

Capítulo Quinto

LA FACULTAD SOBRE LA RESPONSABILIDAD PENAL

El fuero constitucional es definido por la jurisprudencia mexicana como una inmunidad del servidor público oponible al Poder Judicial, por la consignación del Ministerio Público de algún delito común.¹⁵² El término de inmunidad (*inmunitas*) se aplica en su sentido originario, desde el siglo XVI, como privilegio o protección contra cualquier acción persecutoria, cuando el acusado se encuentra en un sitio protegido con esa inmunidad.¹⁵³ En el siguiente siglo (XVII), la inmunidad se convierte en una prerrogativa de una persona, particularmente de los diputados y senadores, para evitar la aprehensión y la sustanciación de un proceso penal incoado en su contra.¹⁵⁴

El término de *fuero*, aunque ampliamente mutívoco,¹⁵⁵ fue incluido en el Acta de Reformas de 1847 por Mariano Otero en su artículo 12; no obstante, el mismo Otero utiliza en el siguiente artículo, el 13, el término de "declaración" para significar la resolución del Congreso sobre si ha o no ha lugar a proceder penalmente contra el funcionario aforado. De cualquier manera, la reforma constitucional del 28 de diciembre de 1982 ha adoptado el término de *declaración de procedencia* para referirse a lo que la Constitución, la doctrina y la jurisprudencia habían denominado como fuero constitucional.

Con todas estas salvedades, el uso del término parece correcto todavía utilizarlo, por lo menos para efectos académicos. Los artículos 74, 109 y 111 de la Constitución lo contemplan y la Ley Federal sobre Responsabilidades de Senadores Públicos lo reglamentan como una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, tratándose de acusaciones sobre delitos federales. Resulta un acto *jurisdiccional* de la Cámara de Diputados¹⁵⁶ y no *administrativo*,¹⁵⁷ ya que cuenta con la formalidad de un procedimiento jurisdiccional donde se valoran pruebas y argumentos para definir un acto

¹⁵² Tres tesis aisladas de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la *Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación*, y ninguna jurisprudencia firme, definen al fuero constitucional en esos conceptos: Tomo LXXXVIII, páginas 325 (Sacramento Joffre, 8 de abril de 1945), 761 (Pedro Téllez Vargas, 13 de abril de 1946) y 1877 (Carlos A. Madrazo, 28 de febrero de 1946).

¹⁵³ Hacia 1575 este término se refería a las personas acusadas de la comisión de un delito que encontraban refugio en los templos. Por ello se le conoció como *inmunidad eclesiástica*. Concepción Company y Chantal Melis, *Léxico Histórico del Español de México*, México, UNAM, 2002.

¹⁵⁴ Martín Alonso, *Diccionario del Idioma*, 2^a reimp., Aguilar, 1982, p. 2391.

¹⁵⁵ Una docena de significados se explican en el artículo de Mateo Goldstein sobre "Fuero", en *Diccionario Jurídico Omeba*, Buenos Aires, Driskill, Tomo XII, p. 766.

¹⁵⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, 7^a Época, A.R. 4277/77, Héctor Mestre Martínez, 30 de noviembre de 1978, Volúmenes CXV-CXX, 3^a Parte, p. 65-66. Ponente Carlos del Río.

¹⁵⁷ Horacio Duarte Olivares. *Declaración de Procedencia*. Centro de Producción Editorial. 2004, p. 8.

jurisdiccional: la procedencia de someter a un servidor público a una causa penal, suspendiéndolo de su cargo público para estos efectos. Para tal efecto, la Cámara de Diputados debe comprobar el acreditamiento de los delitos imputados al servidor público, así como su probable responsabilidad.

Aunque el constitucionalismo moderno es naturalmente hostil a la inmunidad de los gobernantes,¹⁵⁸ en nuestro país, la confrontación del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, desde nuestros orígenes ha mantenido constante esta inmunidad como una medida de protección hacia las instituciones parlamentarias. Desde su conformación y hasta la Constitución de 1917, el Congreso Mexicano había estado sometido a las amenazas y presiones del Poder Ejecutivo y su Gabinete, para reducirlo a la sumisión y desaparición, como el 31 de octubre de 1822 cuando Pío Marcha disolvió al Congreso por instrucciones de Agustín de Iturbide, y fueron encarcelados los célebres diputados Carlos María de Bustamante, Fray Servando Teresa de Mier, Juan Bautista Morales y José María Luis Mora entre otros;¹⁵⁹ siguiendo con los distintos cuartelazos que clausuraron los Congresos Mexicanos durante el siglo XIX, hasta el encarcelamiento de 84 diputados el 10 de octubre de 1913 por el Ministro de Gobernación, Garza Aldape, quien recibió instrucciones de Victoriano Huerta para consumar su golpe de Estado.¹⁶⁰

El fuero constitucional como está actualmente regulado en México, seguirá siendo útil en la protección de la integridad de los Congresos, sobre todo, porque la persecución e investigación de los delitos es, desde 1900, una función desempeñada por un colaborador del Presidente de la República o de los Gobernadores de los Estados y por lo tanto, no es independiente del Poder que tradicionalmente ha antagonizado con el Poder Legislativo.

No obstante, el sistema constitucional de los Estados Unidos, del cual tomamos los principios del juicio político y la responsabilidad política de los servidores públicos, no cuenta con una institución parecida al fuero constitucional mexicano y la interpretación de la Suprema Corte de ese país ha sido en el sentido que ninguna inmunidad se requiere para sustanciar procesos penales contra miembros del Congreso federal, ya que el principio de igualdad ante la ley, aunado a la imparcialidad de la justicia, hacen esa institución extraña hacia los diputados y senadores, como representantes del pueblo.¹⁶¹ La doctrina tampoco ha encontrado sentido actual en el fuero.¹⁶² Quizá México encuentre en el futuro esta misma solución, en beneficio del Estado de Derecho y del principio de igualdad ante la ley, cuando la procuración de justicia no esté en manos de los Poderes Ejecutivos y sea efectivamente el Ministerio Público una institución independiente

¹⁵⁸ Luis María Díez-Picazo, *La criminalidad de los gobernantes*, Barcelona, Crítica, 2000, p. 150.

¹⁵⁹ Antonio Zavala Abascal, *Síntesis Histórica del Poder Legislativo*, s/l, 1964, p. 56.

¹⁶⁰ *Idem.*, p. 103; MacGregor Gárate, *op. cit.*

¹⁶¹ "Este país no tiene la tradición de una inmunidad parlamentaria absoluta respecto de acusaciones penales". *United States v. Brewster* 408 US 501. 522 nota 16 (1972).

¹⁶² Laura Krugman Ray, "Discipline through delegation: solving the problem of congressional house cleaning". *55 University of Pittsburgh Law Review* 389. Invierno de 1994, p. 419.

y eficaz; pero mientras tengamos el sistema actual, el fuero constitucional desempeña una función muy importante.

En un principio, esta inmunidad era un verdadero fuero, pues según el Decreto del 28 de noviembre de 1811 dictado por las Cortes de Cádiz, se disponía que las Cortes integrarían un tribunal "para que con arreglo a Derecho sustancie o determine la causa, consultando a las Cortes la sentencia antes de su ejecución";¹⁶³ de la misma manera, la Constitución de Cádiz en su artículo 128 dispuso que en las causas criminales contra los diputados, no podían ser éstos juzgados sino por el "Tribunal de Cortes".

Este fuero cambió con la Constitución Mexicana de 1824, cuando las causas penales tendrían que ser sustanciadas ante los tribunales competentes, después de que el Gran Jurado de cada Cámara hubiese autorizado la procedencia de dicha causa. Por disposición de los artículos 43 y 44 de dicha Constitución, cada Cámara (de Diputados y de Senadores) sería la encargada de desaforar a sus respectivos integrantes por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Por virtud del artículo 137, sólo la Suprema Corte de Justicia sería la competente de sustanciar el proceso penal después del desafuero, ya que con ello se trataría de evitar la influencia que se pudiera ejercer sobre un juez menor para imponer la responsabilidad penal a un servidor público.

El mismo procedimiento se siguió en las Siete Leyes Constitucionales, y el artículo 50 de la Quinta Ley Constitucional determinó que los efectos del desafuero serían la suspensión del funcionario en el ejercicio de sus funciones y *la pérdida de sus derechos políticos*.

En las discusiones del Congreso Constituyente de 1856-1857, el diputado Francisco J. Villalobos aclaró en la sesión del 11 de diciembre de 1856, que si al desaforado se le imponía penal corporal por haberse comprobado su responsabilidad penal por el juez, sería removido del cargo; en caso contrario, si el acusado recibiera una sentencia absolutoria, volvería a ejercer su cargo.¹⁶⁴ Esta intencionalidad operó en 1947 cuando el senador por Michoacán, Félix Ireta, quien había sido desaforado y después de un proceso cercano a un año de duración, se le exculpó y volvió a su curul en el Senado, dándole la bienvenida su entonces colegislador Adolfo López Mateos.¹⁶⁵

Se discute en la actualidad, si una licencia otorgada por la autoridad competente, en particular por la Cámara a la que se integre el acusado, provoca la transferencia del fuero constitucional al suplente que entre en funciones y, en consecuencia, el diputado o senador se le priva de esa inmunidad. Varias

¹⁶³ *Derechos de! Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, Volumen I, Tomo 10, p. 732.

¹⁶⁴ *Idem.*, p. 778.

¹⁶⁵ *Vid. infra* este caso del Senador Ireta Viveros.

ejecutorias y tesis de la Suprema Corte de Justicia responden de manera negativa a esta hipótesis:

1. La licencia concedida a un diputado, no tiene más valor que el de un permiso para separarse del cargo, pero no de desafuero, para el cual es necesario el consentimiento y la decisión de la Cámara, dado por mayoría absoluta de votos de los miembros que la integran; y mientras no exista esa declaración, es indudable que el diputado no ha sido desaforado legalmente, y por ende, ninguna autoridad judicial puede enjuiciarlo, al grado de ser privado de su libertad, por la comisión de los hechos delictuosos que se le imputen. *SJF*, 5^a Época, Tomo LXXXVIII, p. 761.
2. Es necesario insistir en que la licencia concedida a un Diputado para separarse de su puesto, no implica privación de su fuero, o sea de la prerrogativa que nuestra Ley Constitucional le otorga en forma refleja del derecho objetivo que la Carta Fundamental fija para proteger la soberanía de los órganos legislativos, pues que siendo el fuero una prerrogativa esencial para la existencia misma del cuerpo en cuya garantía ha sido establecida, los sujetos particulares que lo integran resultan beneficiados, no porque se les conceda a cada uno de ellos particularmente ninguna tutela, sino que se benefician pro-parte y como consecuencia del beneficio común, y tal beneficio, que descansa en el interés público, tiende a proteger al órgano colegiado para que sea inviolable. *SJF*, 5^a Época, Tomo LXXXVIII, p. 325.
3. Tampoco tiene relevancia el hecho de que el suplente en ejercicio y el propietario con licencia, disfruten simultáneamente de la prerrogativa, porque la Constitución la otorga no en razón del numero de los componentes del Congreso, sino para garantizar la independencia del Poder Legislativo frente a los otros Poderes de la Unión, asegurando así la integridad del régimen federal de gobierno que la propia Constitución adopta. No privando la licencia al Legislador, del fuero que lo protege, como integrante del Poder a que pertenece, se llega a la forzosa conclusión de que tal prerrogativa sólo concluye por muerte, por renuncia del cargo, por el transcurso del término durante el cual debe ejercerse la función o porque el interesado no se presente a rendir la protesta durante el término de treinta días que señala el artículo 63 de la Constitución Federal, en la especie. *SJF*, 5^a Época, Tomo LXXXVIII, p. 1877.

De esta manera, se concluye la interpretación judicial de que la licencia no suple al desafuero o a la declaración de procedencia, sino que constituye simplemente una autorización para que el servidor público no desempeñe sus obligaciones inherentes al cargo público, sin perder su investidura, tal como el significado laboral lo sugiere.¹⁶⁶ Esta interpretación es significativa ya que precisamente el fuero opera frente a los tribunales y si el máximo Tribunal del país ha dado esta interpretación debemos acreditarla de manera plena. Inclusive, la Suprema Corte ha interpretado que el fuero se extiende a los *presuntos* diputados, es decir, cuando todavía no han sido confirmados como funcionarios electos por la autoridad correspondiente,¹⁶⁷ lo cual confirma que el fuero opera a partir del día de la elección, tal como se detallaba en el artículo 43 de la Constitución de 1824.

¹⁶⁶ Manuel Osorio y Florit, "Licencia", *Enciclopedia Jurídica Omeba*, *op. cit.*, Tomo XVIII, p. 698.

¹⁶⁷ Tal como se determinó en la Tesis aislada visible en el *SJF*, 5^a Época, Tomo III, p. 500. Isaac Arriaga, 17 de agosto de 1918.

En el caso de desafuero de René Bejarano, a pesar de la gran oposición ejercida sobre la Sección Instructora, el 4 de noviembre se votó por la suspensión de esa inmunidad, implicando que un diputado, en este caso ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aún con licencia gozaba de fuero, y por lo tanto, era procedente el estudio y resolución de la declaración de procedencia.

Lo anterior no precluye, por supuesto, la contraria interpretación que el legislador quiera dar a su propio fuero y limitarlo, para despojarlo ante una licencia aprobada a uno de sus miembros, tal como se consulta en la iniciativa presentada el 7 de septiembre de 2004, que pretende limitar el fuero constitucional cuando se goza de una licencia. En la sesión del Senado de la República del 9 de noviembre de dicho año diversos senadores opinaron de forma favorable hacia la iniciativa.

Sin embargo, consideramos que una institución tan vetusta como el fuero, no debería ser eliminada a través de la puerta falsa de las licencias, pues sería desvirtuar ambas instituciones. Si los cargos de elección popular se han considerado irrenunciables, con poca consideración hacia las renuncias que han sucedido de Presidentes de la República como la de Porfirio Díaz el 25 de mayo de 1911 y la de Pascual Ortiz Rubio el 2 de septiembre de 1932, creo que sólo la renuncia al cargo debe equivaler al retiro del fuero correspondiente, y para ello, debe contemplarse en la ley esta posibilidad. Las licencias son por naturaleza temporales, las renuncias son definitivas y permitirían la sujeción del servidor renunciante al proceso penal enfrentado, de manera inmediata para probar su inocencia y limpiar su prestigio si la acusación ha sido objeto de un infundio.

Por otra parte, la licencia no debe eliminar el fuero tal como lo ha interpretado correctamente la Suprema Corte de Justicia. Ante el caso de flagrancia o de abrumadoras evidencias en contra del servidor con fuero, si éste no renunciara, debiera votarse sumariamente y no dilatarse el procedimiento por ser la declaración de procedencia un asunto de obvia y urgente resolución. Nuevamente el caso Bejarano nos muestra las tensiones provocadas por un procedimiento que se dilató ocho meses desde la presentación de la solicitud de desafuero hasta su resolución el 4 de noviembre de 2004. España no reconoce esta inmunidad cuando se sorprende a un parlamentario en verdadera flagrancia y permite su detención inmediata con base en el artículo 71, fracción 2, de la Constitución de 1978.¹⁶⁸

La declaración de procedencia debe ajustarse en la ley a plazos más cortos y a reglas flexibles a criterio de la sección instructora, pues aunque es un acto jurisdiccional, su resolución no prejuzga sobre la culpabilidad del servidor, sino sólo autoriza a que la jurisdicción ordinaria del Estado determine o no dicha culpabilidad, lo cual es de orden público. La notoriedad que ganan los desafueros y las presiones a que se ven sometidos los jueces en la sustanciación del

¹⁶⁸ Desde el decreto del 26 de junio de 1790, España autoriza la detención de los diputados y senadores cuando se les sorprende en delito flagrante. Ángel Manuel Abellán, *El Estatuto de los Parlamentarios y los derechos fundamentales*, Tecnos, 1992, p. 19-23.

procedimiento, debieran considerarse razones suficientes para que tal como en 1824 y en la actualidad en algunos países como España,¹⁶⁹ si la causa no se sustancie ante el Máximo Tribunal de país, por ser éste ahora un Tribunal Constitucional, sí por los Tribunales Colegiados de Circuito y no ante los jueces de distrito, para evitar los temores fundados de presiones sobre el juzgador y mayores garantías para el servidor inculpado.

Por supuesto, una vez juzgado el caso, no debería proceder el indulto,¹⁷⁰ tal como las declaraciones de procedencia son a su vez, inatacables.

La nueva realidad política del país exige reglas claras y el ejercicio de las funciones constitucionales de manera expedita, pero observando las garantías de un debido proceso legal. Los servidores con fuero deben tener esta garantía para la protección de la división de poderes e inmunidad parlamentaria, pero una vez cerciorados por los tribunales competentes de su responsabilidad penal, debieran ser sancionados con mayor rigor, pues el delito que comete un ciudadano no es igual de grave que el mismo delito cometido por un servidor público con fuero, aquél ofende a la sociedad, pero éste ofende a la Nación.

Consideramos al fuero no como un privilegio, ni siquiera como inmunidad, sino tan sólo como una prelación de competencias. El término es mutívoco, cambió en 1932 por el de "Declaración de procedencia",¹⁷¹ pero el término anterior sigue teniendo uso común, por lo que se seguirá utilizando en este capítulo. El problema de los fueros de guerra y constitucional para nombrar los existentes, y eclesiástico y de comercio para designar a los extintos, se reduce a saber, en caso de conflicto, cuales son los tribunales competentes para resolverlo. Una característica común de los fueros implica reglas de competencia en razón de los sujetos.

Un fuero, en su concepción moderna, implica la aplicación de reglas, por lo general punitivas o sancionadoras, a un individuo perteneciente a cierto cuerpo o grupo. Para tal efecto, el fuero requiere de ordenamientos especializados (v.gr.: Código de justicia militar y Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos) así como de órganos jurisdiccionales *ad hoc* previstos con anterioridad (v.gr.: Consejos de Guerra y las Cámaras del Congreso erigidas en jurados).

El respeto por los fueros de los servidores públicos, debe implicar no sólo el cuidado de las formalidades previstas, sino también la existencia de medios coactivos para los supuestos de su violación. La doctrina de la Constitución de 1857 sostenía y aprobaba la disposición del artículo 1043 del Código Penal de

¹⁶⁹ La vigente ley española del 9 de febrero de 1912, reglamentaria del entonces artículo 47 de la Constitución de 1876, otorgó al Tribunal Supremo de ese país jurisdicción para la sustanciación de las causas criminales enderezadas contra diputados y senadores. Díez-Picazo, *op. cit.*, p. 144.

¹⁷⁰ Consultense los efectos nocivos de un indulto ante el caso de la responsabilidad penal de un funcionario con fuero, en el "Asunto Matera" de 1969, que en España provocó un gran escándalo e inconformidad. Díez-Picazo, *op. cit.*, p. 148.

¹⁷¹ Manuel González Oropeza, *Declaración de Procedencia*, en: *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Vol. J, T. I., LVI Legislatura, Cámara de Diputados, 1997, p. 319-321.

1871, mediante la cual se sancionaba con destitución del cargo y pago de multa al juez o magistrado que por causa de delitos comunes procediera contra los funcionarios con fuero sin que haya precedido el desafuero.¹⁷²

Esta disposición, aunque buena en su concepción, resulta corta en su alcance ya que las violaciones al fuero constitucional mayormente no provienen de los jueces, sino de las autoridades administrativas, tanto locales como federales. Para asegurar el respeto al fuero constitucional debe entonces procurarse que se instituyan medidas sancionadoras para estas autoridades. Al respecto podría pensarse en considerarse como causal de responsabilidad política, la violación del fuero constitucional. Explicando dos casos pertenecientes a esta etapa se pueden entender las graves consecuencias de las violaciones al fuero.

El diputado Isaac Arriaga es detenido en Morelia, Michoacán, por supuesta incitación a la rebelión e injurias contra el Gobernador Pascual Ortiz Rubio. El diputado Cayetano Andrade solicita a la Comisión Permanente, el 10 de agosto de 1918, que el Congreso haga lo necesario para hacer respetar el fuero del diputado. El acuerdo de la Comisión fue no en el sentido de actuar en ejercicio de las funciones de Congreso para hacer respetar el fuero de uno de sus integrantes y preservar así la inmunidad parlamentaria, sino la designación de una Comisión encabezada por Juan Sánchez Azcona para solicitar al Presidente su intervención ante las autoridades de Michoacán y otorgarle la libertad al diputado. Carranza, por su parte, manifestó a la comisión que, en virtud de que el Procurador General de Justicia del Estado ya había ejecutado la acción penal en su contra, tocaba al diputado ejercer sus defensas ante los tribunales competentes. No obstante que se violaba de manera flagrante a la Constitución, se confiaba en las defensas que adujera el encausado *a título particular* (así como se anota). Para colmo, en una actitud incomprensible, el presidente de la Comisión permanente, Eduardo Neri, indicó que con el hecho de haber nombrado la comisión dirigida por Sánchez Azcona, "la Comisión Permanente ha salvado su responsabilidad ante la historia". Finalmente, de no haber sido por el amparo promovido por Francisco J. Múgica a favor de Arriaga, éste hubiera sido fusilado. De esta manera se atacaban con medios para proteger garantías individuales, las violaciones contra el fuero constitucional que menoscaban directamente nuestras instituciones republicanas. Durante esta primera etapa, las violaciones al fuero de diputados resultaron un supuesto recurrente. Al respecto podemos citar los ejemplos del diputado Salvador Saucedo, quien fuera aprehendido por el gobernador de Colima, Miguel Álvarez García¹⁷³ y del diputado Peña, ventilado en la sesión de la Comisión Permanente el 23 de febrero de 1923.

Un segundo ejemplo, el cual es digno de considerar en forma detallada, consiste en el caso del Gobernador del Estado de Guerrero, General Silvestre Mariscal. Él había sido declarado Gobernador constitucional el 14 de julio de 1917, y el 12 de diciembre del mismo año pedía licencia a la Legislatura para tramitar un

¹⁷² Eduardo Ruiz, *Derecho constitucional*, 1a. reimp., UNAM, 1978, p. 359-360.

¹⁷³ *Diario de los Debates de La Comisión Permanente del Congreso de la Unión*, 5 de julio de 1920.

empréstito en la ciudad de México. El 25 de enero de 1918 es detenido por el general Macario Hernández por diversos cargos de índole militar, y el 27 de enero de 1918 es consignado ante el Tribunal Militar. El propio gobernador informa a la Comisión Permanente del Congreso que se encuentra detenido en la cárcel de Santiago Tlatelolco. Este caso es realmente interesante porque por primera vez se enfrentan dos fueros: el constitucional y el militar.

La Comisión de Puntos Constitucionales discutió si los delitos imputados eran del orden federal o no, ya que según la ley de 1896 se establecía la responsabilidad de los Gobernadores, resultante del artículo 120 constitucional, por infracciones a la Constitución y a las leyes federales. La Comisión concluía que los delitos militares al ser federales (artículo 73, fracción XIV) sí era competente el Congreso para conocer del posible desafuero del Gobernador y, en consecuencia, sustraerlo de la justicia militar. El dictamen de la Comisión, rendida el 29 de agosto de 1918, establece que no es necesario convocar, sesiones extraordinarias del Congreso porque consideraba que la propia Comisión Permanente contaba con las facultades necesarias para hacer respetar la impunidad de los altos funcionarios de la Federación, ya que “el fuero constitucional está establecido por un alto fin político social: que no desaparezca la autoridad pública que no se cometa ningún ataque contra el gobierno democrático representativo.”

La Comisión citó la opinión de Vallarta de que los gobernadores son responsables ante el Gran Jurado por las infracciones a las leyes federales. Asimismo, el dictamen establece que ante la comisión de delitos federales, la Suprema Corte de Justicia ha determinado en la ejecutoria de fecha 4 de febrero de 1875 que gozan de feroe incluso los diputados y magistrados locales.

El diputado Sánchez Pontón atacó el dictamen de la Comisión pues consideraba que Mariscal tenía el feroe suspendido en función del otorgamiento de la licencia de la legislatura. El diputado se fundó en el artículo 110 constitucional que contempla la suspensión del feroe cuando un funcionario desempeña comisiones ajenas a sus funciones propias. Sánchez Pontón afirmó que el Gobernador no se encontraba desempeñando las funciones de mediador en la tramitación de un empréstito, como lo había concedido la Legislatura, sino que había entrado a desempeñar indebidamente funciones militares. Sánchez Pontón llegó a afirmar que la licencia de la Legislatura era nula ya que ésta no podía conferir legalmente dicha comisión; además, el diputado aseveró que Mariscal no era un gobernador en funciones, pues ya funcionaba un Gobernador interino el cual sí era depositario del feroe constitucional. A favor del dictamen se pronunció el diputado Rueda Magro, argumentando que una licencia no podía suspender el feroe. Sin embargo, el 30 de agosto de 1918 se desechó el dictamen y no se respetó el feroe de Mariscal.

Es de considerarse que el mando de fuerzas militares que se arrojó el General Mariscal debió equipararse a las comisiones públicas de que habla el artículo 110 de la Constitución y que, en consecuencia, no gozaba de feroe en el momento en que fue aprehendido; sin embargo, la frase final del artículo menciona que para

que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá proceder con arreglo a lo dispuesto por el artículo 109, es decir, al desafuero. El general Mariscal debió reintegrarse a sus funciones de Gobernador al término de su licencia, el 12 de febrero de 1913; sin embargo, dicho retorno no fue posible a que desde el 23 de enero del mismo año estaba recluido en la cárcel de Santiago Tlatelolco. A partir de entonces debió procederse a solicitar su libertad y a iniciar el procedimiento del desafuero enunciado en el ya citado artículo 109 constitucional.

El hecho de estar aprehendido no implicaba de ninguna manera un obstáculo para proceder conforme al procedimiento del desafuero, ya que una frustrada iniciativa de reforma al artículo 110 constitucional del 7 de octubre de 1947, que proponía dicho obstáculo, fue desechada precisamente porque una situación de hecho, no consolida un supuesto que debe operar en favor del servidor. Esta reforma proponía en la parte conducente:

Terminada la licencia o la separación del encargo, deberá procederse con arreglo a lo mandado en los artículos 109 y 111; pero si al propio alto funcionario se le hubiera declarado formalmente preso cuando no gozaba de fuero, no podía regresar a sus funciones salvo el caso de sentencia absolutoria o de otra resolución judicial que lo libere del proceso.¹⁷⁴

Resulta un supuesto de delicado tratamiento. Al proceder una legislatura al desafuero del gobernador éste, en lugar de acatar la decisión, puede evadirla al solicitar del Senado su intervención para resolver una cuestión política entre los poderes del estado, según lo prescribe el artículo 76, fracción VI, constitucional o incluso puede pedir el auxilio federal al ejecutivo federal pretextando un conflicto armado (artículo 122 constitucional).

En este supuesto está el caso del gobernador José Santos Godínez del Estado de Nayarit. La Legislatura lo desaforó por negarse a publicar las leyes expedidas por considerarlas inconstitucionales. En el transcurso del problema se supone que la Legislatura se había coludido con el jefe de operaciones militares en el Estado, General Francisco Santiago, a quien nombró como Gobernador interino el 18 de marzo de 1919, pero que no satisfacía los requisitos para dicho cargo. Godínez acude al Senado y plantea el conflicto político. El 24 de septiembre de 1919 la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado rinde dictamen en el sentido de que sí tiene competencia para dirimir dicha controversia pues hay un conflicto armado en el Estado.

El 25 de septiembre del mismo año el senador Rodríguez propone que se "corra" vista a la Legislatura del dictamen para que, ésta justifique el procedimiento de desafuero. El 23 de octubre se dictaminó resolviendo el conflicto y restituyéndolo en su cargo. Este fue el primer conflicto político resuelto por el Senado a partir del nuevo orden constitucional.

¹⁷⁴ Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano*, tomo VIII, p. 214.

La Legislatura, por su parte, sometió un escrito negando la naturaleza del conflicto político con el gobernador y afirmando que por tratarse de responsabilidad política la solución del problema compete exclusivamente a ella. Argumentaba que la negativa a publicar las leyes aprobadas constituía una infracción expresa al artículo 70, fracción I, de la Constitución de Nayarit. Además, la Legislatura promovió amparo contra la decisión del Senado de reponer al Gobernador en su cargo. Aunque el juez de distrito acordó la suspensión provisional, también procedió a solicitar a la Suprema Corte de Justicia la excusa para conocer el asunto. El 7 de julio de 1920 la Suprema Corte sobreseyó el amparo interpuesto. Meses antes, el 10 de diciembre de 1919, el senador Cutberto Hidalgo solicitó la destitución del juez de distrito que había otorgado la suspensión provisional.

En este caso se planteó por primera vez la posible intervención del Congreso o del Senado en las decisiones de responsabilidad de las Legislaturas locales. Los acuerdos de desafuero no debieran, por principio, ser revisables por las instancias federales, pues de esta manera se revocaría fácilmente la responsabilidad de los funcionarios a nivel local, toda vez que se haría consistir en un problema político que trasladaría la decisión al Senado. Godínez, en efecto, se había hecho acreedor a la remoción, por parte de la Legislatura, debido a que había incumplido sus funciones de publicar y hacer cumplir las leyes aprobadas por la Legislatura. El Senado en caso de intervenir hubiera ratificado la sanción a Godínez y, de haber confirmado la colusión con el jefe de operaciones militares, hubiera procedido a solicitar al Presidente de la República la aplicación de la sanción correspondiente, por lo que respecta al militar.

En una segunda etapa de la evolución, en ejercicio de facultades extraordinarias para legislar en materia penal y procesal penal conferidas el 31 de diciembre de 1936 al presidente de la República, éste publica la *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales* el 28 de febrero de 1940. Después de 23 años de ausencia de reglamentación, la esperada ley de responsabilidades de 1940 no conserva un favorable juicio crítico por la doctrina.¹⁷⁵

Se considera que la ley de 1940 conserva los principios de la ley de 1896, cayendo por consiguiente en contradicciones con las disposiciones constitucionales. El primer problema serio al que se enfrenta la ley, según Cárdenas, es que confiere a la Cámara de Diputados facultades de investigación cuya decisión sobre el desafuero trae como consecuencia la separación del funcionario de su encargo y su sujeción a la acción de los tribunales comunes. Esto es considerado como una violación al artículo 21 constitucional que asigna el monopolio de la acción penal al Ministerio Público.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Juan José González Bustamante, *Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional*, Ediciones Botas, 1946, p. 110 y ss.; Cárdenas, *op. cit.*, p. 63 y ss.

¹⁷⁶ Cárdenas, *op. cit.*, p. 73 a 76.

La experiencia de los casos de desafuero ha demostrado que son los propios jueces en materia penal quienes antes de librar el auto de formal prisión, solicitan a la Cámara de Diputados la iniciación del procedimiento de desafuero. De esta manera se procedió para el caso del entonces diputado Manuel Riva Palacio ventilado el 15 de diciembre de 1931 en la Cámara de Diputados y cuya decisión fue en el sentido de no haber lugar a proceder, pero que cuatro años después como senador, sería sancionado con "la pérdida del carácter político", sanción por demás, inconstitucional. De igual manera se procedió en la petición de desafuero contra los diputados Pedro Téllez Vargas, Carlos Madrazo y Sacramento Joffre, discutida en la Cámara de Diputados el 17 de enero de 1945. Otro caso lo ilustra el del senador Félix Ireta Viveros desaforado el 22 de octubre de 1947 por la Cámara de Diputados.

Raúl Cárdenas considera que, debido al monopolio de la acción penal del Ministerio Público, la Cámara de Diputados, a pesar de las disposiciones inconstitucionales de la ley reglamentaria de 1940, no tiene facultades para investigar los delitos imputados de un alto funcionario y ponerlo a disposición del juez competente. Y en efecto, por el sistema de la persecución de delitos establecido en la Constitución de 1917, que introdujo la disagregación de las funciones del Ministerio Público del juez penal, la Cámara de Diputados no debe someter de manera directa al funcionario desaforado ante los órganos jurisdiccionales. Este error existente hasta antes de las reformas constitucionales al artículo 111 de 1983, fue subsanado en los siguientes términos: "Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley".¹⁷⁷

Esta etapa se caracteriza por un menor número de casos de responsabilidad de servidores públicos. Es también notorio el hecho que si la primera etapa se caracterizó por una mayor práctica de juicios políticos o de sus tentativas, esta siguiente etapa se caracteriza por la existencia exclusiva de desafueros; es decir, la primera etapa puede diferenciarse por la aplicación de la responsabilidad política a la cual se le define y determinan límites, mientras que la siguiente etapa observa práctica de responsabilidad penal.¹⁷⁸ Estas consideraciones deben observarse como estrictamente formales, ya que por lo general las causas reales de un caso típico de responsabilidad política como puede ser el de Zuno de 1926 o el de los cinco senadores de 1935, es precisamente la misma que subyace en los casos típicos de responsabilidad penal como el de Biébrich de 1976, y que es la *voluntad política* para fincar responsabilidad, que se traduce en la aprobación o fomento de las instancias políticas decisorias del país para que una acusación prospere en contra de un servidor público.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Secretaría de Gobernación. *Renovación moral de la sociedad*, 1983, p. 31; Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 1004 y ss.

¹⁷⁸ Véase el Cuadro III sobre diversos casos de responsabilidad penal de los funcionarios públicos.

¹⁷⁹ Tanto el caso de Biébrich como el de Ireta se incluyen en el cuadro referido en la nota anterior.

Durante este periodo también fue expedida la *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados*, publicada el 4 de enero de 1980. Esta ley tuvo una corta duración y no fue aplicada por el Congreso en ningún caso concreto. A esta ley le siguió la vigente *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, publicada el 31 de diciembre de 1982, la cual delimita esta segunda etapa del régimen de responsabilidad de funcionarios.

La *Ley de Responsabilidades* de 1940 provocaba confusiones entre la naturaleza de los delitos oficiales y comunes. De esta manera, la ley de 1940 era una ley de índole penal que tipificaba delitos cualificados en razón del sujeto activo. En el caso de los diputados Pedro Téllez Vargas, Carlos Madrazo y Sacramento Joffre de 1945, se dictaminó por la sección instructora del Gran Jurado que, a pesar de que una conducta estuviera tipificada en la Ley de Responsabilidades no por ese sólo hecho se debía considerar como un delito oficial y proseguirse en consecuencia, un juicio político.¹⁸⁰ El dictamen se refiere a qué debe entenderse por delitos oficiales:

...los que comete el funcionario o empleado público, relacionados directamente con la función inherente al cargo que desempeña, de modo que el delito oficial se configura por la actividad ilícita del funcionario o empleado público realizada dentro de la función o con motivo de ella, y que viola la ley que señala las atribuciones inherentes al cargo que desempeña.¹⁸¹

De esta manera, la ley de 1940 incluía algunos delitos cometidos por funcionarios así como los delitos oficiales. Actualmente, con mayor precisión, la ley de 1982 elimina la referencia a los delitos en atención al sujeto activo y su tipificación se deja al Código Penal según las reformas publicadas el 5 de enero de 1983, en las cuales se asigna el título décimo del Código para la determinación de la tipicidad de los delitos cometidos por servidores públicos.

Cabe reiterar además, que los llamados “delitos oficiales” son infracciones graves de índole política, cuya decisión corresponde al Congreso de la Unión, órgano político y la sanción resultante es de la misma naturaleza. La doctrina americana ha explicado que si bien son denominados delitos y guardan un procedimiento penal, esta circunstancia obedece a razones históricas, recuérdese el doble carácter penal y político del *impeachment* inglés, así como a que si bien una decisión política, su resultante no deja de ser una sanción o una disposición punitiva, por lo cual es razonable emplear la terminología de derecho penal.

Mencionamos anteriormente que el fuero no es un privilegio; sin embargo, en el mismo caso de Madrazo *et al.*, la Suprema Corte (SJF, 5^a Época, T. LXXXVII, p. 1877 y ss.) determinó que el fuero no es “un propio y verdadero derecho subjetivo, del que puede disponer libremente quien lo disfruta”, por lo que el fuero no es

¹⁸⁰ Cárdenas, *op. cit.*, p. 223.

¹⁸¹ *Idem.*, p. 229.

renunciable ya que es "una prerrogativa parlamentaria de orden público".¹⁸² Este punto fue decidido ya que los diputados inculpados habían solicitado licencia para separarse del cargo, para someterse voluntariamente a la jurisdicción del juez con fecha 1º de febrero de 1945. Dichas solicitudes fueron aprobadas por la Cámara de Diputados y el procedimiento de desafuero quedó incompleto sin haberse votado el dictamen que consultaba la procedibilidad de las órdenes de aprehensión.

Este elemento fue el que finalmente decidió a favor de los diputados, ya que en el recurso de revisión planteado ante la Suprema Corte ésta decidió que se había violado el artículo 109 constitucional en contra de los diputados, pues no habían sido debidamente desaforados. Su propia licencia, que se entendía, como una renuncia a su fuero, era de considerarse nula en lo absoluto.

Al respecto coincidimos con la decisión de la Suprema Corte de que el fuero no es un derecho. Sin embargo, como el fuero es una emanación o consecuencia de un alto cargo de la federación, éste al ser renunciable puede, de igual manera, la consecuencia ser renunciable. La propia decisión de la Corte reconoce que la "prerrogativa" del fuero concluye por renunciar al cargo, entre otras causas. De esta manera es legítimo deducir que si el cargo es renunciable o puede ser objeto de suspensiones o licencias (artículo 62 constitucional), con mayor razón el fuero que es su consecuencia. La renuncia definitiva del cargo o la renuncia provisional del fuero son posibles precisamente en función de que la persona no tiene un *ius ad officium*.¹⁸³ La institución del allanamiento en derecho procesal es válida y la contestación o reconvención no es forzosa para todos los demandados, a pesar de que sean de orden público las disposiciones de derecho procesal. Las actitudes que puedan asumir los funcionarios acusados por la comisión de delitos, no se restringe a defender automáticamente la existencia de un fuero, ya que la función política del fuero es la protección del funcionario contra represalias o acusaciones temerarias.

Si un funcionario inculpado decide pedir licencia para someterse a la acción de los tribunales comunes, no está reconociendo su responsabilidad penal, puesto que el desafuero no prejuzga sobre la misma, sino que está renunciando a un procedimiento que constituye un requisito de procedibilidad, atendiendo al principio de economía procesal. Pero lo más importante es considerar al fuero como una consecuencia del cargo y al ser éste renunciable, debe serlo, en consecuencia, aquél.

No obstante, el precedente del caso Madrazo *et al.* influyó para que, en uno subsecuente, el del senador Félix Ireta Viveros, del 22 de octubre de 1947, se inhibiera en solicitar licencia a pesar de su expresa intención:

¹⁸² *Idem.*, p. 234.

¹⁸³ Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, FCE, 1978, p. 90 y ss.

Mi carácter de senador de la República me inviste de fuero. Desde el principio, cuando comenzó a imputárseme la comisión de hechos delictuosos, quise despojarme de este impedimento legal y formulé solicitud de licencia ante el Senado de la República. Las circunstancias de que, por falta de conocimientos legales, no haya sabido que al separarme de las funciones que he venido desempeñando al amparo de una licencia, no signifiquen la privación del fuero constitucional, ha dado lugar a interpretaciones equivocadas en relación con el propósito que siempre me ha animado.¹⁸⁴

La defensa de Ireta fue *sui generis*, ya que no podía solicitar que se desechara el desafuero, porque el senador deseaba precisamente lo contrario, de tal manera se concentró sólo en probar la inocencia del General, anticipando así los argumentos que desarrolló ante los tribunales comunes.

En la iniciativa presidencial de 7 de octubre y 31 de diciembre de 1947 sobre la reforma constitucional de los artículos sobre responsabilidad, se propuso que el fuero se suspendería en tanto que los suplentes de diputados y senadores hubieran entrado en funciones. Esta reforma, de haber prosperado, hubiera aclarado la situación de las licencias ya que el hecho de su disfrute y sus consecuencias con el fuero han producido los debates que en los casos anteriores se pretende ilustrar. La propuesta de la reforma pondría fin al debate sobre la naturaleza de licencias, comisiones y ausencias que en muchas ocasiones son de difícil enunciación; en su lugar, al establecer un hecho objetivo, como lo es el llamamiento de los suplentes, se hubiera establecido el principio de que tan pronto como el suplente entrara en funciones, por acuerdo de la Cámara respectiva, entonces el fuero sería retirado del propietario. Esta regla merece ser intentada en la realidad mexicana.

Verdaderamente, el problema de la licencia resultó un falso planteamiento de litigantes habilidosos en el caso de Madrazo *et al.*, según se comprobó por el éxito del recurso planteado ante la Corte.

De esta manera, aunque el fuero no es un derecho, tampoco es una prerrogativa inseparable del funcionario; en nuestro concepto, el fuero es un atributo del cargo, es una consecuencia del mismo por disposición constitucional, si el cargo es renunciable o susceptible de suspensión o licencias, forzosamente lo es el fuero.

En el caso Madrazo *et al.*, se adujo que el fuero es irrenunciable por ser de interés público su conservación. Este argumento está incompleto, ya que el fuero al ser un requisito de procedibilidad, tal como se le ha determinado a través de la ley de 1982, lo es para proteger al servidor público de represalias políticas o acusaciones temerarias, pero, en virtud de que la responsabilidad de funcionarios es una institución fundamental en un sistema democrático y republicano, su alta finalidad de protección debe ceder ante una más noble finalidad: la de perseguir y sancionar la responsabilidad penal y así, permitir que los funcionarios sean

¹⁸⁴ Cárdenas, *op. cit.*, p. 258. Recordemos que el entonces senador Adolfo López Mateos le dio la bienvenida luego de ser exculpado en 1848.

juzgados conforme al principio de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 13 constitucional. Tal como lo ha expuesto Manuel Herrera y Lasso: "De prerrogativa de la persona, se ha convertido en privilegio de la función".¹⁸⁵

El desafuero tiene como objetivo permitir que una acción penal ejercida en contra del funcionario, prosiga su curso legal ante tribunales. Durante el sistema de la Constitución de 1857, como la Cámara de Diputados llevaba a cabo la fase de instrucción del proceso e investigaba con exclusividad los hechos, la decisión de desafuero sí implicaba la destitución del funcionario.¹⁸⁶ Ésta constituye una diferencia con el sistema vigente de la Constitución de 1917, ya que el procedimiento del desafuero no prejuzga sobre la responsabilidad penal del funcionario. La consecuencia de una decisión de desafuero es la suspensión del cargo del funcionario encausado y su sometimiento al tribunal penal conforme a lo determinado por el artículo 38, fracción II, de la Constitución que establece la suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, y en consecuencia, de los funcionarios, por estar sujeto a un proceso criminal y por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión. Sin embargo, la suspensión no es la remoción del cargo, ya que ésta procede por sentencia ejecutoriada. En el caso Ireta, el entonces diputado Alejandro Gómez Maganda mencionó:

La Cámara no prejuzga, lamenta profundamente que uno de los miembros del Senado, de nuestra estimable y respetable Cámara colegisladora, tenga que abandonarnos para ponerse a disposición de su juez, pero la misma Ley de Responsabilidades y Funcionarios y Empleados Públicos de la Federación señala que si el acusado puede reivindicarse ante la justicia, él puede con todo derecho, sin menoscabo de su honorabilidad ni de su dignidad, volver al seno de la Cámara a la que pertenece y yo, interpretando al sentir de la Comisión interpretándolo así, creo el sentir de los señores diputados, así lo deseo.¹⁸⁷

Estos deseos se realizaron cuando el 28 de abril de 1951 el juez de distrito absolió a Ireta. En la nueva toma de protesta de ley como senador el 30 de noviembre del mismo año, éste fue elogiado y exhortado por el entonces senador Adolfo López Mateos. Este es el único ejemplo de nuestra historia en el cual un funcionario inculpado, una vez absuelto, es reintegrado a sus funciones.

En esta etapa se propuso una reforma constitucional que mereció una buena acogida. Paradójicamente fue una de las iniciativas presidenciales que no han prosperado. El 7 de octubre de 1947, Miguel Alemán propuso reformas a los artículos constitucionales sobre responsabilidad de funcionarios. Entre las modificaciones planteadas resaltan:

a) Procedencia del juicio político sobre "infracciones contra la organización y seguridad de la Nación" en lugar de las infracciones a la Constitución y a las

¹⁸⁵ Manuel Herrera y Lasso, *Estudios Constitucionales*, México, Jus, 1964, Segunda Serie, p. 236.

¹⁸⁶ *Idem.*, p. 42 y 85.

¹⁸⁷ Cárdenas, *op. cit.*, p. 291.

leyes federales. De esta manera, se reducen considerablemente las causas por las cuales pueden ser enjuiciados políticamente los funcionarios.

b) Se incluye al jefe del Departamento del Distrito Federal como sujeto de responsabilidad.

c) Se amplía el periodo de disfrute del fuero del presidente haciéndose efectivo desde la declaratoria de elección.

d) Se aumentan las causales de responsabilidad presidencial a los atentados contra, el "legítimo funcionamiento de los poderes Legislativo y Judicial".

e) Se establece la regla de la mayoría del número total de los miembros de la Cámara para proceder la formal acusación ante el Senado, en casos de responsabilidad oficial.

f) Se equipara la suspensión del fuero a todo caso en el cual se llame a los suplentes para entrar en funciones tratándose de miembros del Congreso.¹⁸⁸

Con la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, del 31 de diciembre de 1982, podríamos caracterizar a una nueva etapa que seguramente consolidará las tendencias de la anterior como la del predominio de la ahora denominada "declaración de procedencia" (desafuero) sobre el juicio político y que probablemente iniciará la modalidad de fincar responsabilidad penal del funcionario después de haber concluido "su encargo, es decir la responsabilidad penal *a posteriori*.

Esta última característica ya estuvo presente en el caso Biébrich, así como en el caso de Jorge Díaz Serrano, decidido en vía de desafuero el 30 de julio de 1983. El primero, el caso de un ex -gobernador ya sin fuero mientras el segundo de un ex-funcionario sin fuero, director de PEMEX, al de senador con fuero. Los hechos imputados habían sido cometidos en ocasión a sus antiguos encargos y la responsabilidad penal fincada se ha hecho con posterioridad a sus gestiones.

La reforma al artículo 114 constitucional, publicada el 28 de diciembre de 1982, ha determinado que la prescripción para la sanción penal sea de conformidad con las leyes penales, pero que en ningún caso será inferior a tres años contados a partir de la separación del funcionario de su cargo, sin importar la causa de la misma; es decir, desde el término natural de sus funciones hasta la remoción por juicio político, pasando por renuncia al cargo.

La Ley de Responsabilidades de 1982 es cuidadosa de eliminar la palabra fuero para evitar así la connotación de privilegio o inmunidad a favor del servidor público. La declaración de procedencia es una expresión neutra que tiene sus antecedentes en la práctica del Congreso de decidir en el sentido de "haber o no lugar a proceder" en contra de un funcionario y que se establece en el primer párrafo del artículo 111 constitucional. Por otra parte, el mismo artículo dispone que la resolución de la Cámara no *prejuzga los fundamentos de la imputación*, lo cual ha sido un principio tradicionalmente aceptado.

¹⁸⁸ *Derechos del pueblo mexicano*, t. VIII *passim*; Herrera y Lasso, *op. cit.*, p. 25-27.

No obstante, en el caso Díaz Serrano se ha afirmado que el procedimiento de averiguación, llevado a cabo por la sección instructora del Gran Jurado, desplegó verdaderas facultades jurisdiccionales reservadas al Poder Judicial.¹⁸⁹ Esta observación que opera en la realidad merece comentarios.

Es de considerarse que toda averiguación y valoración de los elementos probatorios, que acrediten supuestos hechos delictivos, implica efectivamente una decisión de naturaleza muy similar a las acordadas por un juez. Sin embargo, la existencia de un procedimiento jurisdiccional no supone que el Congreso se convierta en juez para transformarse de "mal legislador en peor juez", ya que el juez decide formal y materialmente sobre la culpabilidad. Puede pensarse que en la decisión de la Cámara de Diputados subyace la decisión formal de la culpabilidad del funcionario; sin embargo, constitucionalmente, a partir de 1917 la Cámara de Diputados no vincula con su declaración de procedencia (desafuero) al órgano jurisdiccional, el cual sí decidirá formal y materialmente la culpabilidad, por lo que debe inmediatamente determinar la sanción aplicable.

La naturaleza jurisdiccional del procedimiento declaratorio de procedencia constituye desde los antecedentes americanos, un medio para garantizar un "debido proceso legal" al funcionario acusado y, de esta manera, poder rendir declaraciones, pruebas y hacer las pesquisas necesarias para el esclarecimiento de la verdad.

La sustanciación de un procedimiento de responsabilidad ante la Cámara de Diputados es tan trascendente, que debe verificarse el ejercicio de las mismas garantías que son aplicables a los ciudadanos. La igualdad ante la ley opera para el servidor público y éste como ciudadano goza igualmente de las garantías de ser oído previamente. Perjudica tanto a la Nación la ausencia de responsabilidad como el abuso de la misma.

La justicia política es así tan compleja como la administración de justicia en general: la jurisprudencia puede marcar el camino, como la experiencia parlamentaria lo debe hacer tratándose de la responsabilidad de los servidores públicos, de allí la importancia de su análisis.

¹⁸⁹ José Barragán, "Las lecciones de Díaz Serrano", en: *Revista de Revistas*, no. 3837, 10 de agosto de 1983.

CUADRO III
JUICIOS DE RESPONSABILIDAD PENAL

Nombre	Cargo	Fecha	Acusaciones	Tipo	Resultado
ETAPA 1942-1982					
Carlos Ortega Zavalev	Senador por Querétaro	27 de octubre de 1942	Comisión del delito de homicidio. Asesinó el día anterior coberde y villanamente, según frase textual, al señor Alejo Pérez y Pérez, en una banca del costado norte del jardín "Álvaro Obregón" a las afueras de un cine, en Querétaro.	Desafuero.	Se desaforó al senador y el caso se puso a disposición del fuero común. Fue el segundo caso en la historia en que se desaforaba a un senador.
Pedro Téllez Vargas, Carlos Madrazo y Sacramento Joffre	Diputados por el Distrito Federal	17 de enero de 1945	La Sección Instructora del Gran Jurado señaló que, a pesar de que una conducta estuviera tipificada en la Ley de Responsabilidades, no sólo por eso se debía considerar como un delito oficial y proseguirse, en consecuencia, un juicio político. Acusados de a) Cohecho. b) Falsificación de documentos, como tarjetas de braseros e irregularidades en la contratación de los mismos.	Desafuero.	Solicitaron licencia la cual tuvo los efectos del desafuero, pues se sometieron a la jurisdicción de los tribunales comunes. Llevaron su caso a la consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues fueron presos sin ser antes desaforados; se decide amparar a los quejoso, quienes abandonaron la prisión después de ocho meses de estancia.
Félix Ireta Viveros	Senador por Michoacán	22 de octubre de 1947	Acusado de la comisión de hechos delictuosos: a) Delito de falsificación de documentos. b) Uso de documentos falsos y c) Tentativa, punible de fraude. Aunque intentó despojarse del fuero al tramitar licencia ante el Senado, se le indicó que no se le privaba de esa prerrogativa parlamentaria de orden público.	Desafuero.	Prosperó el desafuero. El juez de Distrito absolió a Ireta Viveros, por lo cual una vez probada su inocencia, tomó protesta de ley como Senador el 30 de noviembre de 1951. Es el único caso de un funcionario inculpado, que una vez absuelto, se reintegra a sus funciones constitucionales.
Carlos	Ex-	Enero de 1976	a) Delito de robo.	Responsabil-	Decidido a favor del quejoso en vía

Armando Biébrich Torres	gobernador de Sonora	había renunciado el 25 de octubre de 1975	b) Peculado. c) Abuso de autoridad. d) Incumplimiento del deber legal. Sustanciado ante los órganos jurisdiccionales del Estado, en primera instancia. Decidido en amparo.	dad penal de un ex-funcionario.	de amparo.
Oscar Flores Tapia	Gobernador de Coahuila	21 de julio de 1981. Renunció el 11 de agosto	Enriquecimiento inexplicable.	Desafuero.	Aseguramiento de bienes. Se interrumpió con la renuncia.
ETAPA 1982-2010					
6. Jorge Díaz Serrano	Senador por Sonora	30 de julio de 1983	Peculado por 35 millones de dólares.	Desafuero.	Al tener fuero constitucional como legislador, fue necesario un juicio de procedencia ante la Cámara de Diputados para podérselo retirar; la Cámara se reunió constituida el 30 de julio de 1983 y tras escuchar los argumentos de la PGR y del propio Díaz, votó mayoritariamente por el desafuero, siendo de inmediato arrestado. Permaneció en prisión por cinco años.
Rubén Figueroa Alcocer	Gobernador de Guerrero	1995	Homicidio múltiple		No prosperó.
Roberto Madrazo Pintado	Gobernador de Tabasco	1995	Narcotráfico, lavado de dinero, peculado y delitos fiscales		No prosperó.
2004-2005	Andrés Manuel López Obrador	Jefe de Gobierno del Distrito Federal	En 2004 se responsabilizó al gobierno del Distrito Federal de violar una orden judicial que exigía la suspensión de la construcción de una calle en un terreno expropiado años atrás por gobiernos anteriores. Aunque los trabajos fueron suspendidos, se alegó	Desafuero.	El desafuero se consumó el 7 de abril de 2005. Ante las protestas populares, Vicente Fox terminó por anunciar la marcha atrás de su gobierno en el proceder contra López Obrador.

		<p>que el cumplimiento de la orden había sido dilatorio y se responsabilizó directamente a López Obrador por ello. En el año 2004 el gobierno federal solicitó, por medio de la Procuraduría General de la República, un juicio de desafuero al Congreso de la Unión, para que López Obrador respondiese ante la justicia por sus presuntas responsabilidades. En enero de 2005 se envía el caso al congreso para la evaluación. En marzo el gobierno federal inició los medios de campaña contra López Obrador. El 1 de abril de 2005 un subcomité de cuatro diputados permitió el voto del desafuero completo en la cámara de diputados, lo que se ejecutó seis días más tarde. Después de una larga sesión en la cual López Obrador acusó a Fox de estar detrás del proceso, la Cámara de Diputados votó para quitarle el fuero por 360 a 127 (con dos abstenciones), con el PRI y el PAN a favor del desafuero y el PRD, partido de López Obrador, unánimemente en contra de la resolución. A la sesión solo fueron 488 de los 500 diputados, aunque al parecer uno llegó demasiado tarde para votar. Después del voto de los diputados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (el cuerpo legislativo local) debía votar sobre el desafuero. Sin embargo, los diputados federales discutieron que el congreso fuese el cuerpo apropiado para considerar dicho proceso. La Suprema Corte</p>		
--	--	--	--	--

			acordó considerar ambas súplicas, permitiendo que López Obrador siguiera siendo jefe de gobierno mientras continuaba el proceso.		
Julio César Godoy Toscano	Diputado por Michoacán	2009-2010	Acusado de delincuencia organizada y enriquecimiento con recursos de procedencia ilícita (no justificó el manejo de 24 millones de pesos).	Desafuero.	Luego de haber sido electo diputado, Godoy se mantuvo oculto hasta que, de manera subrepticia, se presentó varios meses después a rendir la protesta de ley en la Cámara de Diputados. Tiempo después a solicitud de la PGR se inicia el procedimiento de desafuero; hasta la fecha permanece prófugo de la justicia mexicana.