p. 699.

quien desarrolla el cargo de los que se establecen en el artículo 111 constitucional para tal efecto.<sup>25</sup>

## VII. LA NOCIÓN DE FUERO CONSTITUCIONAL EN SENTIDO AMPLIO

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

Así, el fuero constitucional, en su sentido amplio, comprende diversas formas específicas a las que también se puede asignar válidamente la expresión *fuero*: el *fuero parlamentario o inviolabilidad* como inmunidad absoluta, por expresiones emitidas por los legisladores en el desempeño de su cargo; el fuero como *inmunidad relativa* de que disfruta el presidente de la República frente a ciertas acusaciones de naturaleza penal durante el tiempo de su encargo; el fuero como *inmunidad relativa* respecto de cualquier acusación penal que sólo puede ser formulada previo agotamiento del requisito de procedibilidad llamado *declaración de procedencia* o *desafuero*, y el fuero como *jurisdicción especial* atribuida a las cámaras de Diputados y de Senadores para desahogar algunos de los procedimientos que se comprenden en el conjunto de normas a que nos hemos referido.

<sup>25</sup> Quiroz Acosta, Enrique, *Lecciones de derecho constitucional. Segundo curso*, México, Porrúa, 2002, p. 584.