

Propuesta de reforma constitucional sobre la asignación de fuero constitucional a los funcionarios municipales

I. CONCEPTO DE FUERO CONSTITUCIONAL

Las profundas raíces históricas que el fuero posee en el derecho, han propiciado una multiplicidad de significados que inducen más a la confusión, que a la determinación clara y concisa de su concepto en el Derecho Constitucional moderno.

Su etimología, *forum*, sugiere las ideas de “procedimiento en un juicio o ante un juez”, por lo que está íntimamente ligado la administración de justicia, desde sus orígenes en Castilla, en donde el fuero fue la costumbre afirmada en una decisión judicial o arbitral (*fazaña*), que cristalizaba posteriormente en una norma jurídica.¹ En esto coinciden todos sus significados derivados: competencia, jurisdicción, tribunal, etc.; aun también ha tenido la connotación de código o compilación de leyes, como el precisamente utilizado para designar a los fueros municipales, que según Martínez Marina los definió como:

“Aquellas cartas expedidas por los Reyes o por los Señores en virtud de privilegios dimanados de la soberanía en que se contienen instituciones, ordenanzas, leyes civiles y criminales, ordenadas a establecer con solidez los comunes de villas y ciudades, erigidas en municipalidades, y asegurar en ellas un gobierno templado y justo, acomodado a la Constitución Pública del Reyno”.²

Su concepto no puede estar ligado a la impunidad o a la irresponsabilidad, aunque en algún momento histórico de nuestro desarrollo político se hizo sinónimo de tales significados, por los hechos políticos que produjeron su enviciamiento. Por ello, en la reforma al título cuarto de la Constitución federal, publi-

¹ BENEYTO PÉREZ, Juan, “Fuero, costumbre y doctrina en el Derecho Medieval español”. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*. Año CXVIII. Marzo de 1969. Núm. 3. 2ª época. Tomo LVIII, pp. 396-397.

² Citado por UBIERNA, José Antonio, “Fueros municipales”. *Revista de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*. Núm. V. Segundo semestre, 1952, p. 37.

cada el 28 de diciembre de 1982, se eliminó el término fuero constitucional para sustituirlo por la frase requisito de procedencia. No obstante, en la reforma del 10 de agosto de 1987 que modificó la fracción VI del artículo 73 constitucional, para incluir a la Asamblea de Representantes, se volvió a insertar en el texto fundamental el término de fuero constitucional, subsistiendo hasta la fecha.

Los tribunales especiales están prohibidos por la Constitución, con excepción de los que ella misma determina. Los tribunales militares están en la hipótesis de excepción, a la que la Constitución se refiere expresamente como fuero de guerra. Otro supuesto excepcional lo constituye la responsabilidad penal del Presidente de la República, para el cual, la Constitución lo sustrae del juzgamiento de los tribunales ordinarios, para establecer lo que Antonio de J. Lozano denominaría fuero especial o privilegiado, y que define como el poder de conocer de las causas de ciertas personas que las leyes, o Constitución, han sustraído del conocimiento de los tribunales generales u ordinarios.³ Ésta es la situación del titular del Poder Ejecutivo federal al reducir su responsabilidad penal a dos causales, expresamente determinadas en el artículo 108 constitucional, y determinar como su fuero o tribunal competente, el especialísimo del Congreso de la Unión, con la participación de las dos Cámaras (artículos 111 y 110 constitucionales), excluyendo a los tribunales penales establecidos.

Por lo anterior, Raúl Ortiz Urquidi define al fuero como una jurisdicción especializada, como en el caso del juicio político que, junto con el supuesto de responsabilidad penal del Presidente de la República, es la única ocasión en que el Poder Legislativo juzga.

Ortiz Urquidi fue el primero en definir al fuero constitucional como un “procedimiento previo a la actividad jurisdiccional ordinaria”,⁴ y no como un fuero en el sentido estricto del término; es decir, como un tribunal especial. En este contexto, los autores José Becerra Bautista y Raúl F. Cárdenas diferencian entre el fuero-juicio político, que es un fuero en sentido estricto, y el fuero-licencia para enjuiciar, que es el denominado fuero constitucional, y que consti-

³ *Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia Mexicanas*. Tomo I. Ed. Facsimilar. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. México, 1991, p. 564.

⁴ “El Fuero Constitucional y los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito. Necesidad de adicionar la Constitución para que se les conceda”. *Boletín de Información Judicial*. Año X. Núm. 93. México, 1º de abril de 1955, p. 198.

tuye un requisito o procedimiento previo al juicio penal conducido ante los tribunales ordinarios, del fuero común o federal.

II. FUERO CONSTITUCIONAL Y DIVISIÓN DE PODERES

Raúl Ortiz Urquidi explicó al fuero constitucional dentro del contexto de la división de poderes. La justificación para ello es que tal procedimiento es una garantía de la independencia de un poder frente a los ataques de los otros poderes e, incluso, de las acusaciones temerarias de los particulares. Más que un privilegio de la persona, es una medida de protección para un poder constitucional, tal como lo establece con gran claridad el artículo 179 de la Constitución de Chihuahua (1921) que “El fuero se establece para la eficaz realización de las funciones públicas y no constituye privilegio alguno de carácter personal”.

Históricamente, el fuero comenzó como una medida de protección hacia los parlamentarios, que se cristalizó en lo que la doctrina actual denomina “inmunidad”; contemplada en el artículo 61 constitucional para las opiniones de los parlamentarios mexicanos; de la misma forma, debiera estar claramente contemplada, en igualdad de circunstancias, para los integrantes del Poder Judicial federal, como complemento de su inamovilidad. Para Ortiz Urquidi, un juez de distrito, un magistrado de circuito o un Ministro de la Suprema Corte, podría ser reconvenido por sus opiniones en decisiones judiciales, por lo que todos debieran gozar tanto de inmunidad por sus opiniones, como de fuero constitucional para acusaciones por supuestos delitos, y no sólo los últimos como se establece en el artículo 111 constitucional.

El fuero ha sido una medida de protección expansiva, que tiende a proteger a todos los integrantes de un poder o nivel de gobierno. De esta manera, ya protege al titular del Poder Ejecutivo federal, a los integrantes del Poder Legislativo federal y a una fracción del Poder Judicial federal (Ministros de la Suprema Corte); dejando, en consecuencia, fuera de esta garantía de la división de poderes a los demás integrantes del Poder Judicial federal (Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito).

De la misma manera, el fuero establecido en la Constitución federal se extiende al nivel estatal, protegiendo la investidura de los titulares de los Poderes Ejecutivos, integrantes de los Poderes Legislativos y, nuevamente, a una fracción de los integrantes de los Poderes Judiciales (Magistrados de los Tribunales

Superiores) de los estados de la Federación, cuando hubiese una acusación penal por delitos federales en su contra (Quinto párrafo del artículo 111 constitucional). En estos casos, los servidores públicos estatales son responsables por su obligación de cumplir y hacer cumplir la Ley Suprema de la Nación que la constituye precisamente la Constitución federal, las leyes federales y los tratados internacionales. El requisito de procedencia o desafuero, en estos casos, se sustancia en forma doble, ya que primero conoce la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y, posteriormente, la Legislatura del Estado correspondiente, para ser rendido el servidor suspendido al juez federal.

De lo anterior se desprende que el fuero, para constituir una garantía del principio constitucional de la división de poderes, debe seguir extendiéndose a todos los titulares o integrantes de un poder o nivel de gobierno para que surta sus objetivos de proteger la independencia de cada poder dentro de su esfera de gobierno.

Como el sistema federal es complemento de la división de poderes ya que consiste en la delimitación de competencias entre esferas o niveles de gobierno, el fuero cumple igualmente, una función protectora del sistema federal al extenderse a los servidores estatales, cuando se les acusa de la comisión de delitos federales.

No obstante, en la actualidad hay lagunas que permiten la no aplicación de esta garantía a los servidores municipales. Cuando Ortiz Urquidi manifestaba la ausencia del fuero constitucional para los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, argumentó que la hipótesis de acusaciones temerarias hacia dichos servidores públicos no era lejana, pues cita el caso, entonces reciente, del juez de distrito con sede en Toluca que tuvo que ampararse contra la orden de aprehensión girada, sin fundamento, por las autoridades estatales.⁵

La tendencia expansiva del fuero es tan patente para Ortiz Urquidi, que no sólo se ha concedido al titular del Poder Ejecutivo federal, sino que se ha extendido a sus colaboradores, como lo son los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos y los Procuradores de Justicia, tanto el General de la República como el del Distrito Federal. Todo lo cual obliga a concluir que resulta necesario extender el fuero constitucional a los demás integrantes de los Poderes Judi-

⁵ *Ídem.*, p. 200.

ciales, tanto federal como estatales, que sí forman parte de dichos poderes, y no son meros colaboradores.

Por lo que también es de extrema urgencia la aplicación del fuero constitucional, a nivel federal, hacia los servidores municipales pues tampoco es lejana la hipótesis de que se levanten acusaciones temerarias y ataques contra algunos ayuntamientos; siendo éstos la célula de la democracia como universalmente se ha reconocido.

Sólo contemplando integralmente el fuero constitucional se le dará pleno significado y consumación a su justificación y objetivos.

El fuero, por otra parte, es un elemento fundamental de un principio de las constituciones: la división de poderes; en consecuencia, su establecimiento y alcances sólo deben determinarse en el texto mismo de las constituciones, tal como se consagra en todas las de nuestro país, excepto en la de Tlaxcala, en cuyo artículo 111 delega la determinación del fuero local de los servidores municipales a la “ley correspondiente”, lo cual transgrede la reserva constitucional que merece esta materia y la deja a la discreción del legislador ordinario. Al respecto no hay que olvidar que este fuero es “constitucional”, por ser obra de un constituyente, y no se reduce a ser reglamentado en las leyes secundarias para ser un fuero “legal”, lo cual violaría a las constituciones, ya que el fuero afecta no sólo el principio del que se deriva, sino también a la responsabilidad de servidores públicos y a la administración de justicia que son materias reservadas a los textos fundamentales y que, por lo tanto, no admiten alteración o excepciones a través de las leyes.

En la ejecutoria del 3 de diciembre de 1980, pronunciada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, Ignacio L. Vallarín fundó la opinión en el conflicto sobre la competencia promovida entre el juez de distrito de Puebla y el Consejo de Secretarios del Gobierno de ese Estado. Debido a que la Constitución de 1857 sólo otorgó fuero constitucional a los gobernadores de los estados acusados de haber cometido un delito federal, Vallarta explicó el carácter expansivo a que aludimos con anterioridad, para extender el fuero a los legisladores estatales y a los magistrados del Tribunal Superior, a pesar de que no estuviera expresamente otorgado en la Constitución federal. Al respecto Vallarta manifestó:

“En mi concepto es una teoría sólidamente fundada en las instituciones que nos rigen, la que garantiza la inmunidad de los poderes supremos locales, la que enseña que deben ser inviolables para los jueces de distrito los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de los estados, tanto como lo son los miembros de esos mismos Departamentos del gobierno federal, puesto que ambos son la expresión de la soberanía del pueblo, ejercida en los términos definidos en la Constitución”.⁶

Aunque en el caso en cuestión, Vallarta concluye que no gozan de fuero federal las autoridades locales que denomina de subalternas, como lo son los extintos jefes políticos, considera a los supremos poderes locales investidos de tal fuero porque son “emanación del Pacto federal”, aunque en la Constitución no se les haya otorgado expresamente dicha garantía:

“Su inmunidad es una emanación no sólo de las constituciones locales, sino de la federal misma por el hecho de ordenar ésta que los estados adopten para su régimen interior la forma Republicana, representativa, popular, y su fuero, por esto, debe respetarse como una necesaria consecuencia del precepto constitucional”.⁷

Al constitucionalizarse el municipio de la manera en que nuestra Revolución Social lo hizo desde 1914, el municipio constituye un importante elemento de la forma Republicana, representativa y popular del gobierno federal mexicano, por ello, las razones que hace más de una centuria legitimaron para que Vallarta extendiera el fuero federal a los supremos poderes de los estados, se aplican igualmente a los municipios que, según el artículo 115 constitucional, son la base de la organización política, administrativa y territorial de los estados de la Federación

III. PANORAMA DEL FUERO EN EL MUNICIPIO (LIBRE)

El artículo 115 constitucional fue reformado el 3 de febrero de 1983 para uniformar los mecanismos de suspensión, desaparición y revocación de ayunta-

⁶ *Cuestiones Constitucionales. Votos.* José Joaquín Terrazas e hijo. Impresores. Tomo Segundo. México, 1895, p. 399.

⁷ *Ídem.*, p. 401.

mientos que se encontraban establecidos de distintas y contradictorias maneras en las constituciones de los estados.

El panorama que ofrece el fuero constitucional en las constituciones de los estados, con respecto a los servidores municipales, presenta un acuerdo muy similar al que motivó la reforma de 1983, pues los conceptos son muy heterogéneos, sin que pueda ofrecerse una garantía uniforme al municipio que pretende ser libre, en sus relaciones tanto con los estados como con la Federación.

Aunque la libertad o autonomía del municipio se precisó en 1917 sólo frente a los jefes políticos, su independencia ha ido creciendo y su carácter de nivel de gobierno tiende a consolidarse. Las características que se han definido para los niveles federal y estatal, también han tenido repercusión en el ámbito municipal.

La naturaleza de nivel de gobierno se desprende de los elementos que contiene el artículo 115 constitucional. Su personalidad jurídica propia, que se traduce en la capacidad de adquirir bienes inmuebles, a diferencia de la idea original de la desamortización contemplada en la Constitución de 1857, es un reconocimiento de su entidad pública. El manejo de la hacienda municipal con independencia, así como la asignación de fuentes impositivas propias, se agrega a su naturaleza de nivel de gobierno.

De la misma manera, las reformas sustanciales que han afectado a la Federación y a los estados, también se han armonizado con el nivel municipal: elección de sus autoridades por sufragio universal y directo, incluyendo el sufragio femenino (1947), la renovación periódica y fatal de sus autoridades, el principio de no reelección (1933), el otorgamiento de facultades reglamentarias propias y la inclusión de la representación proporcional en las elecciones municipales (1977), no dejan la menor duda de que el municipio es un nivel de gobierno que debe gozar de las mismas garantías que los demás poderes y niveles disfrutaban.

El reconocimiento que la mayoría de los estados hacen en su Constitución del fuero local para sus servidores municipales, es sintomático de esta propuesta. Actualmente, los siguientes estados reconocen fuero local contra los delitos comunes de sus servidores municipales:

- Aguascalientes (art. 74)
- Baja California (art. 94)

- Baja California Sur (art. 159)
- Campeche (art. 91)
- Coahuila (art. 165)
- Colima (arts. 121 y 139)
- Chiapas (art. 70)
- Guanajuato (art. 126)
- Guerrero (art. 113)
- Jalisco (art. 50)
- Nayarit (art. 125)
- Nuevo León (art. 112)
- Sonora (art. 146) y
- Zacatecas (art. 114).

Por otra parte, se encuentran los textos constitucionales en donde se reconoce fuero local, pero circunscrito exclusivamente a los presidentes municipales, incurriendo en el error de identificar al servidor que preside el ayuntamiento con el órgano mismo, debiendo ampliarse por lo tanto, este fuero a los demás integrantes del ayuntamiento:

- Hidalgo (art. 150)
- Querétaro (art. 157)
- San Luis Potosí (art. 104)
- Sinaloa (art. 135)
- Tabasco (art. 69), y
- Veracruz (art. 124).

La situación menos comprensible se observa en los estados donde los servidores municipales no cuentan con ninguna garantía y, por lo tanto, no tienen fuero. Aunque en la mayoría de estos estados el texto constitucional es omiso en incluir a dichos servidores como depositarios del fuero local, destacan las consti-

tuciones de Durango y Oaxaca, donde de manera expresa se excluye a los servidores municipales.⁸ Los siguientes estados corresponden a este grupo:

1. Exclusión del fuero de manera expresa

Durango (119)

Oaxaca (147)

2. Exclusión del fuero tácitamente

Chihuahua

México

Michoacán

Morelos

Puebla

Quintana Roo

Tamaulipas

Tlaxcala, y

Yucatán.

Entre este heterogéneo mosaico no hay uniformidad ni garantía plena del Municipio Libre o autónomo frente a los poderes del Estado ni, mucho menos, de la Federación. En el mejor de los supuestos, sólo existe fuero contra los delitos del orden común, pero no hay un solo Estado de la República que tenga la garantía del fuero federal para sus servidores municipales, como sí existe para los supremos poderes de cada Estado, con las reservas que hemos mencionado. Por el contrario, en la Constitución de Oaxaca en forma indebida se apunta la exclusión del fuero federal contra la violación de las leyes federales.

⁸ La Constitución de Oaxaca, entidad con el mayor número de municipios en la República, es exorbitante cuando establece en su artículo 147: “En los delitos del orden común y violación a las leyes federales y del Estado, los servidores públicos municipales no gozarán de protección constitucional alguna pudiendo, en consecuencia, proceder contra ellos el Ministerio Público”. ¿Es posible que una Constitución local desautorice el fuero federal? Yo considero que no, pues los fueros son producto de las respectivas constituciones y una Constitución local no es competente para tratar lo relativo a los delitos federales

Asimismo, sólo la Constitución de Coahuila prevé el supuesto del fuero local además de los servidores municipales ordinarios, como el presidente, los regidores y los síndicos, a los extraordinarios, como son los integrantes de los Concejos Municipales, cuando ha precedido una desaparición o revocación de ayuntamientos. Esta medida debe ser general y uniformarse en todos los estados, pues se atenta contra un municipio con mayor gravedad de una crisis constitucional, que motivó la utilización de las medidas mencionadas.

Por último, debiera uniformarse el criterio sobre si las licencias suspenden o no el fuero constitucional. Colima establece ventajosamente en su artículo 125 que: “los munícipes, aunque estén separados con licencia, gozan de fuero constitucional”; a diferencia de Chihuahua, en cuyo artículo 180 constitucional establece claramente lo contrario: “La licencia suspende el fuero y demás prerrogativas inherentes al cargo”. En medio están todos los demás estados que apenas consagran una regla, genérica y vaga, de que los servidores públicos que estén separados temporalmente de sus cargos, no gozarán de fuero.

Es mi opinión que la norma debe ser la observada por Colima, ya que las licencias que solicitan los servidores públicos, en la mayoría de los casos están motivadas por las presiones de la autoridad persecutoria, es decir, por el Ministerio Público, que con intimidación, escándalo y hostigamiento puede conducir una investigación sobre hechos delictivos en detrimento del prestigio y fama pública de un servidor público; el cual, como todo funcionario electo depende de su buen nombre ante el electorado y ante el órgano en el que ejerce su representación. Por ello, el fuero debe implicar discreción en la investigación, cuidando que el Ministerio Público no haga público el involucramiento de ninguna autoridad, pues de lo contrario sería un ataque a las instituciones democráticas punible con juicio político para el procurador en cuestión.

Otro aspecto indefinido es el fuero de los servidores suplentes, por lo que habría que tomar una decisión al más alto nivel constitucional sobre su carácter. El 2 de diciembre, en la sesión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se dio el precedente afirmando el fuero constitucional de Francisco Zarco como diputado federal suplente, contra la acusación del diputado Miguel Buenrostro ante el juez Bucheli por haber infringido la Ley de Imprenta de 1848.

No hay duda de que el municipio representa el germen de los gobiernos de oposición y, en consecuencia, es susceptible de múltiples ataques desde todos los

poderes y niveles. De los 19,367 servidores municipales, existían en 1992 37 Concejos Municipales que rigen la democracia en 1,265,267 de mexicanos; existiendo además en ese mismo año, alrededor de 3,048 regidores de representación proporcional.⁹ Por ello es tan importante el establecimiento del fuero tanto local, de manera uniforme, como federal, de la forma en que una reforma constitucional a los artículos 111 y 115 puede consagrar. Este fuero amplio que ya lo gozan los niveles federal y estatal, sería un elemento indispensable del Municipio Libre o autónomo, si tal se quiere.

Con la reforma de 1983, se uniformaron las medidas de intervención de los estados hacia la reconstrucción de los poderes municipales. Desde 1978 a la fecha, ha habido no menos de cuatro casos de responsabilidad penal que fueron resueltos con el procedimiento de suspensión o desaparición de las autoridades municipales;¹⁰ aunque es de suponerse que existen muchos más, pues los decretos de las legislaturas en la mayoría de los casos no son explícitos sobre la causa que ha motivado la suspensión o desaparición del ayuntamiento.

Aunque desde 1825, la medida de suspensión de ayuntamientos fue una medida equivalente al juicio penal para decidir la suerte de un servidor municipal que había incurrido en la comisión de delitos; ahora existe esta medida en un nuevo contexto. De la misma manera, el fuero constitucional que goza de mayor tradición dentro del derecho público, tiene gran arraigo dentro de las instituciones, para confiarle a las legislaturas estatales la custodia de la independencia política de un poder o nivel de gobierno, cuando alguno de sus titulares es acusado penalmente.

Nuevamente se tienen multiplicidad de medidas, producto de reformas e inserciones, sin una congruencia y delimitación entre ellas: por un lado, el fuero

⁹ Los Concejos Municipales están distribuidos de la siguiente manera: Aguascalientes (2), Chiapas (4), Guanajuato (1), Guerrero (8), Michoacán (14), Oaxaca (1), Sonora (1), Tabasco (3) y Veracruz (3). Información básica de los Municipios de México. Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. 1992. Enero de 1992.

¹⁰ Dichos casos son: 1) Malversación de fondos del presidente municipal de Españita, Tlaxcala (1º de marzo de 1978); 2) Delito no especificado, cometido por el 4º regidor del municipio de Las Rosas en Chiapas (3 de octubre de 1979); 3) Delitos contra la integridad física de las autoridades municipales de Tila en Chiapas (4 de junio de 1980), y 4) Delitos no especificados por las autoridades de Juchitán, Oaxaca (20 de agosto de 1983). GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "La autonomía municipal vista por las legislaturas locales", *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*. Año I, Núm. 2. Mayo-agosto de 1986, pp. 512-519.

que es más propio para la responsabilidad penal y, por otro, la suspensión de ayuntamientos de reciente factura.

La opinión del autor es que se determinen causales políticas para la procedencia de la suspensión,¹¹ mientras que se reforma la Constitución federal para establecer un fuero federal a los servidores municipales y se uniforme el fuero local, eliminando las lagunas existentes. Sólo así agregaremos una garantía más en la fundamental autonomía del municipio.

¹¹ Como las señaladas en mi artículo “Desaparición de Ayuntamientos” en *Estudios Jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*. Porrúa. 1984, p. 419. Dichas causales consisten en: 1) Abuso de autoridad; 2) Omisión reiterada en el cumplimiento de las obligaciones; 3) Abandono del cargo por negligencia; 4) Desacato a las leyes; 5) Sublevación, y 6) Fraude electoral.