

EL FUERO CONSTITUCIONAL

Gabriela MOJICA RAYÓN*

*"La ley debe ser como la muerte, que no exceptúa a nadie."
Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y
Barón de Montesquieu.*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Naturaleza del fuero constitucional.* III. *Las razones del fuero constitucional.* IV. *La noción de fuero constitucional en sentido amplio.* V. *Conclusiones.* VI. *Bibliografía.* VII. *Otras fuentes.*

I. INTRODUCCIÓN

En el momento que hablamos de igualdad, se da por preexistente el concepto de diferencia. La igualdad, como definición práctica, podría ser: "[...] ausencia de total discriminación entre los seres humanos, en lo que respecta a sus derechos".¹

Mientras que la diferencia es diferencia, es la "Cualidad o aspecto por el cual una persona o cosa se distingue de otra".²

Estas palabras las estamos analizando desde el punto de vista social y cuando los queremos aplicar o adecuar al mundo del derecho resulta bastante difícil el llevarlos a cabo. Sin duda alguna establecer conceptos dentro de la doctrinas es sencillo, podemos dar cientos de definiciones y mencionar a miles de autores que nos hablan sobre esto, sin embargo el objetivo no es el establecer significaciones absolutas, pues el día que lo hagamos estaríamos estableciendo una verdad que no le serviría al hombre para regular sus relaciones en sociedad. ¿Pero qué papel desempeñan estos dos vocablos dentro del

* Estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ <http://www.lacavernadeplaton.com/actividadesbis/valores00/igualdad00.htm>.

GABRIELA MOJICA RAYÓN

fuego constitucional? 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”.³

Se dice que en México 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 fuego de guerra; también se habla de fuego constitucional, en donde tiene otro significado, ya que se trata de un requisito de procedibilidad”.⁴

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”.⁵

Es precisamente en el concepto que menciona la palabra privilegio cuando podemos establecer la conexión que establecen la diferencia, la igualdad con el fuego; esta relación se da de manera antagónica, al decir que el fuego es un privilegio que se le otorga a una persona y al hablar de igualdad una situación en donde todos gozan de los mismos derechos y obligaciones sin distinción alguna.

Partiendo de estas ideas, al leer nuestra ley fundamental, nos encontramos con los artículos del 108 al 114, cuya esencia se basa en la desigualdad, en la marcada diferencia entre gobernado y gobernante.

El objeto de este trabajo es el análisis de lo que es el fuego constitucional, partiendo de su concepto, estableciendo su naturaleza así como la explicación de sus funciones. Con la

² <http://www.wordreference.com/definicion/diferencia>.

³ *Ibidem*, nota 1.

⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, *op. cit.* nota 1.

⁵ *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., 2001.

EL FUERO CONSTITUCIONAL

finalidad de conocer cómo es que en México; nuestros servidores públicos viven la aplicación de éste, estableciendo con ello una marcada diferencia entre la existencia de la justicia que se le administra al pueblo y la que se le administra a la clase siempre privilegiada, esa clase inmune que a lo largo de la historia de nuestro país siempre se ha colocado sobre quienes le dan existencia y sentido a su posición.

II. NATURALEZA DEL FUERO CONSTITUCIONAL

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.

El título cuarto de nuestra carta magna se denomina “De las responsabilidades de los servidores públicos”, donde se define a los servidores públicos en el artículo 108 y señala 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”.

La Constitución, en el 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”.

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.

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.

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

EL FUERO CONSTITUCIONAL

descentralizados, empresas 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 70. 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.

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.

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*

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.

III. LAS RAZONES DEL FUERO CONSTITUCIONAL

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

EL FUERO CONSTITUCIONAL

de la Unión abandona sus funciones naturales de legislar, vigilar y ratificar y se aboca a la de juzgar.⁶

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”.⁷

El mismo 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.

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 pérdidas 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 repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública, son los motivos que han determinado el establecimiento del fuero que se llama constitucional, consignado en los artículos 103 y 107 del Código fundamental (de 1857).⁸

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

⁶ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, p. 702.

⁷ Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, p. 634.

⁸ *Ibidem*, pp. 634 y 635.

GABRIELA MOJICA RAYÓN

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.⁹

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 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.¹⁰

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

⁹ *Ibidem*, p. 635.

¹⁰ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 24a. ed., México, Porrúa, 1990, p. 560.

EL FUERO CONSTITUCIONAL

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.¹¹

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 protegerá 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 encargo sino se trata de una medida para proteger la función de quien desarrolla el cargo de los que se establecen en el artículo 111 constitucional para tal efecto.¹²

IV. LA NOCIÓN DE FUERO CONSTITUCIONAL EN SENTIDO AMPLIO

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 Repùbli-

¹¹ Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, México. Porrúa, 1997, p. 699.

¹² Quiroz Acosta, Enrique, *Lecciones de derecho constitucional. segundo curso*, México, Porrúa, 2002, p. 584.

ca 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.

V. CONCLUSIONES

La Suprema Corte de Justicia argumenta que el fuero establecido en el artículo 111 de la Constitución impide que los servidores públicos mencionados en dicho artículo sean procesados penalmente sin que previamente se haya verificado un procedimiento sustanciado por la Cámara de Diputados (por ambas Cámaras en caso del presidente de la República), que en otros tiempos fue llamado desafuero y que en la actualidad se le denomina declaración de procedencia.

La justificación que la misma Suprema Corte da es que se trata de proteger a los servidores públicos de alto rango de la Federación y de los estados en contra de eventuales acusaciones sin fundamento de sus opositores políticos y también mantener el equilibrio de los poderes del Estado.

El principio que consagra el artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiere a la inviolabilidad del fuero constitucional, debe considerarse estrictamente como un instrumento de protección a la función de legislador para que en ejercicio de ésta, puedan expresarse y desempeñar su cargo con libertad y que la inmunidad que el fuero confiere se limite a su función constitucional. Es decir que yo como ciudadano por tener esa calidad voy a ser sujeto de todo el rigor de las leyes, mientras que algunos servidores públicos están sobre las leyes que le son aplicables a todos.

Sin embargo en nuestro país este fuero se ha convertido en una herramienta idónea para fomentar y sobre todo proteger a la concentración del poder, irónicamente se ha convertido en el protector e impulsor de la impunidad, que viola no solo el principio de la igualdad jurídica sino que descaradamente pisotea

EL FUERO CONSTITUCIONAL

nuestras garantías individuales, en el artículo 4o. de la Ley Fundamental se establece que el hombre y la mujer son iguales ante la ley, ¿Dónde está dejando nuestra Constitución esta garantía de la cual todos debemos gozar? ¿Cómo es posible que las personas que nos representan, a las cuales damos existencia gocen del privilegio de no ser juzgados en el mismo plano que el ciudadano común? La existencia de este tipo de privilegios aun existentes en nuestra Constitución es una señal inminente de que hasta nuestros propios representantes y los creadores de nuestras leyes desconfían de nuestro ordenamiento jurídico y por ello tratan de protegerse para no ser víctimas de la voraz injusticia que se esconde bajo los preceptos constitucionales, que reflejan el atraso, el control de dominación primitiva que en pleno siglo XXI domina y abunda en nuestro México. Es necesario que se tomen cartas en el asunto, y que se respete primeramente nuestra condición humana, reconociendo aquella cualidad que nos hace diferentes al resto de los seres vivos, "la dignidad humana", dentro de esta se encuentra la igualdad, si de verdad queremos ser un país que evolucione, que crezca, que se desarrolle, necesitamos que se respeten nuestros derechos fundamentales, colocarnos en un plano de igualdad y trabajar en equipo como la sociedad que somos. Esto solo se logrará depurando el título IV de la Constitución política, modificando entre otras cosas, que no se necesite declaración de procedencia para someter a un servidor público a un proceso legal, y que este privilegio con el paso del tiempo, no le llegue a tener no siquiera el presidente de la República para que en algún momento de la historia en nuestro país la ley se aplique a todos, logrando así lo que mencione en un inicio con la frase de Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu. *"La ley debe ser como la muerte, que no exceptúa a nadie"*.

GABRIELA MOJICA RAYÓN

VI. BIBLIOGRAFÍA

ANDRADE Eduardo, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004.

ARTEAGA Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press. 1989.

BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa.

Diccionario de la lengua española, 22a. ed., 2001.

Diccionario jurídico mexicano, 7a. ed., México, Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1999.

QUIROZ Acosta, Enrique, *Lecciones de derecho constitucional. segundo curso*, México, Porrúa, 2002.

SÁNCHEZ Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1997.

TENA Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 24a. ed., México, Porrúa, 1990.

VII. OTRAS FUNETES

http://www.lacavernadeplaton.com/actividadesbis/valores00/i_gualdad00.htm.

<http://www.wordreference.com/definicion/diferencia>.