



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Sociales y Económico Administrativas

**ELIMINACIÓN DEL FUERO EN EL ESTADO DE
QUINTANA ROO**

Trabajo de Tesis

Para obtener el grado de:

LICENCIADOS EN DERECHO

Presentan

CÉSAR AUGUSTO ORTIZ CÁMARA

Y

ERICK FELIPE SIERRA BALAM

Director de Trabajo de Tesis

DR. LUIS GERARDO SAMANIEGO SANTAMARÍA

Chetumal, Quintana Roo, México, Agosto del 2017.





UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Sociales y Económico
Administrativas

ELIMINACIÓN DEL FUERO EN EL ESTADO DE
QUINTANA ROO

Presentan: CÉSAR AUGUSTO ORTIZ CÁMARA
Y ERICK FELIPE SIERRA BALAM

Trabajo de Tesis elaborado bajo la supervisión del comité de asesoría y aprobado como
requisito parcial. para obtener el título de:

LICENCIADOS EN DERECHO

Aprobado por

COMITÉ:

DIRECTOR:

DR. LUIS GERARDO SAMANIEGO SANTAMARÍA

SUPERVISOR:

M.D. YUNIEZILIM RODRÍGUEZ PEDRAZA

SUPERVISOR:

M.D. JUAN VALENCIA URIOSTEGUI

Chetumal, Quintana Roo, México, Agosto 2017



ÍNDICE DE CONTENIDO

| | |
|--|--|
| Introducción..... | |
| CAPÍTULO I. Antecedentes del fuero. | |
| 1.1. Antecedentes generales..... | |
| 1.2. Antecedentes en México..... | |
| 1.2.1. México en 1812..... | |
| 1.2.2. México en 1814..... | |
| 1.2.3. México en 1821..... | |
| 1.2.4. México en 1822..... | |
| 1.2.5. México en 1824..... | |
| 1.2.6. México en 1829..... | |
| 1.2.7. México en 1840..... | |
| 1.2.8. México en 1843..... | |
| 1.2.9. México en 1847..... | |
| 1.2.10. México en 1854..... | |
| 1.2.11. México en 1857..... | |
| 1.2.12. México en 1874..... | |
| 1.2.13. México en 1910..... | |
| 1.2.14. México en 1916..... | |
| 1.2.15. México en 1917..... | |
| 1.3. Antecedentes históricos..... | |
| 1.3.1. Época pos independentista..... | |
| 1.4. Época posrevolucionaria..... | |
| CAPÍTULO II. El fuero constitucional. | |
| 2.1 Concepto del fuero..... | |
| 2.2 Naturaleza del fuero..... | |
| 2.2.1 La responsabilidad política..... | |
| 2.2.2 La responsabilidad administrativa..... | |
| 2.2.3 La responsabilidad penal..... | |
| 2.3 El fuero como una medida de seguridad..... | |
| 2.4 El fuero constitucional en sentido amplio..... | |
| CAPÍTULO III. Servidores públicos con fuero en México. | |
| 3.1 Disposiciones generales..... | |
| 3.2 Cargos de los servidores públicos con fuero..... | |
| 3.2.1 El gobernador del Estado..... | |
| 3.2.2 Diputados..... | |
| 3.2.3 Magistrados del Tribunal Superior de Justicia..... | |
| 3.2.4 Presidente municipal..... | |
| CAPÍTULO IV. Análisis comparativo. | |
| 4.1 El fuero en el Estado de Jalisco..... | |
| 4.1.1 Exposición de motivos y propuesta del Estado de Jalisco..... | |

4.2 El fuero en el Estado de Querétaro.....
4.2.1 Exposición de motivos y propuesta del Estado de Querétaro
4.3 El fuero en el Estado de Campeche.....
4.3.1 Exposición de motivos y propuestas del Estado de Campeche.....

CAPÍTULO V. Propuesta y solución.....
5.1 Exposición de motivos.....
5.2 Leyes a reformar.....
5.3 Presentación de Propuesta.....

Conclusiones

Fuentes de Información

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a toda mi familia quien me apoyo en la elaboración de esta tesis, a mis padres que sin ellos no habría podido realizar todas las etapas que mi educación requería para llegar a este grado en el que me encuentro, quienes nunca me obstruyeron en ningún sentido ni me privaron de los ideales que surgían en mi formación conforme pasaban los años y al momento de escoger una carrera para mi formación de profesionista me dejaron escoger lo que más me gustaba que es el derecho, quienes al pasar los años siempre han estado conmigo en todo momento, , quienes han cuidado de mi desde el momento en el que nací y me dan su apoyo incondicional en todos los proyectos que he querido realizar.

A mis profesores que sin su enseñanza del día a día y apoyo no habría podido llegar al final de esta meta en la que me encuentro, quienes cuando tenía dudas se ofrecían amablemente para poder resolverlas dando su apoyo en todo momento y compartiendo sus conocimientos acerca del derecho y en otros temas en los cuales tenían conocimientos, nunca negándolo.

A mis amigos que me acompañaron a lo largo de la carrera que junto a ellos pasamos buenos y malos momentos para llegar a terminar esta etapa de la universidad, junto a ellos que pase desvelos por estudiar algún examen o simplemente para poder pasar el rato con ellos conviviendo en los momentos importantes durante la carrera que espero y seguirán esos momentos aun después de la carrera, a lo largo de nuestras vidas.

A mis sinodales que me han dado todo el apoyo necesario el llevar a cabo este proyecto y que aun estando ocupados se han tomado el tiempo necesario para poder resolver todas nuestras dudas y correcciones en este proyecto.

Finalmente a la Universidad de Quintana Roo que es mi alma mater y que en esta institución me he llevado múltiples experiencias personales y escolares que me llevare durante toda mi vida y siempre estaré eternamente agradecido por haberme dejado estudiar en esta institución.

INTRODUCCIÓN

La presente tesis de investigación tiene como objetivo proponer la eliminación del fuero del cual gozan determinados servidores públicos en el Estado de Quintana Roo, así identificando los diversos motivos por el cual no es beneficioso el tener esta figura de protección en el sistema jurídico quintanarroense, así realizar una iniciativa para eliminarlo de la Constitución del Estado de Quintana Roo, así como en las diversas leyes y reglamentos correspondientes. Para dar una breve introducción sobre el fuero esta figura puede definirse como aquella prerrogativa de la cual gozan determinados servidores públicos contemplados en la Constitución, que los exime de ser sujetos a un proceso penal en caso de cometer delitos del orden común, solo en casos que marcan las mismas leyes podrán ser sujetos.

El fuero está regulado y sancionado en la Constitución del Estado en los artículos 160 a 163 y que para su análisis comprende de ciertas características, que, estamos en presencia de un “privilegio o exención” el cual rebasa incluso la idea de una jurisdicción. La irresponsabilidad jurídica total establecida para proteger a los parlamentarios, gobernadores y presidentes municipales, es una institución común en los sistemas democráticos representativos, y tiene que ver precisamente con el régimen de responsabilidades de los funcionarios.

La siguiente investigación surge para eliminar el fuero del Estado de Quintana Roo como una medida necesaria para combatir la corrupción y la impunidad por los delitos como, abuso de autoridad, malversación de recursos, tráfico de influencias, que se cometan por parte de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones.

De esta forma, los funcionarios públicos del Estado podrán ser sujetos a proceso penal en caso de que se le impute y/o acredite la comisión de algún delito y/o acto de corrupción, sin la necesidad de vivir previamente un procedimiento de declaración de procedencia.

Esta figura es una herramienta de protección que salvaguarda la investidura del servidor público de eventuales acusaciones que puedan afectar el buen despacho de su función, sin embargo esta protección que le es conferida a los servidores públicos evita que aquellos puedan ser sometidos a un proceso penal por delitos no graves cuando estén en el ejercicio de sus funciones constituyendo una afectación a la sociedad quintanarroense, ya que en la mayoría de aquellos actos delictivos provocados directamente por la corrupción de los servidores públicos investidos de fuero siempre quedan impunes, cometiendo delitos como abuso de autoridad, malversación de recursos, tráfico de influencias, entre otros.

En el siguiente trabajo de investigación consta de cinco capítulos; en el capítulo I se hace mención de los antecedentes del fuero en México y a través del tiempo, en el capítulo II se analiza de una manera completa la figura del fuero y su naturaleza, en el capítulo III se hace mención de los cargos públicos que gozan de esta investidura, sus responsabilidades y sus funciones en el Estado de Quintana Roo, en el capítulo IV se hace un análisis comparativo del Estado de Quintana Roo con otros Estados de la República que ya han eliminado la figura del fuero en sus constituciones locales, finalmente en el capítulo V se hará una propuesta, exposición de motivos y una solución para la problemática que nos hemos planteado.

Cabe mencionar la presente investigación se realizó del tipo documental con la diversidad de fuentes de información como de libros, fuentes de internet y fuentes de trabajo documental de diversas universidades.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL FUERO

1.1 Antecedentes generales

Gran Bretaña

Es uno de los países con formaciones representativas libres más antiguas de la historia legislativa, pudiéndose considerar la base de la forma de gobierno parlamentario que dio origen a los principios del bicameralismo. En el siglo XVII, apareció el concepto de inmunidad parlamentaria y el de la inviolabilidad parlamentaria, denominado “freedom from speech” y el “freedom from arrest” -excepción de prisión por deudas-, que en México se conoce como “fuero constitucional”, a través del cual se protegía la libertad personal frente a las acciones judiciales de carácter civil, no frente a las acciones judiciales criminales o penales.

Francia

A partir de la Revolución francesa, dentro del nuevo sistema de gobierno republicano, el Decreto del 26 de junio de 1790 plasmó el concepto de inmunidad parlamentaria, en el cual mencionaba que los miembros de la Asamblea Nacional gozaban de la inviolabilité, refiriéndose a la inmunidad sólo que con un vocablo distinto. El fin de esta prerrogativa era otorgar protección al poder legislativo en contra de los mandatos de los reyes. Posteriormente la Ley de junio de 1791, en sus artículos 51 y 53 la reguló.

España

Como antecedente de la inmunidad parlamentaria, se encuentra el Decreto del 24 de septiembre de 1810, el cual consistía en proteger al parlamentario de las infracciones penales y no del arresto por responsabilidad civil como en el sistema inglés. Otro de los antecedentes lo encontramos en la Constitución Política de la Monarquía Española, es decir, en la Constitución de Cádiz de 1812. Este texto fue inspirado por los textos constitucionales de EE.UU. -1787- y Francia -1791- y entre los derechos y libertades mencionaba, el reconocimiento de los fueros castrense y eclesiástico, la inviolabilidad y el de la inmunidad parlamentaria; la última mencionada en el artículo 128, segunda parte, señalando que las causas criminales contra diputados serán juzgadas por el Tribunal de las Cortes.

Nueva España

La estructura política moderna de México empezó a gestarse concretamente a partir del momento en que inició la conquista de América (1492). Fortalecida la conquista, empezó el periodo de la Colonia y con esto, la organización político-administrativa encabezada por el Rey de España. El régimen gubernamental se transformó en virreinato en 1535. Aunque el poder del Virrey era muy extenso, casi absoluto; igualmente existía una única y efectiva limitación a tal hegemonía, la cual consistía en someter al Virrey a juicio de residencia. El juicio de residencia fue, junto con la figura de las Visitas, el elemento de control de poder más importante de la época colonial. Este mecanismo tuvo su origen en el derecho medieval castellano, y jurídicamente apareció en las Partidas de Alfonso el Sabio; sin embargo, fue en América donde

alcanzó su mayor desarrollo y auge, es por ello que el rey Carlos III lo reformó, devolviéndole su vigencia y adecuándolo a las necesidades de su tiempo. Los objetivos de este juicio fueron evitar la corrupción y obtener un equilibrio en el nivel de honradez en la administración pública indiana resguardando el bien de la ciudadanía y de la Corona, además, pretendía proteger los derechos de los particulares frente a la administración, evitando abusos de poder de los funcionarios. Otros grupos que eran privilegiados con prerrogativas específicas, fueron el clero católico que estaba exento de la jurisdicción civil, puesto que los delitos de los eclesiásticos eran juzgados por tribunales especiales y; la milicia, cuyo juzgamiento de los delitos cometidos se realizaban en tribunales castrenses, es decir, en tribunales diferentes a los de la justicia ordinaria.

1.2 Antecedentes en México

1.2.1 México en 1812:

Con la guerra de independencia, la Constitución de Cádiz fue uno de los documentos determinantes para la instauración del México Independiente; proclamada por las Cortes de España en marzo de 1812. Dentro de sus disposiciones, en el artículo 128 del Capítulo VI -De la celebración de las Cortes- se regula la “inmunidad parlamentaria”, que a la letra enunció:

Artículo 128. “Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad, podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales, que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el Tribunal de las Cortes, en el modo y forma

que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los diputados no podrán ser demandados civilmente ni ejecutados por deudas”

1.2.2 México en 1814:

Posteriormente, la Constitución de Apatzingán retomó la “inmunidad parlamentaria”, y apareció por primera vez el antecedente cercano al juicio de declaración de procedencia -juicio de residencia-, que en el artículo 59 de la ley, expresa lo siguiente:

Artículo 59. “Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y, además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los del Estado, señaladamente por infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos”.

1.2.3 México en 1821:

En cuanto a la figura conocida como “fuero”, aun no se contemplaba como derecho exclusivo de los legisladores, solo les fue proporcionado a los representantes del clero en el Plan de Iguala celebrado por Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide, donde señalaba:

Artículo 14. “El clero secular y regular conservado en todos sus fueros y propiedades.”

1.2.4 México en 1822:

Ante la aprehensión de diputados, por el enfrentamiento entre Iturbide y el Congreso, éste se declaró en Asamblea Extraordinaria exigiendo el respeto a su soberanía y a la inviolabilidad de sus opiniones, derechos que fueron determinados en el Decreto del 24 de febrero de 1822.

1.2.5 México en 1824:

Surgió la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (4 de octubre de 1824), en la cual se integró, dentro de las atribuciones que tenía el Poder Legislativo, la inviolabilidad de sus opiniones, y de nuevo, se retomó la figura del “fuero constitucional” o “inmunidad parlamentaria” y la de juicio de declaración de procedencia en el artículo 43, que expresa:

Artículo 43. “En las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquellos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni éstos sino ante la de senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en gran jurado, para declarar si hay o no lugar a la formación de causa” Este precepto hacía alusión a los delitos de orden penal que pudieran cometer en el periodo de su encargo y prolongándose hasta dos meses después de terminarlo; se hace notar también la omisión que se formulaba en cuanto a la protección en contra de los delitos civiles. Conjuntamente, puntualizaba el procedimiento del juicio de procedencia en el artículo 44: Artículo 44. “Si la Cámara que haga de gran jurado en los casos del artículo anterior, declarare, por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de

causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.”

1.2.6 México en 1829:

Valentín Gómez Farias, intentó suprimir los fueros eclesiásticos y militares y privar a las órdenes religiosas de la facultad exclusiva de la enseñanza, sin embargo, varios pronunciamientos impidieron la marcha de estas, empezando con el clero, quien se opuso contundentemente a perder sus privilegios. Durante este lapso, ya con Santa Anna de regreso en el poder, el Congreso adoptó las bases de una Constitución central denominada las Siete Leyes en 1836. En estas Leyes, las demandas del clero y del ejército se ven reforzados en el artículo 30, que expresaba que no habría fueros personales, solamente existirían el fuero eclesiástico y el militar.

El “fuero constitucional” o “inmunidad parlamentaria” para los legisladores, conservó en esencia lo señalado en la Constitución de 1824. A los diputados y senadores, en el caso de los delitos comunes, no se les habría de efectuar alguna imputación criminal desde el día de su elección hasta dos meses después de haber abandonado el cargo, cabe hacer notar que solo se refería a los delitos de orden común, no a los delitos oficiales. Esta ley determinaba que podían ser realizados por el Presidente, los secretarios de despacho, los ministros de la Corte, los ministros marciales, consejeros y gobernadores de los departamentos; no especificaba, en esta materia, el caso de diputados y senadores.

Del mismo modo, existe una descripción sobre el juicio de declaración de procedencia a este respecto:

Artículo 49. “En los delitos comunes, hecha la acusación, declarara la Cámara respectiva si hay o no lugar a la formación de la causa; en caso de ser declaración afirmativa, se pondrá al reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado. La resolución afirmativa solo necesitara la confirmación de la otra Cámara en el caso de ser acusado el Presidente de la Republica.” 11 Así mismo, el artículo 50 impuso, si la declaración era afirmativa, la sanción de suspender al acusado del ejercicio de sus funciones y sus derechos de ciudadano; tanto en los delitos oficiales como en los comunes.

1.2.7 México en 1840:

La reforma efectuada en el ámbito de las prerrogativas del Congreso consistió en no ser juzgados por delitos civiles, sino por la Corte Suprema de Justicia; lo referente a delitos de orden criminal, continuo con lo ya establecido anteriormente; conjuntamente, se introdujo de nueva cuenta la figura del juicio de residencia al que todo funcionario estaría sujeto. Estos mecanismos subsistieron en los proyectos de Constitución del año de 1842, efectuados en el tiempo de la presidencia de Santa Anna.

1.2.8 México en 1843:

Apareció el documento denominado Bases Orgánicas de la República Mexicana. Esta legislación fue redactada por el Poder Ejecutivo Provisional encabezado por Nicolás Bravo, con ayuda de

ochenta notables que integraron el órgano denominado Junta Nacional Legislativa. Las Bases Orgánicas fueron sancionadas por Santa Anna quien ya había reasumido la presidencia.

Las prerrogativas de senadores y diputados, tanto la inviolabilidad como la “inmunidad parlamentaria” o “fuero constitucional” y el procedimiento para enjuiciar a los integrantes del Congreso permanecieron sin modificaciones. En este mismo año, se logra restablecer el Federalismo y de esta forma, se abandonan definitivamente las Bases Orgánicas dando paso al restablecimiento de la Constitución de 1824.

1.2.9 México en 1847:

Se expidió y se sancionó por el Congreso Extraordinario Constituyente, un Acta Constitutiva y de Reformas (18 de mayo de 1847). Es en este texto donde por vez primera apareció la palabra “fuero” refiriéndose a los derechos de los funcionarios a no ser procesados por delitos ya determinados con anterioridad; esto señalado el artículo 12:

Artículo. 12. “Corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si hay o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios a quienes la Constitución o las leyes concedan este fuero”

Así mismo, se determinaron las bases del procedimiento a seguir cuando los delitos fueran de orden común, el cual era conocido por la Suprema Corte; si era de oficio, el Senado se erigiría en

Jurado de sentencia y solo declararía si se era culpable o inocente, siendo la Suprema Corte quien designaba la pena.

1.2.10 México en 1854:

Se proclamó el Plan de Ayutla (1 de marzo de 1854), en donde se desconoció a Santa Anna como presidente, se convocó a un Congreso Constituyente y se restableció como forma de gobierno el sistema republicano representativo popular. En consecuencia, Santa Anna renunció al poder y fue nombrado como presidente interino a Juan Álvarez, quien duró solo cuatro meses en el cargo. Después, la presidencia provisional paso a manos de Ignacio Comonfort quien, en el aspecto legislativo, expidió La ley Juárez el 23 de noviembre de 1855, mediante la cual se suprimía el fuero eclesiástico y el militar en materia civil y declaró renunciable el primero para los delitos comunes. Se integró un Congreso Constituyente basándose en lo proclamado en Plan de Ayutla, el cual se reunió el 18 de febrero de 1856, el resultado fue la Nueva Carta Magna que sería concluida el 5 de febrero de 1857.

1.2.11 México en 1857:

La constitución de 1857 se integró por VIII títulos y 120 artículos; en los primeros 29 establecía los derechos fundamentales –garantías individuales-, instituía un sistema de gobierno de carácter republicano, representativo, federal y dividido en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Además, incorporó la Ley Juárez a sus preceptos.

Dentro de las prerrogativas del Congreso señaladas en este documento, solo podemos encontrar lo expresado en Art. 59, el cual se refiere a la inviolabilidad de las opiniones emitidas en el ejercicio de su encargo; este texto omite expresamente la palabra “fuero” o cualquier derecho específico otorgado a los congresistas. No obstante, la ley citada dedica un título completo a las responsabilidades de los funcionarios públicos –Título IV-, dentro del cual manifiesto que los miembros del Congreso de la Unión –diputados-, entre otros funcionarios, eran responsables por delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y en el ejercicio de sus funciones; de igual manera declaró la forma en la cual se procedería quedando el Congreso erigido como gran jurado para declarar si se procedía contra el acusado o no en lo referente a delitos comunes; en el caso de hallarse culpable, se le separaría de su encargo y quedaría a disposición de los tribunales comunes.

En el caso de delitos oficiales, el Congreso solo fungiría de jurado de acusación y la Suprema Corte como jurado de sentencia; si se hallaba inocente de la imputación, seguiría ejerciendo; si fuera culpable, se separaba de su cargo y el acusado se sujetaba a disposición de la Suprema Corte quien procedería a la aplicación de la pena. La responsabilidad por delitos oficiales solo podía exigirse durante el lapso de tiempo que el funcionario ejerciera y un año después.

Cabe hacer mención que la ley estipulaba la negativa a la petición de indulto al funcionario culpable. Notablemente, el artículo 108 del título señala:

Artículo 108. “En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.

Este precepto señaló la importante omisión que se le otorgaba a cualquier privilegio concedido a los funcionarios en las demandas de orden civil y hacía una notoria distinción entre la acepción “fuero” e “inmunidad”.

1.2.12 México en 1874:

Con Juárez en el poder (13 de noviembre de 1874), se estableció la Cámara de Senadores con la intención de formar un sistema bicameral. Posteriormente, el gobierno de Juárez se vio interrumpido con la aceptación de la corona de México por Maximiliano de Habsburgo, pero el 15 de julio de 1867 se restableció su presidencia y se realizaron una serie de modificaciones al texto de 1857. En el artículo 103 se contempló la figura de los senadores, quienes, al igual que los diputados y otros funcionarios públicos, serían responsables por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo y en el ejercicio de sus funciones. También se agregó al artículo anterior lo siguiente:

“No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que conforme a la ley se disfruta de aquel fuero...”

Como quedó estipulado en el párrafo anterior, la frase “fuero constitucional” quedaba jurídicamente establecida en estas modificaciones; señalando que se prescindía de este derecho si se trataba de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios. De igual manera sucedería si se trataba de delitos comunes realizados en periodo de su gestión.

El procedimiento que se seguía para condenar a los funcionarios que delinquían – declaración de procedencia- era el siguiente: Para que la causa pudiera iniciarse, los altos funcionarios implicados que volvieran a ejercer sus funciones se sujetarían a lo dispuesto en el artículo 104, precepto que, con la reforma comentada, señalaba cuestiones relativas a delitos comunes. La Cámara de Representantes se constituiría en Gran Jurado para decidir si se procedía o no en contra del acusado, todo esto con la mayoría absoluta de sus votos; si no se encontraba elemento alguno para ser procesado, no se efectuaría ningún procedimiento posterior, en caso contrario, el acusado quedaba separado de su cargo sometándose a la decisión de los tribunales ordinarios.

En el caso de delitos oficiales, el artículo 105 expresaba que la Cámara de Diputados se constituiría en jurado de acusación, cuyo objetivo sería declarar si el acusado era o no culpable de la falta que se le imputaba; en el primer caso, el funcionario continuaría ejerciendo su comisión, pero si se le encontraba culpable, sería puesto a disposición del jurado de sentencia, labor que era realizada por la Cámara de Senadores; ésta, en presencia del reo y del denunciante, debería de aplicar la pena que señalaba la ley.

Como se hace notar ante la situación descrita, la Cámara de Senadores era la encargada de aplicar las penas correspondientes al delito cometido, contrario sensu a los delitos comunes, cuyas penas eran aplicadas por tribunales ordinarios, quedando la Cámara de Diputados solo como el órgano que decidía si debía consignarse o no al acusado.

1.2.13 México en 1910:

Estalló el movimiento revolucionario, cuyo triunfo se celebró siete años más tarde, al ser proclamada una nueva Constitución que proyectaba las ideas de las fracciones rebeldes. Durante este lapso, diversos gobiernos fueron reemplazados, en nombre de la causa revolucionaria, antes de que el país contara con un nuevo documento constitucional que se apegara a la realidad que vivía la sociedad en el naciente siglo XX.

1.2.14 México en 1916:

Cuando Venustiano Carranza asumió el poder, publica dos decretos presidenciales; el primero fue el 14 de septiembre de 1916 en el cual se convocaba a un Congreso Constituyente que se reuniría para reformar la constitución de 1857; el segundo decreto formulado el 19 de septiembre del mismo año, fijaba las elecciones de los diputados para el 22 de octubre de 1916.

Dentro de este decreto, se encuentra lo establecido en el artículo 13, que indica:

Artículo 13 “Nadie podrá ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero ni gozar más emolumentos que los que sean en compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército”

En este párrafo se definió jurídicamente la prohibición de fueros – privilegios-, los cuales, no se le pueden conceder a ninguna persona, permaneciendo vigente solo el fuero militar al que solamente están sujetos los miembros de los Ejércitos.

En lo que respecta al Congreso y a sus facultades, se sustentó lo redactado en la Constitución del 57 concerniente a la inviolabilidad que tenían los parlamentarios al emitir sus opiniones en el ejercicio de sus funciones; sin embargo, se presentaron modificaciones relativas al procedimiento efectuado a razón de que algún funcionario cometiera un delito – declaración de procedencia-.

En las reformas generadas el 13 de noviembre de 1874 al código del 57 se estableció que no habría ningún procedimiento posterior si al acusado se le encontraba inocente de los cargos; con las innovaciones practicadas, la acepción “fuero” se expresa literalmente haciendo alusión a que la declaración de absolución no interrumpirá el curso de la acusación cuando el funcionario inculcado haya dejado de tenerlo.

Otra de las variaciones que se asentaron fue la correspondiente al procedimiento en torno a la acusación de funcionarios por delitos oficiales, donde la Cámara de Senadores se constituía en jurado de sentencia, cuya finalidad era imponer la pena al funcionario culpable; ahora, la Cámara declararían, previas diligencias, si existía culpabilidad; en este caso el funcionario quedaba privado de su puesto e inhabilitado para obtener otro en el lapso que legalmente se fijara. Si por la comisión del delito se aplicara otra pena, los senadores someterían al culpable al arbitrio de los tribunales comunes.

Cabe hacer mención de otras dos modificaciones que se ejercieron al respecto: se señalaba que las resoluciones del Gran Jurado y de la Cámara de Diputados eran inatacables, además, la ley concedía acción a cualquier persona para denunciar cualquier delito ante la Cámara de Diputados

y si ésta hallaba razón para acusar ante el Senado, podía nombrar una comisión para sostener ante aquél dicha la acusación.

1.2.15 México en 1917:

El 31 de enero de 1917, el trabajo de los diputados llegó a su fin; inicialmente, el propósito de los constituyentes era el reformar el Código de 1857, pero desapareció dándole origen a la Constitución que rige a la nación en nuestros días, la cual se promulgó el 5 de febrero de 1917.

En esta ley publicada, lo concerniente a la “inmunidad parlamentaria” o “fuero constitucional” y a la declaración de procedencia continuó prácticamente similar a su proyecto, únicamente se mantenía lo relativo a la inviolabilidad parlamentaria; con excepción a una modificación efectuada al artículo 111 donde se señalaba la necesidad que se tenía por expedir una ley de responsabilidad de los funcionarios y empleados de la Federación, cuyo contenido se refiriera a determinar los delitos o faltas oficiales que puedan provocar un perjuicio a los intereses públicos.

1.3 Antecedentes históricos

1.3.1 Época Pos independentista.

La Junta Provisional Gubernativa, que eligió como dirigente a Agustín de Iturbide, tenía como objetivo crear la Constitución bajo las bases del Plan de Iguala y Los Tratados de Córdoba. Con este fin fue formado el Congreso Constituyentes, sin embargo en la elección de sus miembros

surgió el primer enfrentamiento entre Iturbide y los congresistas, así como en el debate de la formación bicamarista. Este Congreso provisional se reunió por primera vez el 24 de febrero de 1822, al año de la proclamación del Plan de Iguala, con esta acción dejó de existir la Junta Provisional Gubernativa. Desde ese primer día el Congreso declaró que la soberanía residía en él. Días después apareció un decreto del Congreso Constituyentes en la Gaceta Imperial de México, donde queda en claro sus intenciones de convertir el gobierno en una legislación absoluta: “Que no podrá intentarse contra las personas de los diputados acción, demanda, ni procedimiento alguno en ningún tiempo, y por ninguna autoridad, de cualquier clase que sea, por sus opiniones y dictámenes. Ambos poderes se acusaron de traidores, por el supuesto de que colaboraban con el movimiento contrarrevolucionario dirigido por las tropas españolas. Iturbide fue atacado por haber intercambiado cartas con el militar español José Dávila. Una de las razones por las que Iturbide fuera proclamado emperador por la Cámara, se debió a la presión que ejercieron algunos grupos políticos sobre ellos, al ver a Iturbide como el libertado que merecía el cargo, tras el rechazo de la familia Borbón al trono.

Inmediatamente al asumir el trono, se le negó el derecho al veto, así como el poder establecer tribunales en provincia e instituir a los miembros de la Suprema Corte de Justicia. Antes de ser proclamado Emperador, los republicanos no tenían peso en el Congreso, hasta que miembros de logias masónicas como Joel R. Poinsett, encabezaron la oposición y la conspiración dentro de la legislatura. El Congreso, en este periodo, no pudo emitir leyes, pero si jugó un papel fundamental, al ser un foco de conspiración, lo que propició que, el 31 de octubre de 1822 se decretara su disolución, acción que llevaría a la recién nacida nación al conflicto bélico con el Plan de Casa Mata, que desencadenaría el destierro, la condena y la muerte de Agustín de Iturbide”.

1.4 Época posrevolucionaria.

Isaac Arriaga en su campaña para la diputación federal por parte del municipio de Uruapan Michoacán, enfrentó problemas con la justicia por el delito de sedición, tumulto y ultrajes a funcionarios públicos, sobre todo al entonces Gobernador de Michoacán Pascual Ortiz Rubio. El resentimiento entre ambos había sido sembrado desde la campaña para elecciones a Gobernador de dicho Estado, en la cual Isaac Arriaga apoyó al candidato del Partido Socialista Michoacano Francisco J. Mujica. Dos días antes de las elecciones el 26 de julio de 1918, es arrestado por los ya mencionados crímenes, pero logra salir bajo fianza justo a tiempo para ganar los comicios celebrados el domingo 28 de julio de 1918.²⁵ A pesar de contar con la credencial de diputado es nuevamente aprehendido el 8 de agosto del mismo año, al intentar cruzar la ciudad de Morelia. Inmediatamente al recibir el telegrama enviado por el diputado afectado, la Comisión Permanente del Congreso, encabezada por Juan Sánchez Azcona, declaró que debía de respetarse el fuero, sin embargo el Juez de Distrito de Morelia negó la audiencia, señalando que estaba a disposición del Juez de Distrito de Guadalajara, este último ordenó que se pusiera en libertad, pero de igual manera fue negada. El diputado Isaac Arriaga fue puesto en libertad hasta el 19 de agosto, cuando la Suprema Corte así lo ordenó.

CAPITULO II

El fuero constitucional

2.1 Concepto de fuero

La palabra fuero deriva del latín fórum, “que significa recinto sin edificar, plaza pública, vida pública y judicial; por extensión, así se le denomina al sitio donde se administra justicia, al local del tribunal”.

En el ámbito del derecho tiene distintas acepciones; la Real Academia Española reconoce como la primera y más antigua de ellas la de “normas o código dados para un territorio determinado...”; como segunda acepción aparece: “jurisdicción, poder. Fuero eclesiástico, secular”; también significa “compilación de leyes. Fuero Juzgo, Fuero Real”. Tiene asimismo el sentido de “cada uno de los privilegios y exenciones que se conceda a una provincia, una ciudad o una persona”. Otros significados de contenido jurídico son: “competencia a la que legalmente están sometidas las partes y que por derecho les corresponde”, y “competencia jurisdiccional especial que corresponde a ciertas personas por razón de su cargo. Fuero parlamentario”

La doctrina jurídica clásica concibe al fuero como aquella prerrogativa de senadores y diputados así como de otros servidores públicos contemplados en la Constitución, que los exime de ser detenidos o presos, excepto en los casos que determinan las leyes, o procesados y juzgados sin previa autorización del órgano legislativo al que pertenecen: Parlamento, Congreso o Asamblea.

El fuero o la inmunidad se entienden también como un privilegio conferido a determinados servidores públicos, para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado en los regímenes democráticos, y salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento.

Como puede apreciarse, se trata de un término con una larga tradición en el léxico jurídico.

En México las connotaciones procesales del fuero se orientan en un sentido similar. Se emplea “como sinónimo de competencia, cuando se habla de fuero común, fuero federal o fuero del domicilio, como sinónimo de jurisdicción, que sería en el caso de fuero de guerra; también se habla de fuero constitucional, en donde tiene otro significado, ya que se trata de un requisito de procedibilidad”.

2.2 Naturaleza del fuero constitucional

Queda claro que existe una institución jurídica identificable bajo la referida denominación, debe reconocerse que sus contornos son difusos. Existe un régimen jurídico aplicable a un grupo de servidores públicos de alto rango que les otorga algún tipo de protección especial.

La doctrina coincide en aceptar la noción fuero constitucional para referirse, como lo apunta Soberanes en la voz “Fuero”, a un requisito de procedibilidad que debe ser cubierto antes de proceder penalmente contra algún funcionario incluido en dicho régimen jurídico.

Tal requisito de procedibilidad consiste en que la Cámara de Diputados declare por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, que ha lugar a que se inicie un proceso penal en

contra del servidor público de que se trate, previo análisis del expediente que se haya formado a partir de una denuncia o querrela presentada ante dicha cámara o del que contenga o del que contenga la averiguación previa realizada por el Ministerio Público con motivo de los hechos que se le imputen.

Empero, el maestro Ignacio Burgoa, menciona al referirse al fuero constitucional, que este comprende, por una parte, la inmunidad de que disfrutaban los senadores y diputados, quienes son “inviolables” –dice el artículo 61 constitucional- “por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas” así como la que protege al presidente de la República, que solo podrá ser acusado durante el tiempo de su cargo “por traición a la patria y los delitos graves de orden común” (artículo 108 constitucional). Además, en caso de que procediera una acusación penal contra el titular del Ejecutivo ésta no sería conocida por los tribunales del Poder Judicial, ya que todo el proceso se desenvuelve en el Poder Legislativo, actuando la Cámara de Diputados como órgano acusador, y la de Senadores como jurado de sentencia.

De lo aquello mencionado surge la cuestión de la naturaleza y alcance del concepto “fuero constitucional. Si partimos de la base de que la palabra fuero tiene en el derecho mexicano una connotación múltiple, como ya se mencionó antes, y que incluso en las acepciones gramaticales consultadas se le reconoce como una “competencia jurisdiccional especial que corresponda a ciertas personas por razón de su cargo”, aparece como una verdadera jurisdicción específica, dada la forma como se cumple el mencionado requisito de procedibilidad, mediante un

procedimiento formal desarrollado ante una Cámara, o como se efectúa el juicio penal de un presidente de la República.

Estamos en presencia de un “privilegio o exención” el cual rebasa incluso la idea de una jurisdicción. La irresponsabilidad jurídica total establecida para proteger a los parlamentarios, gobernadores y presidentes municipales, es una institución común en los sistemas democráticos representativos, y tiene que ver precisamente con el régimen de responsabilidades de los funcionarios.

No es posible negar que existe una vinculación conceptual entre la irresponsabilidad aludida y el requisito de procedibilidad para proceder penalmente contra legisladores y otros funcionarios, si bien la inmunidad total solo se concede a los primeros por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos.

Tena Ramírez no considera expresamente a ambas formas de inmunidad, una absoluta y otra relativa, como especies del género fuero, sino las trata conjuntamente como medios de protección; uno es la responsabilidad y otra la inmunidad.

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

Podemos afirmar que el fuero constitucional abarca, según la doctrina, por lo menos tres manifestaciones:

- Es la imposibilidad de proceder penalmente contra determinados servidores públicos de alta jerarquía sin agotar previamente un procedimiento para privarlos de dicho fuero.
- La irresponsabilidad jurídica de los legisladores en cuanto a las consecuencias derivadas de la manifestación de sus opiniones en el desempeño de su cargo.
- Los supuestos específicos y la forma de enjuiciamiento en caso de que se acuse penalmente al presidente de la República.

En el título cuarto de nuestra carta magna se denomina “De las responsabilidades de los servidores públicos”, en el apartado en el que se pretendió hacer una igualación de todos los servidores públicos con un criterio que rechazaba un aparente elitismo que tuvo que volver a reconocerse al introducir los listados que contienen a los servidores públicos de alto nivel, cuyas responsabilidades se exigen mediante procedimientos diferentes de los que se aplican a los demás servidores públicos. Este sistema eclipsa el método anterior en el cual en el sistema colocaba en rango constitucional de un capítulo específico la manera de juzgar a los altos funcionarios públicos.

El método actual parte de formular una definición excesivamente amplia de los servidores públicos en el artículo 108 constitucional, y señalar en el artículo 109 la obligación que tanto en el ámbito federal como en el estatal se expidan las respectivas leyes de responsabilidades de los mencionados servidores. En seguida, el artículo 110 prevé la relación de funcionarios de alta jerarquía a los que solamente se les puede destituir o inhabilitar, o ambas cosas, mediante el

procedimiento llamado juicio político. Este sistema se aplicaba a la anterior reforma de 1982 al procedimiento previsto para sancionar los delitos oficiales cometidos por funcionarios públicos, a diferencia de la mera pérdida del fuero que se instituía para los casos de delitos comunes.

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

La constitución mexicana, en su artículo 109, establece que los funcionarios públicos federales referidos en el artículo 110 podrán ser sometidos a tal juicio cuando “en 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 de que no procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

La redacción constitucional relativa a los motivos que pueden originar un juicio político es muy amplio. Muchas conductas u omisiones pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos o del “buen despacho” de los mismos y no necesariamente tienen que ser delictivas, incluso podrían no ser ilícitas. Con el propósito de fijar un marco jurídico más certero al supuesto constitucional, el artículo 7º. De la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título cuarto constitucional, prevé que se producen las hipótesis de perjudicar los intereses públicos o su buen despacho cuando la conducta u omisión generan:

- El ataque a las instituciones democráticas
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales
- El ataque a la libertad de sufragio
- La usurpación de atribuciones
- 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
- Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior, y
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal y a las leyes que determinan el manejo de recursos económicos federales.

Los enunciados que tendrían por objeto precisar el contenido del amplio texto constitucional solo repiten con algunas adiciones lo que ya mencionaba la Ley de Responsabilidades de 1940 y no alcanza con exactitud que permita saber exactamente que comportamiento da lugar al inicio de un juicio político. Esta situación de indefinición puede corroborarse por el último párrafo del artículo 7º de la mencionada ley, en el que se dispone que “El Congreso de la Unión valorara la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulara la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y de estará a los dispuesto por la legislación penal”.

De la transcripción anterior, el legislador ordinario supone que las causas del juicio político pueden constituir o no infracciones penales y podemos asegurar que el Congreso de la Unión no pueden considerar dichas causales y determinar su gravedad y más aún cuando se trate de conductas que no configuren una licitud, esto es, que no violen expresamente un texto legal. La ilicitud debería ser un requisito sine qua non para iniciar un juicio político. Sin embargo ni las disposiciones constitucionales ni en la ley reglamentaria exigen esta circunstancia de manera explícita. En algunos análisis del artículo 7º se desprende de manera inequívoca la ilicitud, como la que se refiere a la violación de garantías individuales, a la usurpación de atribuciones o a las infracciones de la Constitucional o leyes federales.

Si se adoptara la tesis de que la valoración hecha por el Congreso de la Unión no esta siquiera sujeta a la comprobación de la conducta que se imputan al funcionario público tenga un carácter ilícito, se puede asegurar que se encuentra en presencia de un rasgo parlamentario de enorme magnitud, puesto que todos los secretarios de despacho que encabezan las diferentes ramas de la administración pública, cuya jefatura suprema corresponde al titular del ejecutivo, podrían ser removidos de su cargo simplemente porque la política que estuvieron siguiendo constituyera, al juicio del Poder Legislativo, un ataque o violación a cuestiones expresadas en términos tan vagos como las instituciones democráticas o los planes de la administración pública federal, de manera que cualquier cosa podría caber en ellas.

En un Estado de derecho configurado como régimen presidencial en el que los poderes Ejecutivo y Legislativo tienen un origen electoral propio y los secretarios de Estado no son miembros de un gabinete ni ministros responsables ante el parlamento, las más elemental seguridad jurídica y el

respeto al sistema de gobierno que se ha dado, requerirán que se tenga que comprobar forzosamente una violación a la ley, sea o no de carácter penal, para que pueda iniciarse un juicio político.

No deja de constituirse una situación ambigua el hecho de que una misma conducta pueda dar lugar a que se escoja la vía de la acusación penal en forma directa o el juicio político, o bien, eventualmente ambas de manera paralela. En la constitución permite la última posibilidad ya mencionada al estatuir en el artículo 109 que “los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollaran automáticamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”

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

El título cuarto de nuestra constitución hace coincidir a la doctrina que dentro de él se identifican cuatro formas de responsabilidad: la política, la administrativa, la penal y la civil.

En el artículo 111 de la constitución previene en su antepenúltimo párrafo que “en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor Público no se requerirá declaración de procedencia. Se establece así ya sea porque en las otras áreas de responsabilidad se establecen

situaciones excepcionales a diferencia de la civil, en la que no existe distinción alguna, sea cual sea el carácter o nivel del servidor público demandado.

2.2.1 Responsabilidad política.

Solo existe una 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 constitucional:

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, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los ejecutivos de las entidades federativas, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les

otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

A este grupo deben agregarse las personas encargadas del Banco Central (artículo 28 constitucional): El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus

funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento), el titular de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79 constitucional: La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley) y el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 102 constitucional, apartado B: El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.)

Este conjunto de funcionarios se caracteriza precisamente por las altas responsabilidades, en el sentido de atribuciones que les son conferidas. A ningún otro servidor público se le puede exigir una responsabilidad política por los motivos en los que se refiere al trabajo que desempeñan. Sin embargo existe la excepciones, 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 un juicio político, pero en estos casos

dicho juicio no concluye con una sanción por parte del congreso federal, sino con la declaración que se comunica en las legislaturas locales.

2.2.2 Responsabilidad administrativa.

Existe un régimen 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 autoridades facultadas para la aplicación de sanciones a las contralorías, sea de las dependencias o bien a la Secretaria de la Función Pública, que sustituyo las funciones de la Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Si se estimara que todos los servidores públicos quedan sujetos a esas autoridades resultaría que cualquiera en su misa dependencia seria removido por un funcionario de su mismo nivel e incluso por un subordinado.

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

2.2.3 Responsabilidad penal.

En la actualidad la imputación de cualquier delito puede dar lugar a la persecución penal de los servidores públicos, pero existen dos categorías de estos: los que pueden ser consignados al juez penal como cualquier ciudadano y los que disponen de la protección prevista en el artículo 111 constitucional. Estos funcionarios para ser sometidos a un proceso penal, deben ser previamente desaforados; es decir, cuentan con una inmunidad relativa, que solo puede levantarse mediante declaración de procedencia por la Cámara de Diputados.

En materia penal el presidente de la República está sujeto a un régimen específico que solamente es aplicable a este funcionario. Solamente 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.

2.3 El fuero como una medida de seguridad

El fuero constitucional tiene un motivo, que es la protección de la función encargada de los funcionarios de alto rango. Podría asegurarse que en el caso de la responsabilidad política la protección es relativa, puesto que se les somete a exigencias que no existen para otros servidores. El juicio político sirve como un método excepcional para el fincamiento de responsabilidades administrativas, garantiza que los servidores públicos que pueden ser sometidos a la misma no sean removidos sino mediante la intervención de las dos Cámaras del Congreso, además de que se requiere una mayoría calificativa en el Senado de la República de dos tercios de los miembros presentes para que se pueda imponer la sanción correspondiente.

El constitucionalista Elisur Arteaga Nava, afirma que: “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 solo en forma aislada y ocasional el congreso de la unión abandona sus funciones naturales de legislar, vigilar y ratificar y se aboca a la de juzgar”

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

Ignacio Burgoa afirma que la finalidad del fuero constitucional “no estriba tanto en proteger personas 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”.

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

Así Jacinto Pallares sostiene que:

“La necesidad de que los funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios del Estado, no estén expuestos a las pérfidas asechanzas de sus enemigos gratuitos, el evitar que una

falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que le están encomendando 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, consignando en los artículos 103 y 107 del Código fundamental (de 1857)".

En esta cita muestra el largo arraigo que tiene la noción del fuero constitucional en el derecho mexicano.

Por su parte Ignacio Vallarta, al referirse a la inviolabilidad de los poderes legislativos, ejecutivos 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 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 la 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".

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 el derecho español, el fuero constitucional tiene su antecedente en ese 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.

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

La inmunidad es la protección que las normas jurídicas ofrecen al desempeño de ciertos cargos públicos que revisten especial importancia, con el objeto de que sus titulares no puedan ser sometidos a la acción de la justicia de manera inmediata para evitar que se perturben esas funciones; también se les conoce como fuero.

Entiéndase que no se trata de privilegios personales ya que estos se encuentran prohibidos por los artículos 12 y 13 constitucionales que consagran los derechos de la igualdad, en consecuencia, con la inmunidad material no se protege al individuo sino a la función que desempeña.

Al respecto, Enrique Quiroz Acosta señala:

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

ocupar el cargo sino se trata de una medida para proteger la función de quien desarrolla el cargo de los que se establecen en el artículo 111 constitucional.

2.4 La noción de fuero constitucional en sentido amplio

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

Así, el fuero constitucional, en su sentido amplio, comprende diversas formas específicas a las que también se puede asignar válidamente la expresión fuero: el fuero parlamentario o inviolabilidad como inmunidad absoluta, por expresiones emitidas por los legisladores en el desempeño de su cargo; el fuero como inmunidad relativa de que disfruta el presidente de la República frente a ciertas acusaciones de naturaleza penal durante el tiempo de su cargo; el fuero como inmunidad relativa respecto de cualquier acusación penal que solo 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 se refiere en los párrafos anteriores.

CAPITULO III

Servidores públicos con fueron en México

3.1. Disposiciones Generales.

Para poder establecer a quienes se les pretende quitar el fuero en el Estado de Quintana Roo es imprescindible establecer quienes son estos servidores públicos que gozan de esta prerrogativa y que funciones realizan, como primer punto se puede establecer quienes se entienden por servidores públicos, en el artículo 160 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo establece:

ARTÍCULO 160.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial, funcionarios y empleados del gobierno del Estado y de los ayuntamientos y en general, a toda persona que desempeñe un cargo de cualquier naturaleza en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ayuntamientos, organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal, empresas de participación estatal o municipal y fideicomisos públicos del estado o de los municipios, así como a los funcionarios y empleados del Instituto Electoral de Quintana Roo, del Tribunal Electoral de Quintana Roo, del Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Quintana Roo, de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo y del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, quienes

serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Este artículo en cuestión establece los servidores públicos a grandes rasgos en el Estado, este mismo artículo menciona quienes podrán ser juzgados mediante juicio político:

I.- Se impondrá mediante juicio político: a la o el Gobernador del Estado, a las y los Diputados de la Legislatura, las y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, las y los Magistrados del Tribunal Electoral de Quintana Roo, las y los Consejeros de la Judicatura del Poder Judicial, a la o al Titular del Órgano de Fiscalización Superior, a las o los comisionados del Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Quintana Roo, a las o los Consejeros Electorales del Consejo General, así como a la o el Secretario General del Instituto Electoral de Quintana Roo, las y los Secretarios y Subsecretarios del Despacho, a la o el Fiscal General del Estado, las y los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados del Estado o de los Municipios, empresas de participación estatal o municipal, fideicomisos del Estado o de los Municipios y miembros de los Ayuntamientos; sanciones consistentes en destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, cuando incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y aportando los elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Legislatura, de las conductas a que se refiere esta fracción.

Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y aportando los elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Legislatura, de las conductas a que se refiere esta fracción.

El punto principal en este tema son los servidores públicos que cuentan con la prerrogativa del fuero, en ese mismo artículo, posteriormente se menciona quienes son los que por violaciones “graves” a la constitución podrán ser sujetos a juicio político:

II.- El Gobernador del Estado, los Diputados a la Legislatura, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, y los Presidentes Municipales, sólo podrán ser sujetos a Juicio Político por violaciones graves a esta Constitución, y a las Leyes que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos del Estado.

Por otra parte en el artículo 162 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo menciona en caso particular del gobernador:

ARTÍCULO 162.- El Gobernador del Estado, durante el período de su encargo, sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria y delitos graves del orden común.

Básicamente este artículo le otorga la protección al gobernador del Estado de no poder ser acusado salvo los casos mencionados, desde el punto de vista de los gobernados es injusto que el Gobernador del Estado gocé de este privilegio de no poder ser acusado de delitos que no sean si no graves o de traición a la patria, el como el representante de nuestro Estado debería dar el ejemplo con sus actuaciones sin la necesidad de esta prerrogativa que pone a la igualdad social

en duda debido a que dichos servidores públicos gozan de ese privilegio solo por tener un cargo de importancia.

Por su parte el artículo 163 menciona:

ARTÍCULO 163.- Siempre que se trate de alguno de los servidores públicos especificados en la fracción XVII, del Artículo 75, y el delito fuere de orden común, la Legislatura, erigida en Gran Jurado, declarará si ha lugar o no a proceder contra el acusado.

Este artículo es también parte de la protección a los servidores públicos, dando a la Legislatura la facultad de declarar si ha lugar o no proceder en contra del acusado siempre y cuando el delito fuere de orden común, esto se realiza internamente y la sanción en cuestión es quitar el cargo en el que se encuentra el que cometió el delito en cuestión.

Por otra parte es indispensable señalar las obligaciones que deben cumplir los servidores públicos de manera general y esto queda plasmado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Estado de Quintana Roo, en su Título Tercero llamado Responsabilidad administrativa del artículo 47 al 50 que mencionan:

ARTÍCULO 47.- Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en el servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión, todo servidor público, sin perjuicio de sus derechos laborales, tendrá las siguientes obligaciones de carácter general:

I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión;

II. Formular y ejecutar legalmente en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos financieros, bienes económicos y públicos;

III. Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función, exclusivamente para los fines a que estén afectos;

IV. Abstenerse de causar daños y perjuicios a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, sea por el manejo irregular de fondos y valores estatales y municipales, o por irregularidades en el ejercicio o pago de recursos presupuestales del Estado o Municipios, o de los concertados o convenidos por el Estado con la Federación, o sus Municipios;

V. Custodiar y resguardar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquellas;

VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

VII. Observar en la dirección de sus subalternos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

VIII. Observar respeto y subordinación legítima con respecto a sus superiores inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.

IX. Comunicar por escrito al Titular de la Dependencia o Entidad en la que presten sus servicios el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

X. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, después de concluido el período para el cual se le designó, o de haber sido cesado por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones; XI. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores; así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

XII. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba; XIII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XIV. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge, parientes civiles o por afinidad y/o consanguíneos hasta el cuarto grado, e incluso, para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito, sobre la atención, tramitación o resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XVI. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo, servicio o comisión para sí o para las personas a que se refiere la fracción XIV, y que procedan de cualquier persona física o moral, cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo, o comisión. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XVII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIV;

XVIII. Abstenerse de participar, intervenir indebidamente, nombrar, contratar o promover como servidores públicos a personas con quienes tenga parentesco por afinidad o civil y/o consanguíneo hasta el cuarto grado y que por razón de su adscripción dependan jerárquicamente de la unidad administrativa de la que sea titular. Cuando al asumir el servidor público el cargo o comisión de que se trate y ya se encontrare en ejercicio de una función o responsabilidad pública, el familiar comprendido dentro de la restricción prevista en esta fracción, deberán preservarse los derechos previamente adquiridos por éste último. En este caso, el impedimento será para el fin de excusarse de intervenir, en cualquier forma, respecto del nombramiento de su familiar;

XIX. Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial en los términos que señala la presente ley: XX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la autoridad que conozca, conforme a la competencia de la misma;

XXI. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones de este Artículo e informar por escrito al superior jerárquico, de todo acto u omisión que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este Artículo y en los términos de las normas que al efecto se expidan; Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico, deba ser comunicado al órgano de control, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en

conocimiento del subalterno interesado; Si el superior jerárquico omite la comunicación al órgano de control, el subalterno podrá practicarla directamente, informando a su superior acerca de este acto;

XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público,

XXIII. Abstenerse de impedir, por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio la formulación de quejas y denuncias; o que con motivo de las mismas, realicen cualquier conducta injusta u omita una justa y debida, que lesione los intereses de los quejosos o denunciantes;

XXIV. Proporcionar en forma oportuna y veraz, la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos a efecto de que ésta pueda cumplir con sus atribuciones;

XXVI. Atender los llamados de la Comisión Legislativa de Derechos Humanos, a comparecer, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en términos del Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XXVII. Abstenerse de incurrir en la reiteración de conductas que hayan sido materia de una recomendación previa, que no haya sido aceptada o cumplida, emitida por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XXVIII. Cumplir con la entrega del despacho a su cargo en los términos que establezcan las disposiciones legales o administrativas que al efecto se establezcan;

XXIX. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de utilizar los recursos públicos que tenga a su disposición en virtud de su cargo, al apoyo de un partido político o de un candidato, o de proporcionar ese apoyo con su participación o a través de la de sus subordinados usando el tiempo correspondiente a sus labores para prestar servicios a un partido político o a un candidato; sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiere corresponderle;

XXX. Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XIV, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejore sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XXXI. El servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, lo siguiente:

a) En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para las personas a que se refiere la fracción XIV.

b) No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público.

XXXII. Recibir y dar curso por los superiores jerárquicos de toda queja por hostigamiento sexual o acoso sexual que le formulen sus subordinados

XXXIII. Las demás que le impongan las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y convenios vigentes en el Estado.

ARTÍCULO 48.- Se incurre en responsabilidad administrativa por el incumplimiento de cualesquiera de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior, dando lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y a la aplicación de las sanciones que en esta Ley se consignan, atendiendo a la naturaleza de la obligación de que se transgreda.

ARTÍCULO 49.- Para los efectos de la aplicación de las restricciones y de los impedimentos legales que establece la presente ley para que los funcionarios puedan intervenir, solicitar, designar, contratar, promover, emprender, remover, cesar, o sancionar, en actos relacionados con su cónyuge y familiares; se observará lo dispuesto en el Código Civil del Estado con relación a los grados de parentesco.

ARTÍCULO 50.- Para los efectos de éste Título, se entenderá por superior jerárquico al titular de la Dependencia o Entidad Paraestatal correspondiente. En los Poderes Legislativo y Judicial, serán superiores jerárquicos para los efectos de esta ley, el Presidente de la Gran Comisión y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia. En el Gobierno Municipal se entenderá por superior jerárquico al Presidente Municipal.

Es de gran relevancia señalar que obligaciones deben cumplir los servidores públicos de manera general, aunque cada uno de ellos por la naturaleza de sus cargos tiene obligaciones y funciones diferentes.

3.2 Cargos de los servidores públicos con fuero.

Una vez que ya se ha visto a grandes rasgos quienes son los servidores públicos en el Estado y algunas cuestiones sobre quienes gozan de la protección del fuero, ahora vamos a particularizar a los que menciona el artículo 160 que solo en casos graves se les podrá juzgar:

3.2.1 El gobernador del Estado.

Esta figura es la máxima representación de un Estado, el capítulo III Del poder ejecutivo, artículo 78 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo establece:

ARTÍCULO 78.- El Poder Ejecutivo se ejerce por una sola persona denominado: "Gobernador del Estado de Quintana Roo".

Mientras que las facultades para este cargo quedan señaladas en el artículo 90 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo que establece:

ARTÍCULO 90.- Son facultades del Gobernador: I.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho de la Administración Pública Estatal, y a los demás empleados y servidores públicos del Estado, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en esta Constitución o en las Leyes del Estado.

II.- DEROGADA

III.- DEROGADA

IV.- DEROGADA

V.- DEROGADA

VI.- Conceder indulto a reos sentenciados por delitos del orden común.

VII.- Conceder amnistías, siempre que se trate de delitos de la competencia de los Tribunales del Estado.

VIII.- Solicitar la protección de los Poderes de la Unión, de conformidad con el Artículo 122 de la Constitución General de la República.

IX.- Ejercer el derecho de veto en los términos de la Constitución.

X.- Tener bajo su mando la fuerza de Seguridad Pública del Estado, así como el de la policía preventiva, esta última en aquellos casos en que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

XI.- Ejercer las facultades que le otorgue la Constitución Federal en relación a la Guardia Nacional.

XII.- Dictar las medidas urgentes que estime necesarias para la defensa de la Salubridad y Salud Pública del Estado, y ejercer las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Salud le otorguen al Gobierno del Estado.

XIII.- Representar al Estado en las comisiones federales y en las comisiones interestatales regionales.

XIV.- Ejercer actos de dominio del patrimonio del Estado en los términos de esta Constitución.

XV.- Ejercer el Presupuesto de Egresos.

XVI.- Contratar empréstitos y garantizar obligaciones con aprobación de la Legislatura.

XVII.- Formular y remitir a la Legislatura del Estado, la terna de candidatos a Fiscal General del Estado con base en la lista que para tal efecto reciba de aquélla. Así como instar el procedimiento de remoción del Fiscal General del Estado, por las causas graves que establezca la Ley para tal efecto.

XVIII.- Solicitar a la Comisión de Nacional de Derechos Humanos la investigación de hechos que constituyan violaciones graves de Derechos Humanos.

XIX.- DEROGADA

XX.- Las demás que le confiera esta Constitución y sus Leyes.

Ya en el artículo 91 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo se establecen las obligaciones del Gobernador del Estado que dice:

RTÍCULO 91.- Son obligaciones del Gobernador:

I.- Publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes federales.

II.- Publicar, cumplir y hacer cumplir las Leyes decretadas por la Legislatura, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

III.- Rendir a la Legislatura un informe anual del estado que guarda la administración pública de la Entidad. IV.- Presentar a la Legislatura al término de su período constitucional, una memoria sobre el estado que guarden los asuntos públicos.

V.- Facilitar al Poder Judicial el auxilio que requiera para el ejercicio de sus funciones.

VI.- Mantener la administración pública en constante perfeccionamiento, adecuándola a las necesidades técnicas y humanas de la Entidad. .

VII.- Presentar a la Legislatura antes del 16 de Noviembre de cada año las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado, que deberán regir en el año inmediato siguiente.

VIII.- Gestionar ante las dependencias federales la aplicación de las medidas conducentes, a efecto de que se cumplan cabalmente en el Estado las leyes que emanen de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IX.- Promover el desarrollo económico del Estado, buscando siempre que sea compartido y equilibrado entre los centros urbanos y los rurales.

X.- Fomentar la creación de industrias y empresas rurales, y promover la armónica participación de los diversos sectores de la producción para tal fin.

XI.- Planificar el crecimiento de los centros urbanos dotándolos de los servicios necesarios a fin de propiciar el espíritu de solidaridad en la convivencia social y el desarrollo pleno y armónico de la población.

XII.- Mejorar las condiciones económicas sociales de vida de los campesinos fomentando en ellos el arraigo en sus lugares de origen, y

XIII.- Las demás que señalen esta Constitución y sus leyes.

Como se ha visto en las facultades y obligaciones del gobernador este cargo es el más importante en el Estado debido a que él ordena directamente y se encarga de administrarlo, también con la ayuda de las diferentes dependencias y servidores públicos entre otros que lo apoyan, pero se hace la pregunta ¿Se necesita la figura del fuero para poder ejercer este cargo?, se podría decir que no debido a que al parecer la persona que ejerza este cargo deberá realizarlo de la mejor forma sin la necesidad de tener la protección del fuero, esta prerrogativa también crea una desigualdad muy grande entre los gobernados debido a que solo por tener un puesto político de relevancia se podría decir que tienen esa protección y se ve una clara desventaja para una persona común alado de ellos, se supone que los ciudadanos escogen a los servidores públicos para que velen por sus intereses en la sociedad y en sus diferentes ámbitos como la economía,

seguridad social, etc. no para que obtengan beneficios y se aprovechen de esos creando una desigualdad.

3.2.2 Diputados.

Un diputado es un individuo que es designado a través de la elección que realiza el pueblo para convertirlo en su representante en una cámara legislativa, por su parte el artículo 64 de la Ley Orgánica del poder ejecutivo del Estado de Quintana Roo establece:

ARTÍCULO 64. Todos los Diputados en ejercicio son representantes del pueblo quintanarroense y tienen la misma calidad de derechos y obligaciones, sea su origen la elección por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional. Por el desempeño de su función recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, que será determinada anual y equitativamente en el Presupuesto de Egresos del Estado, en términos de lo dispuesto por el Artículo 175 de la Constitución Política del Estado.

En las atribuciones de los diputados menciona:

ARTÍCULO 65. Los Diputados en ejercicio gozan del fuero que les reconoce la Constitución Política del Estado. Los Diputados suplentes gozarán de fuero desde que sean llamados al seno de la Legislatura y otorguen ante esta la Protesta de Ley. Los Diputados no podrán ser reconvenidos o enjuiciados por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Los Diputados son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y

por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la jurisdicción de los tribunales comunes.

Es de gran importancia hacer una pausa en este artículo, ya que en este artículo es donde se establece que los diputados gozan del fuero y que no solo ellos sino que también sus suplentes y se menciona que en el tiempo de su cargo no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal.

ARTÍCULO 66. Es prerrogativa de los Diputados ejercer cabalmente las atribuciones de su representación ante la Legislatura, avocándose al estudio, análisis, debate y votación de Iniciativas de Leyes y Decretos que beneficien a la población que representan y promover aquellas que lleven el mismo fin.

ARTÍCULO 67. Los Diputados tienen la facultad de gestoría en apoyo a las demandas de los habitantes del Estado y especialmente de los de su respectivo Distrito. En ejercicio de esta facultad, los Diputados procurarán la atención de los asuntos de carácter social prioritario de los sectores desprotegidos, observando los principios de equidad, justicia y correcta aplicación de las leyes.

ARTÍCULO 68. Las Dependencias del Ejecutivo del Estado y Municipios, así como sus organismos descentralizados y empresas de participación y fideicomisos públicos, observando las disposiciones legales respectivas, están obligadas a proporcionar a los Diputados la orientación e información necesarias para la realización de sus gestiones. Una negativa u omisión en relación con lo dispuesto en el párrafo anterior, se considerará como actitud negligente del servidor público requerido, lo que se comunicará a su superior jerárquico por conducto del Presidente de la Legislatura o de la Diputación Permanente, según el caso, para exigir la prestación reclamada y la aplicación de la sanción que corresponda, debiendo acompañar las constancias respectivas.

ARTÍCULO 69. Los Diputados podrán vigilar la actividad oficial de los servidores públicos de las Dependencias del Poder Judicial, salvo en asuntos litigiosos, del Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de sus organismos descentralizados, empresas de participación y fideicomisos públicos; así como reconvenirlos si no se observa el espíritu de servicio o de diligencia necesaria en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Si la acción u omisión del servidor público constituye falta a las leyes aplicables, dará parte a la autoridad que corresponda para los efectos conducentes.

ARTÍCULO 70. Los Diputados, individualmente, en Comisiones o en Pleno, celebrarán audiencias de consulta popular sobre temas relacionados con su función legislativa o de gestoría, y sus resultados los comunicarán a la Dependencia del Ejecutivo del Estado o de los Municipios que corresponda para su atención. Si de ellas resultare la necesidad de gestión, ésta se realizará

por el Diputado o por la Comisión que designe el Presidente de la Legislatura o de la Diputación Permanente, en su caso.

Como se ha visto en el artículo 65 de la presente Ley no solo los diputados ordinarios por así decirlo gozaran del fuero sino que también los suplentes para dejar un poco más claro quiénes son los suplentes en el artículo 73 se menciona en qué casos se podrá llamar al suplente:

ARTÍCULO 73. La Legislatura, por conducto de su Presidente, llamará al Suplente del Diputado Propietario, además de los previstos en el Capítulo IV de este Título, en los siguientes casos:

I.- Cuando el Diputado Propietario solicitare ante la Presidencia de la Mesa Directiva de la Legislatura o de la Diputación Permanente, en su caso, licencia por escrito para separarse de su cargo y ésta sea aprobada en los términos de la presente Ley.

II.- Cuando fuere separado de su encargo y se le retire el fuero constitucional.

III.- Cuando falleciere estando en ejercicio. En el caso de Diputados Electos por el principio de representación proporcional, la designación del suplen

Ahora bien ya que se han visto las atribuciones que tiene los diputados y en qué casos se llamaran los diputados suplentes, ahora se verán las obligaciones de estos mismos:

ARTÍCULO 71. Son obligaciones de los Diputados:

I.- Asistir regularmente y con puntualidad a las Sesiones de los Períodos Ordinarios o Extraordinarios, a las Sesiones de la Diputación Permanente a que sean convocados y a las Sesiones Solemnes.

II.- Asistir con puntualidad a las reuniones de las Comisiones a que pertenezcan.

III.- Cumplir con las comisiones que la Presidencia de la Legislatura les encomiende y con los trabajos que les asignen las Comisiones a las que pertenezcan.

IV.- Visitar periódicamente el Distrito en el que hayan sido electos e informar a los habitantes de sus labores legislativas y de gestión del año de ejercicio constitucional anterior, dentro del período comprendido entre el 15 de septiembre al 15 de octubre del año que corresponda, ya sea en actos públicos o por los medios de comunicación más idóneos. El informe correspondiente al Tercer Año de Ejercicio Constitucional, se llevará a cabo en el mes de agosto del año que corresponda.

V.- Presentar un informe anual a la Legislatura de los trabajos realizados dentro y fuera de sus Distritos durante los recesos respectivos, en las tres primeras sesiones siguientes a la Apertura del Primer Período Ordinario del año siguiente de ejercicio constitucional. El informe

correspondiente al Tercer Año de Ejercicio Constitucional, se rendirá ante la Diputación Permanente en el mes de agosto del año que corresponda.

Los Diputados de la Legislatura que fueron electos por el principio de representación proporcional deberán rendir los informes a que hacen alusión las fracciones IV y V de este Artículo, con la salvedad que el informe que se rinda a la ciudadanía podrá llevarse a cabo en el lugar que éstos designen, así como el informe que rindan a la Legislatura deberá versar sobre los trabajos que realicen durante los recesos respectivos.

ARTÍCULO 72. Se considerará como falta de informe, el no realizar un mínimo de cinco acciones que contengan cuando menos tres gestiones de carácter colectivo y dos de carácter individual.

Como se puede notar estos servidores públicos son de gran importancia en el Estado y son considerados como los representantes del pueblo, básicamente si ellos son los representantes del pueblo y legislan las problemáticas del pueblo del día a día entonces, ¿por qué gozaran de una prerrogativa como el fuero para protegerlos en caso de cometer un delito?

3.2.3 Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

Un magistrado es un funcionario que forma parte de un Tribunal Superior de Justicia o que se desempeña como juez.

En el artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo señala las facultades y obligaciones de los magistrados que dice:

ARTÍCULO 33.- Son facultades y obligaciones de los Magistrados de Número y Supernumerarios:

I. Asistir puntualmente a las sesiones del Tribunal Pleno y de la Sala respectiva;

II. Desempeñar las comisiones que les fueran encomendadas por el Tribunal Pleno;

III. Asistir a las audiencias y diligencias que lleve a cabo su Sala, permaneciendo en ella hasta su conclusión;

IV. Vigilar que las labores del tribunal se desarrollen con normalidad comunicando al pleno las deficiencias que observen;

V. Conceder audiencia a los interesados en los asuntos de que conozcan;

VI. En aquellos casos de materia de oralidad civil y familiar el magistrado de número deberá tramitar y resolver de forma unitaria los recursos de apelación, que por turno le corresponda, atendiendo a las disposiciones legales que regulan dicho procedimiento, y

VII. Las demás que les encomienden las leyes.

ARTÍCULO 34.- Derogado.

ARTÍCULO 35.- Las faltas y sustituciones temporales de los Magistrados de Número serán suplidas por el Magistrado Supernumerario que determine el Tribunal Pleno. En caso de falta absoluta se procederá de acuerdo con lo establecido en el artículo 102 de la Constitución Política del Estado y en los términos previstos en esta ley.

Mientras dure la falta absoluta de los Magistrados de Número, el Tribunal Pleno llamará a los Magistrados Supernumerarios para que integren este o las Salas que corresponda.

ARTÍCULO 36.- Los Magistrados con licencia conforme al artículo 21, fracción VIII de esta Ley, quedarán sujetos a las condiciones que señala el artículo 100, último párrafo, de la Constitución Política del Estado.

ARTÍCULO 37.- Los Magistrados separados del cargo con licencia concedida por la Legislatura del Estado de conformidad con el artículo 75 fracción X de la Constitución Política del Estado, tienen las prohibiciones y limitaciones a que se refiere el artículo que antecede.

Estos funcionarios públicos son igual de relevancia para el Estado ya que se encargan en sus distintas funciones por ejemplificar una de dictar sentencias que cambian la esfera jurídica de un particular, no se encuentra motivo por lo cual estos funcionarios públicos deberían contar con la

prerrogativa del fuero debido a que como juez debería estar en todos los sentidos consiente que no se debe dar impunidad a los delitos y por la naturaleza que genera en los últimos tiempos el fuero ya sea la desigualdad, impunidad entre otros también se les debe eliminar el fuero.

3.2.4 Presidente Municipal.

El presidente municipal es aquella persona que fue escogida por el pueblo en elecciones de carácter popular para representarlos en cuestiones políticas, jurídicas, económicos, de seguridad social junto a su equipo de trabajo, todos estos integrantes conforman el ayuntamiento.

El artículo 89 del Título Séptimo, Capítulo I de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo señala:

ARTÍCULO 89.- El o la Presidente/a Municipal, es titular del Gobierno y de la Administración Pública Municipal. Será responsable de ejecutar y comunicar las decisiones del Ayuntamiento. Es su obligación residir en el Municipio durante el ejercicio de su periodo constitucional.

Las facultades y obligaciones del presidente municipal son los siguientes:

ARTÍCULO 90.- El o la Presidente/a Municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como los acuerdos y resoluciones que emita el Ayuntamiento;

II. Aplicar, a través del procedimiento administrativo, las sanciones a los infractores de los reglamentos municipales, pudiendo delegar dicha facultad a los servidores públicos que estime conveniente;

III. Conducir las relaciones del Ayuntamiento con los Poderes Federales y Estatales, con los otros Ayuntamientos del Estado, con otras Entidades Federativas, con organismos privados y con la ciudadanía en general:

IV. Planear, programar, coordinar, dirigir y evaluar el desempeño de las unidades administrativas que conforman la Administración Pública Municipal;

V. Convocar a las sesiones, conforme al Reglamento interior y presidirlas, teniendo en caso de empate, además de su voto individual, el voto de calidad;

VI. Presentar al Ayuntamiento Iniciativas de Reglamentos, Bando de Policía y Gobierno, y demás disposiciones administrativas de observancia general o de reformas y adiciones en su caso;

VII. Promulgar y ordenar la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, de los Reglamentos, Bandos de Policía y Gobierno, acuerdos y demás disposiciones administrativas de observancia general, aprobados por el Ayuntamiento;

VIII. Tomar la protesta de Ley a los Regidores y Síndico del Ayuntamiento;

IX. Proponer al Ayuntamiento, los nombramientos del titular de la Secretaría General del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, Contraloría Municipal, Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal y las Direcciones de Ingresos y Egresos de la Tesorería Municipal;

X. Nombrar y remover a los servidores públicos municipales cuya designación no sea facultad exclusiva del Ayuntamiento;

XI. Rendir al Ayuntamiento, entre el 11 y 20 de septiembre de cada año, un informe detallado sobre el estado que guarda la Administración Pública Municipal. Dicha sesión será pública y solemne; dicho informe también deberá contener las acciones instrumentadas en materia de igualdad y género, así como de prevención y sanción de la violencia y del delito;

XII. Proponer al Ayuntamiento, el número y composición de las diversas Comisiones que deberán constituirse en el Ayuntamiento;

XIII. Integrar las Alcaldías, Delegaciones y Subdelegaciones Municipales, de conformidad con lo establecido en la presente Ley;

XIV. Celebrar, a nombre del Ayuntamiento, los convenios, contratos y demás actos jurídicos que sean necesarios para el eficaz funcionamiento de la Administración Pública Municipal, en

las condiciones y términos que establezca el Reglamento Interior o los acuerdos específicos que dicte el Ayuntamiento;

XV. Vigilar que los integrantes de las Alcaldías, Delegaciones y Subdelegaciones Municipales, cumplan las funciones que se les han encargado e informar de su estado al Ayuntamiento;

XVI. Vigilar que el gasto municipal se realice conforme al presupuesto de egresos aprobado por el Ayuntamiento;

XVII. Ordenar que se desarrollen sistemas contables y administrativos, que permitan un mejor control de la ejecución del gasto público municipal;

XVIII. Vigilar la correcta aplicación de las normas jurídicas y administrativas municipales de desarrollo urbano e imponer las sanciones por su incumplimiento;

XIX. Formular y someter a la aprobación del Ayuntamiento, la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal; XX. Dirigir y vigilar la correcta prestación de los Servicios Públicos Municipales;

XXI. Tener bajo su mando, los Cuerpos de Seguridad Pública, Policía Preventiva y Tránsito Municipal, para la conservación del orden público, con excepción de las facultades reservadas al Gobernador del Estado y al Ejecutivo Federal de conformidad con la Constitución Federal;

XXII. Otorgar a particulares, las concesiones o permisos sobre la prestación de los Servicios Públicos Municipales, siempre que no esté expresamente prohibido hacerlo, en las condiciones, modalidades y términos que establezcan los reglamentos respectivos;

XXIII. Solicitar licencia al Ayuntamiento para ausentarse del Municipio, por más de quince días; XXIV. Mantener las relaciones que prevean los reglamentos y otras disposiciones administrativas, con los diversos organismos cívicos y de colaboración municipal que existan en el Municipio de su jurisdicción;

XXV. Visitar los diversos centros de población del Municipio, para conocer sus necesidades y proveer a su resolución; XXVI. Representar al Ayuntamiento en todos los actos oficiales o delegar esa representación a los Regidores cuya comisión esté relacionada con el asunto;

XXVI. Representar al Ayuntamiento en todos los actos oficiales o delegar esa representación a los Regidores cuya comisión esté relacionada con el asunto;

XXVII. Ejercer las atribuciones que le confieran las leyes federales o estatales;

XXVIII. Cooperar con las autoridades federales y estatales en la ejecución de normas relativas a salud pública, prevención de seguridad civil, educación, población, trabajo, culto religioso y procesos electorales en la forma y términos que establecen las leyes correspondientes;

XXIX. Presentar el proyecto del Presupuesto de Ingresos y Egresos al Ayuntamiento para su aprobación. En el caso del Presupuesto

XXX. Las demás que le señalen los acuerdos, reglamentos y demás disposiciones administrativas

ARTÍCULO 91.- Son atribuciones de la Presidencia Municipal, en materia de Seguridad Pública Municipal, las siguientes:

I. Ejercer el mando sobre la Policía Preventiva Municipal y Tránsito Municipal, salvo lo dispuesto por el Artículo 115 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Establecer programas tendientes a evitar la comisión de delitos y proteger a las personas en sus bienes, posesiones y derechos;

III. Dictar medidas para la observancia y cumplimiento de las disposiciones legales sobre seguridad pública;

IV. Ejecutar las directrices señaladas por las autoridades estatales en materia de seguridad pública;

V. Cuidar que la organización y desempeño de los Cuerpos de Policía Preventiva Municipal y de Tránsito Municipal sea eficiente, pasándoles revista por lo menos una vez al mes; y

VI. Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento relacionados con la seguridad pública.

La figura del Presidente Municipal es de suma importancia para los municipios como lo es los Gobernadores para los Estados debido a que los municipios tienen autonomía propia hasta donde los límites de la Ley lo señalan, entonces como el Gobernador como el Presidente Municipal son las figuras más importantes dentro del Estado-Municipio por lo cual como figuras de suma importan deben dar el ejemplo con la igualdad, equidad con sus gobernados y no gozar de ninguna prerrogativa que pueda causar un mal manejo de esa administración como lo es el fuero que una de sus mayores defectos es la impunidad que causa.

CAPITULO IV

Análisis comparativo

El fuero como se ha visto en México a lo largo de los años se ha ido eliminando en algunos Estados de la República Mexicana, es decir que, como en el caso de nuestro estado no lo ven más que como un obstáculo hacia el buen gobierno que se puede dar sin estar presente esta prerrogativa en la legislación de un Estado, se mostrara que Estados han quitado esta prerrogativa de su legislación y posteriormente se comentara que se deberá cambiar en nuestra legislación para eliminar esta prerrogativa en el Estado de Quintana Roo.

4.1. El fuero en el Estado de Jalisco.

El estado de Jalisco es el primer Estado y uno de los Estados de la república mexicana que ha eliminado el fuero constitucional de su ordenamiento, el retiro de este privilegio político se aplicó para un total de mil 598 funcionarios de Jalisco, incluida la figura del titular del Poder Ejecutivo, los diputados estatales y federales, magistrados, así como los alcaldes, regidores y síndicos, quienes concentran el 92.4 por ciento de los sujetos obligados.

4.1.1 Exposición de motivos

La exposición de motivos que dieron los diputados y legisladores del Estado de Jalisco para eliminar el fuero fueron las siguientes:

¹La doctrina jurídica clásica concibe al fuero como aquella prerrogativa de senadores y diputados así como de otros servidores públicos contemplados en la Constitución que los exime de ser detenidos o presos, excepto en los casos que determinan las leyes, o procesados y juzgados sin previa autorización del órgano legislativo al que pertenecen: Parlamento, Congreso o Asamblea. El término es de uso coloquial o común y suele utilizarse como sinónimo de inmunidad parlamentaria.

Inicialmente, el espíritu constitucional de la inmunidad iba dirigida a los legisladores, quienes no podían ser reprimidos, perseguidos o juzgados por las opiniones que emitieran a través de la tribuna del congreso, posteriormente la inmunidad constitucional fue establecida para los militares, quienes eran juzgados en sus propios tribunales y posteriormente para los funcionarios de primer nivel de los gobiernos federales y locales, así como directivos de los organismos constitucionales autónomos.

En la historia colonial, invocaba el fuero a la inmunidad no citada, pero manifiesta en algunos funcionarios, personas y representantes que eran sometidas todas las personas, quienes recurrían a los tribunales de justicia común. Esta fue la acepción con que la institución de los fueros penetró en nuestro derecho heredada de la legislación colonial.

El Fuero en México, tiene su antecedente reciente en la Constitución Federal de 1917, que establecía a la letra en su artículo 110: “No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que

¹ Dictamen H. Congreso del Estado de Jalisco

incurran en el empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero”.

En palabras llanas el fuero es la figura jurídica que establece la imposibilidad de la autoridad competente para someter a un senador, diputado u otros servidores públicos que contemple la Constitución, a un proceso penal por la posible comisión de un delito.

Actualmente, la Constitución establece que para que un funcionario pueda ser investigado por la comisión de un ilícito en materia penal, primero se le debe seguir un juicio de procedencia para quitarle el fuero constitucional y posteriormente se realiza la indagación. Es decir que, para sujetarlos a juicio penal es necesaria la declaración de procedencia que emite la Cámara de Diputados o en su caso el Congreso del Estado, misma que tiene por efecto retirar del cargo a la persona.

En el caso de la responsabilidad civil de los legisladores no se requiere del procedimiento de declaración de procedencia, ya que en cuanto particulares, se les podrá demandar por la realización u omisión de actos o el incumplimiento de obligaciones señaladas en el Código Civil, los cuales siempre tienen una obligación reparadora o bien el otorgamiento de una indemnización.

Con el paso del tiempo esta noble figura jurídica ha sido desnaturalizada de su esencia al ser confundida la inmunidad como impunidad total para cometer ilegalidades en el desempeño del

cargo conferido sin sufrir consecuencias legales y jurídicas derivadas de dicha protección o garantía de que gozan determinados servidores públicos en virtud del cargo que ostentan.

Ello ha originado un debate a nivel nacional sobre la necesidad de eliminar o acotar el fuero Constitucional, mediante diversos proyectos de reformas constitucionales que han sido puestos a consideración y discusión en el Congreso de la Unión y en algunas legislaturas estatales.

Recientemente el pleno de la Cámara de Diputados aprobó, en lo general y en lo particular, Con cambios a la minuta del Senado el dictamen que acota el fuero constitucional; dejando a salvo la inmunidad del Ejecutivo Federal que establece la Constitución; elimina el juicio de procedencia, denominado de desafuero, para que un legislador enfrente un proceso penal en libertad y cambia el término de fuero por inmunidad constitucional, entre otros aspectos.

Lo anterior dio lugar a Considerar reformas, adiciones y derogaciones a diversas disposiciones de los artículos 61, 111, 112 y 114 de la Constitución Política, en materia de inmunidad de servidores públicos.

Con las reformas al artículo 61. Se cambia el término “fuero constitucional” por el de “inmunidad constitucional”, entendida ésta como un instrumento jurídico que la Constitución otorga a los legisladores en función de su ejercicio, con el único afán de consolidar la función legislativa.

Se establece que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten durante el tiempo en el que desempeñen sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos, procesados ni juzgados por ellas.

Las modificaciones al artículo 111 Constitucional permitirán que los servidores públicos puedan ser sujetos de proceso penal, sin ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejerzan su cargo.

Dichos servidores son: diputados y senadores del Congreso de la Unión; ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral; consejeros de la Judicatura Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

La reforma al artículo 112 precisa que cuando alguno de Los servidores públicos sea sometido a proceso penal durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo, y una vez dictado el auto de vinculación a proceso penal, no gozará de inmunidad.

Se establece en el artículo 114 que la responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo pro cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años.

Acordes a los actuales tiempos y los reclamos y exigencias de la sociedad de que no existan más los privilegios, ni se consienta o tolere la impunidad y la cultura de la ilegalidad, nosotros como legisladores debemos erradicar la impunidad, poner freno a los abusos y excesos cometidos por

servidores públicos en el ejercicio de su función; ha llegado el momento de hacer efectiva la protesta de cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Jalisco y las leyes que de ambas emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Nación y del Estado o en su defecto que la Nación y el Estado demanden a los funcionarios incumplidos. Para ello es necesario realizar las adecuaciones constitucionales para que aquel funcionario público, ya sea diputado, magistrado, secretario de Estado, presidente municipal, etc., que cometa algún delito, pueda ser sujeto a proceso penal en caso de que se le impute y/o acredite la comisión de algún delito, sin necesidad de vivir previamente un desafuero.

Así se estará en la posibilidad de aquellos funcionarios que cometan algún delito y sean denunciados por ello, tendrán que comparecer como cualquier ciudadano ante las autoridades, no obstante sigan permaneciendo en su cargo o en el ejercicio de la función conferida. El tema de la eliminación del fuero constitucional, que ha sido una exigencia social desde las últimas décadas, fue un tema tratado con anterioridad en la cámara de diputados del congreso de la Unión.

Legisladores del Partido Acción Nacional, han propuesto la eliminación del fuero desde hace años, inclusive el 7 de noviembre del 2002, la jalisciense Martha Ruth del Toro Gaytán, puso a consideración de los legisladores federales quitar la inmunidad constitucional en caso de presentarse una denuncia por un delito grave y en la iniciativa se establecía un catálogo de ilícitos que se considerarían para estos efectos.

El argumento más fuerte, de la iniciativa señalada con anterioridad, era la igualdad en la aplicación de la ley para todos los ciudadanos, porque no se podía concebir la utilización del fuero, los abusos y la perversión de la inmunidad por la impunidad dado que muchos funcionarios que gozaban de esta disposición constitucional abusaban de su utilización para violar la ley, delinquir y cometer ilícitos con la protección constitucional.

Cabe hacer mención de algunos argumentos utilizados en la exposición de motivos de la iniciativa en comento, a lo cual presentamos citas textuales:

“Si aspiramos a la construcción de una patria democrática, de un México justo e igualitario, donde la premisa fundamental sea el fortalecimiento de las instituciones y el respeto al Estado de derecho, donde ninguna persona se encuentre por encima de la ley, entonces nuestra legislación deberá normal el ejercicio responsable y honesto de los servidores públicos de primer nivel.

En tal sentido, el tema de la inmunidad en el momento histórico de arribo a la vida democrática que vive nuestro país es sin duda un asunto insoslayable.

En un sistema jurídico-político realmente republicano no existe necesidad de que los altos servidores públicos gocen de inmunidad, menos aun cuando ésta, por la compleja aplicación de la ley, conlleve frecuentemente a la impunidad.

Las reflexiones emitidas hace 11 años en la cámara de diputados en la exposición de motivos,

para darle peso en la actualidad a la eliminación del fuero aún siguen vigentes:

“A pesar de la anterior, la credibilidad en la clase política y en las instituciones públicas se ha demeritado de tal manera, que en las diversas encuestas que los medios de comunicación han realizado entre la opinión pública, gran cantidad de mexicanos se muestra totalmente escéptica respecto a que la justicia sea aplicada con exactitud, en contra de los altos servidores públicos. Ello se debe a que el actuar irresponsable y deshonesto de muchos gobernantes ha roto una y otra vez con el principio democrático elemental que es el Estado de derecho.

Para algunos doctrinarios y para grandes sectores de la sociedad, el fuero constitucional es visto como un instrumento de indebida protección para algunos servidores públicos que, al cobijo de este privilegio o prerrogativa, han desvirtuado la noble tarea del servicio público, distorsionándola en cuanto su fin y pervirtiéndola en cuanto a su contenido y alcance, evadiendo así una responsabilidad personal de tipo penal que merece el reproche de la sociedad, de hecho, debido al conocimiento de escándalos por parte de servidores públicos que gozan del fuero o inmunidad constitucional, en algunos países esta prerrogativa o privilegio se ha venido acotando o limitando, en la búsqueda de un sistema equilibrado que, por un lado, otorgue protección y, por otro, no provoque excesos. Tal es el caso de países como España, Panamá, Corea del Sur, Albania, Angola, Bélgica y Brasil, entre otros muchos, que han establecido en sus legislaciones que la inmunidad o fuero constitucional no aplica cuando se trata de delitos cometidos en flagrancia, traición, crimen contra la paz y delitos graves.

Incluso, las legislaciones más avanzadas sólo otorgan inmunidad en los trayectos a las Cámaras y durante el tiempo que duran las sesiones.

Como se puede observar, la tendencia internacional es otorgar inmunidad a determinados funcionarios, pero de manera acotada.

En tal sentido, la presente iniciativa propone un cambio del contenido y alcance de la inmunidad o fuero constitucional de no procedibilidad otorgada a los altos funcionarios que señala el artículo 111 constitucional, a fin de establecer que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cuando se trate de traición a la patria, delito grave del orden patrimonial, homicidio, genocidio, delincuencia organizada o delito grave del orden federal cometido en flagrancia.

Asimismo y congruente con esta limitación al llamado fuero constitucional para los altos funcionarios de la Federación y del Distrito Federal, resulta justificable reformar el actual párrafo quinto del mismo precepto constitucional para establecer que, tratándose de los altos funcionarios locales de los estados, tampoco se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando se trate de traición a la patria, delito grave del orden patrimonial, homicidio, genocidio, delincuencia organizada o delito grave del orden federal cometido en flagrancia.

Esta propuesta, sin duda es más acorde con un sistema realmente republicano y democrático donde si bien es necesario garantizar la función constitucional de ciertos servidores públicos, así

como la de proteger la independencia y autonomía de los Poderes del Estado, lo cierto es que también es indispensable establecer una inmunidad que no se traduzca en un obstáculo, por transitorio que sea, para la persecución, investigación y sanción de determinados delitos, que por su naturaleza ofenden gravemente a la sociedad mexicana, o bien que por haberse cometido de manera flagrante, es decir, de manera evidente, requieren la actuación inmediata de las autoridades ministeriales y judiciales competentes. Sostener lo contrario es un contrasentido y un absurdo en cualquier Estado de derecho.

De ser aprobada esta iniciativa, este Congreso mandaría una señal muy clara a la sociedad de que la función pública no tiene un manto de privilegio o de prerrogativas absolutas, que llegan a ser un pretexto o un freno para la justicia y la transparencia gubernamental; es decir, el que nada debe nada teme.

Finalmente, Acción Nacional refrenda que el servicio de los empleados públicos debe ser el más honorable, que éstos deben servir con vocación y comprometidamente a la sociedad con lealtad, profesionalismo, imparcialidad, eficiencia y honradez”.

En este contexto, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en la LIX Legislatura presentó una iniciativa que tenía por objeto reformar el artículo 10, adicionar el artículo 100 bis, y derogar los artículos 101, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, con el fin de regular la aplicación y procedencia del fuero de los servidores públicos, argumentando entre otros aspectos que la función pública debe estar regida por un total apego a derecho y los servidores públicos, en todos los niveles, deben estar sujetos a la ley, en situación

de igualdad, equidad y legalidad, como cualquier otro ciudadano, por lo que es preocupante la situación actual en la que la sociedad percibe como uno de los grandes problemas del Estado, la ineficiencia de las autoridades, especialmente en la persecución y la sanción de los delitos, lo que se traduce simple y llanamente en impunidad. Situación que lleva a la sociedad a un ánimo de poco cumplimiento al marco normativo en general, permea la idea de que no existirá nunca una sanción a una conducta antisocial en cualquier nivel, situación o persona.

Por lo que en la presente iniciativa se refrenda lo que en su momento los integrantes del Grupo Parlamentario manifestaron en su exposición de motivos que consideró lo siguiente: El respeto irrestricto al estado de derecho, es la base de toda democracia y de la eficacia de sus Instituciones, la igualdad ante la ley es un principio fundamental para su para su debido desarrollo y base frontal contra la impunidad.

Los servidores públicos debemos actuar bajo un cartabón ético y democrático, que debe ser garantizado por el propio marco jurídico vigente, de ahí que se hayan elaborado las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, como una medida institucional contra la corrupción.

En el México democrático los funcionarios de todos los órdenes de gobierno y los legisladores, tanto federales como locales, deben asumir los mismos derechos y obligaciones que los ciudadanos. Esto implica necesariamente enfrentar también procesos penales como cualquier ciudadano...

En tal entendido, la iniciativa consideró en su momento que cuando sean acusados por la comisión de algún delito durante el tiempo de su encargo, en el proceso penal que al efecto se instaure, no puedan ser privados de su libertad hasta en tanto exista sentencia firme de la autoridad judicial que así lo imponga.

Por lo anteriormente expuesto y en atención a los artículos cuarto y quinto transitorio del Proyecto de Decreto de la propuesta de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de inmunidad constitucional, que actualmente se ha remitido al Senado, mismos que disponen que las Legislaturas de las entidades federativas deberán adecuar en sus respectivas legislaciones las disposiciones del citado decreto, es por lo cual se considera que esta Soberanía a la brevedad debe acatar el sentir de la sociedad y el mandato que se derive de las reformas constitucionales con sus respectivas atiende ambos aspectos, al proponer las reformas en los términos del dictamen, y atender el reclamo ciudadano, además de rescatar uno de los temas de la Plataforma del Partido Acción Nacional, que en reiteradas ocasiones se ha externado por integrantes del Grupo parlamentario en el transcurso de diversas legislaturas federales y estatales.

De esta manera, una vez que la iniciativa federal en materia de inmunidad constitucional sea publicada en el Diario Oficial de la Federación, la presente iniciativa representará un gran avance para la adecuación de nuestra Constitución local, puesto que observa el sentido en el cual se encuentra actualmente el proyecto de decreto en la cámara alta, y se podrá agilizar por tanto su dictaminación.

Como se puede notar en su explicación de motivos entran las razones como la impunidad, igualdad, justicia entre otros, pero también entra el reclamo social que hay en dicho Estado y también mencionan que no solamente ahora se está cambiando esta prerrogativa del fuero sino que desde antes se ha intentado cambiar pero que no había tenido suficiente éxito como ahora que como va avanzando el tiempo más Estado de la república mexicana lo está eliminando porque solo lo ven como un impedimento para que haya un buen manejo de esos cargos de suma importancia que son los servidores públicos, y como mencionan en dicha iniciativa el que nada debe nada teme, ellos como servidores públicos deben poner el ejemplo para que no se cometan delitos y menos durante llevan su cargo esa protección que se les da alienta a la corrupción debido a que no pueden ser sujetos a proceso penal mientras dure sus cargo, excepto en algunos casos como ya se ha visto.

4.1.2 Propuesta.

Su propuesta para reformar la constitución para eliminar el fuero queda de la siguiente manera:

| Constitución Política del Estado de Jalisco. | Propuesta de reforma |
|---|--|
| <p>Artículo 91.- Los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad política, penal, administrativa y civil, que será determinada a través de:</p> <p>I. El juicio político;</p> <p>II. El procedimiento previsto en la legislación penal, previa declaración de procedencia para los servidores públicos en los casos previstos por esta Constitución;</p> <p>III. El procedimiento administrativo; y</p> <p>IV. El procedimiento ordinario.</p> | <p>Artículo 91.- Los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad política, penal, administrativa y civil, que será determinada a través de:</p> <p>I. El juicio político;</p> <p>II. El procedimiento previsto en la legislación penal, en los términos de esta Constitución;</p> <p>III. El procedimiento administrativo; y</p> <p>IV. El procedimiento ordinario.</p> |

| <p style="text-align: center;">CAPITULO III DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS</p> | <p style="text-align: center;">CAPITULO III DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS</p> |
|--|---|
| <p>Artículo 100.- Para actuar penalmente contra los diputados al Congreso del Estado; los titulares de las secretarías del Poder Ejecutivo; el Fiscal General y el Procurador Social; los magistrados del Poder Judicial del Estado; el Presidente y los consejeros ciudadanos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; el Presidente</p> | <p>Artículo 100.- Los diputados del Congreso del Estado; el Gobernador del Estado, los titulares de las secretarías del Poder Ejecutivo, el Fiscal General y el Procurador Social; los magistrados del Poder Judicial del Estado; el Presidente y los consejeros ciudadanos de la Comisión Estatal de Derechos 1-</p> |

| | |
|--|---|
| <p>y consejeros electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado; los magistrados del Tribunal Electoral del Estado; el Presidente y comisionados del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco; el Auditor Superior del Estado; los presidentes municipales, regidores, síndicos y concejales de los ayuntamientos o concejos municipales, se requerirá establecer la procedencia de acuerdo con las siguientes normas:</p> <p>I. El Congreso, excepción hecha de los miembros de la Comisión de Responsabilidades, declarará por mayoría absoluta de los diputados integrantes de la legislatura, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado;</p> <p>II. Si la resolución del Congreso fuere negativa, se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación;</p> <p>III. Si el Congreso declara que ha lugar a proceder, el inculpado quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. En tanto no se determine esta declaración, no procederá el ejercicio de la acción penal ni librar la orden de aprehensión;</p> <p>IV. El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal; si éste culmina con sentencia absolutoria, el servidor público podrá reasumir su función, Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito</p> | <p>Humanos; consejeros electorales del Instituto Electoral del Estado; el Presidente y consejeros del instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco; el Auditor Superior del Estado; los presidentes municipales, regidores, síndicos y concejales de los ayuntamientos concejos municipales, no podrán ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejerzan su cargo. Sin embargo, estos servidores públicos podrán ser sujetos de proceso penal, de conformidad con lo dispuesto en este artículo.</p> <p>Quando exista la comisión o probable participación en algún hecho que la ley señale como delito por parte de alguno de los servidores públicos señalados en el párrafo anterior, y una vez que se ejerza la acción penal correspondiente, el juez determinará si procede dictar el auto de vinculación a proceso penal.</p> <p>Durante el proceso penal, el servidor público podrá seguir en su cargo. Las medidas cautelares que el juez determine o podrán consistir en privación, restricción o limitación de la libertad.</p> <p>Quando se dicte sentencia condenatoria, el juez la notificará en el plazo de tres días a partir de que esta cause ejecutarla, para los efectos legales a que haya lugar. En caso de que la sanción impuesta haga incompatible el ejercicio del cargo en términos de las fracciones III y VI del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se separará al sentenciado de sus funciones con sujeción a lo establecido en la legislación aplicable, quedando a disposición de la autoridad correspondiente. La separación del cargo tendrá efectos mientras se extingue la pena.</p> |
|--|---|

| | |
|---|--|
| <p>cometido durante el ejercicio de su cargo, no se concederá la gracia del indulto;</p> <p>V. Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y, tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido o el daño causado; y</p> <p>VI. Las sanciones económicas exceder de tres tantos de los obtenidos o de los daños o causados.</p> <p>Artículo 101.- El Gobernador del Estado, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado ante el Congreso y exclusivamente por delitos dolosos graves del orden común.</p> <p>Artículo 102.- Contra los jueces de primera instancia, menores y de paz, sólo podrá procederse penalmente, previa declaración del Consejo de la Judicatura. Una vez dictada la declaración, quedarán separados del ejercicio y serán sometidos a los tribunales competentes.</p> <p>103.- El desempeño de alguno de los cargos por cuyo ejercicio se goce de inmunidad penal, de Conformidad con lo establecido en la presente Constitución, suspenderá el término para la prescripción.</p> <p>Artículo 104.- No se requerirá declaración de procedencia del Congreso, cuando alguno de los servidores públicos que gozan de inmunidad penal, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su cargo o no haya asumido el ejercicio del mismo. Tampoco se requerirá declaración de procedencia en el caso de</p> | <p>Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.</p> <p>Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.</p> <p>Artículo 101.- Derogado</p> <p>Artículo 102.- Derogado</p> <p>Artículo 103.- Derogado</p> <p>Artículo 104.- Derogado</p> |
|---|--|

| | |
|---|--------------------------------|
| <p>servidores públicos que tengan el carácter de suplentes, salvo que se encuentren en ejercicio del cargo.</p> <p>Artículo 105.- Contra las declaraciones de procedencia penal no procede juicio o recurso alguno.</p> | <p>Artículo 105.- Derogado</p> |
|---|--------------------------------|

Conforme al anterior cuadro comparativo y para efecto de puntualizar cada uno de los artículos materia de modificación a La Constitución Política del Estado de Jalisco, es menester señalar lo siguiente:

En el artículo 91 se modifica la fracción II para eliminar de la redacción el término declaración de procedencia; en el artículo 100 se incluye al Gobernador del Estado dentro de los servidores públicos previstos en el texto vigente, y se modifica la redacción para considerar que no podrán ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejerzan su encargo, estableciendo además las circunstancias en que puede ser sujetos de proceso penal, así como los casos en que con motivo del mismo, se separarán de sus funciones; en el artículo 101 se deroga la disposición de que el Gobernados sólo podrá ser acusado ante el Congreso y exclusivamente por delitos dolosos graves del orden común, lo anterior en virtud de que se están suprimiendo los procedimientos de procedencia; en el artículo 102 se deroga la disposición de que los jueces de primera instancia, menores y de paz requieran declaración previa del Consejo para ser separados del ejercicio ante procesos penales; en el artículo 103 se deroga la disposición de que se suspenda el término para la prescripción para Los cargos cuyo ejercicio gocen de inmunidad penal, lo anterior en virtud de que quedaría desfasado con las disposiciones

propuestas en el artículo que establece los casos en que no es necesaria la declaración de procedencia por tratarse de servidores públicos con el carácter de suplentes o de aquellos que se encuentren separado de su encargo o no hayan asumido el ejercicio del mismo, en virtud de que ya se estima necesario por las propuestas de reforma contenidas la iniciativa, y el mismo caso aplica para el artículo 105 que se propone derogar, puesto que al ya no contemplar declaraciones de procedencia no será necesario establecer que contra de las mismas no procede juicio o recurso alguno.

En cuanto a las repercusiones en los aspectos jurídico, económico, social o presupuestal caso de llegar a aprobarse la iniciativa, serían favorables en todos y cada uno de ellos, puesto que con la propuesta que los suscritos presentamos, se atienden los principios de igualdad, legalidad y objetividad, así como se reconoce la supremacía constitucional, por lo que socialmente contribuye de forma positiva al desarrollo de la sociedad, a la confianza y a la eliminación de la inmunidad absoluta que abría la puerta para la impunidad y privilegiaba de forma excesiva a los funcionarios públicos.

Los principios democráticos tienen su origen en la igualdad; un funcionario lo es por ser depositario de la confianza de la gente; un representante popular lo es por la voluntad de las mayorías; sin embargo, esa voluntad no se debe malinterpretar como una inmunidad excesiva, ni mucho menos de interpretarse un privilegio por ser gobernante.

Es el caso del Gobernador y de cualquier servidor público, que su única diferencia entre la

investidura que representa y el ciudadano, debe ser la que le confieren las leyes para el ejercicio del poder; pero que está obligado así mismo, hacer cumplir.

4.2. El fuero en el Estado de Querétaro.

Querétaro es el segundo estado después de Jalisco en reformar su constitución en relación a la eliminación del fuero, la reforma incluye a quienes ostentan los cargos de juez, fiscal general del estado y a los titulares de los organismos autónomos.

4.2.1 Exposición de motivos.

²En su exposición de motivos para eliminar el fuero de su estado esta:

1. Que las conductas ilícitas en el desempeño de funciones públicas ha sido motivo de reprobación social y jurídica a lo largo del tiempo. En las últimas décadas, gracias a la creciente participación social en las cuestiones políticas y de gobierno, se condujo a que el propio aparato público ajustara las disposiciones constitucionales, legales y administrativas en la materia y acrecentara las dependencias y entidades competentes para sancionar estas conductas.
2. Que la declaración de procedencia conocida también con el nombre de antejuicio es la manifestación que hace el Poder Legislativo al examinar hechos presumiblemente delictivos cometidos por alguno de los servidores públicos, dándose pie con ello, al procedimiento de responsabilidad penal aplicable a los que puedan incurrir en delitos, afectando su situación,

² Sesión del pleno de la LVIII Gaceta Legislativa del Estado de Querétaro

ya que lo suspende de su función y lo somete a la autoridad del juez en materia penal que conoce del asunto.

3. Que esta figura jurídica, establecida en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene sus antecedentes en varios ordenamientos de la vida constitucional, que van desde las Constitución de Cádiz de 1812 hasta el texto original de la Constitución de 1917, mismo que ha sufrido varias modificaciones en lo relativo a este tema, hasta llegar a la actual redacción. Cabe mencionar que fue la reforma de 1982 la que introdujo la figura de la declaración de procedencia como se conoce actualmente.

4. Que la inmunidad procesal no es un privilegio personal, sino un mecanismo para salvaguardar la función constitucional de los órganos del poder público, pero no debe convertirse en una situación de impunidad. Por ello, el Poder Legislativo debe salvaguardar el principio de igualdad ante la ley, dando curso a la declaratoria de procedencia, para que el legislador responda por los hechos previsiblemente ilícitos en los mismos términos que todos los ciudadanos, lo que significa que dicha inmunidad tiene dos consecuencias, la primera, efectivamente puede permitir un actuar impune en casos de violaciones a los Derechos Humanos en tanto no se inicie el procedimiento de declaratoria de procedencia y la segunda en el sentido de que también abona a la percepción de la impunidad en casos penales de conocimiento público.

5. Que la inmunidad procesal se traduce en impunidad en el caso del ejercicio de la función pública, la cual afecta de manera directa a grupos vulnerables y personas en condición de desigualdad social para acceder a la tutela judicial y a la justicia, situación que constituye una

flagrante violación a los Derechos Humanos de los ciudadanos, consagrados en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Querétaro y a los principios jurídicos de equidad, igualdad y seguridad jurídica, ya que se les otorga a ciertos servidores públicos un trato diferenciado frente al sistema de justicia penal.

6. Que actualmente para que un funcionario público pueda ser investigado por la comisión de un ilícito en materia penal, primero se le debe de seguir un juicio de procedencia para quitarle el fuero constitucional y posteriormente se realiza la indagación. Es decir que, para sujetarlo a juicio penal es necesaria la declaración de procedencia que emite la Cámara de Diputados o en su caso el Congreso del Estado, misma que tiene por efecto retirar del cargo a la persona.

7. Que con el paso del tiempo esta noble figura jurídica ha sido desnaturalizada de su esencia al ser confundida la inmunidad como impunidad total para cometer ilegalidades en el desempeño del cargo conferido, sin sufrir consecuencias legales y jurídicas, derivadas de dicha protección o garantía de que gozan determinados servidores públicos en virtud del cargo que ostentan.

8. Que no obstante lo anterior, en nuestra Ley fundamental se contempla el termino fuero como inmunidad, es decir, como privilegio o prerrogativa que entraña la libertad de expresión, únicamente por lo que respecta a los Diputados y Senadores, tal y como lo establece el artículo 61 de la Constitución Federal, toda vez que jamás podrán ser reconvenidos por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos.

9. Que en efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, distingue diversas categorías de funcionarios que gozan de inmunidad, en primer término, están los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, el Consejero Presidente y Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, quienes por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo son responsables penalmente por los delitos, faltas u omisiones en que incurran, previa declaración por mayoría absoluta de los miembros de la Cámara de Diputados en la que se determine si ha lugar o no a proceder contra el inculpado.

10. Que la segunda categoría de funcionarios, está compuesta por los Ejecutivos de las Entidades Federativas, Diputados Locales, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de las Entidades Federativas, los miembros de los Consejos de la Judicatura Locales y los miembros de los Organismos Constitucionales Autónomos, los cuales para proceder penalmente en su contra por delitos federales se requiere de la misma manera que la Cámara de Diputados declarada por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión determinen si ha lugar o no a proceder contra el inculpado, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

11. Que la tercera categoría comprende al Presidente de la República, quien durante el tiempo de su encargo, solo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

12. Que de la interpretación conjunta de los artículos 108, 109, 110, 111 y 112 de la Constitución Federal, se desprende claramente que solo las tres categorías de funcionarios mencionados con anterioridad gozan de fuero o inmunidad por violaciones a la Constitución y leyes federales, lo cual se traduce en el hecho de que no pueden ser perseguidos por las autoridades federales si previamente no se emite la declaración de procedencia en términos de los citados preceptos constitucionales.

13. Que la Constitución Política de cada una de las Entidades Federativas, puede establecer y consagrar fuero e inmunidad a los funcionarios locales frente a los delitos tipificados en sus propios ordenamientos, pero de ninguna manera por delitos a la Constitución Federal y Leyes Federales, lo que significa que la inmunidad o fuero local vale únicamente por delitos comunes y tan solo dentro del Estado donde rige la Constitución que lo otorga, es decir, no servirá a ningún funcionario local frente a autoridades locales de otro Estado, por delitos comunes, cometidos en esa Entidad Federativa.

14. Que el artículo 111 de nuestra Carta Magna establece que “para proceder penalmente por delitos federales contra los Ejecutivos de las Entidades Federativas, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las Entidades Federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en el ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda”.

15. Que por su parte el artículo 38, en su fracción segunda de la Constitución Política del Estado de Querétaro, establece que “la comisión de delitos, por parte de cualquier servidor público, será perseguida y sancionada en los términos de la Legislación Penal”.

16. Que para proceder en contra de los Diputados de la Legislatura, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Jueces, el Fiscal General del Estado, los Presidentes Municipales y los Titulares de los Órganos Autónomos reconocidos por esta Constitución, se requiere declaración de procedencia por la Legislatura del Estado.

A lo cual la legislatura de Querétaro encontró favorable para la resolución de aprobar la eliminación del fuero en dicho estado y dio su propio fundamento que es:

Que la presente reforma encuentra sustento y fundamento jurídico en lo dispuesto por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual establece que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, sin distinción alguna, fundada en condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa, por lo que esta Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro, considera importante y necesario eliminar de nuestra Constitución Política del Estado de Querétaro, la declaración de procedencia del Congreso del Estado, por delitos de orden común cometidos por los servidores públicos.

4.2.2 Propuesta.

La reforma aprobada dio los siguientes cambios en su legislación:

| Constitución Política del Estado de Querétaro. | Propuesta de reforma |
|---|---|
| <p>ARTÍCULO 17. Son facultades de la Legislatura: VI. Resolver si ha lugar o no, proceder en juicio político o declaración de procedencia, en contra de los servidores públicos;</p> <p>ARTÍCULO 38. Los Servidores Públicos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. La Ley y demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidades, se ajustarán a las siguientes prevenciones:</p> <p>II. La comisión de delitos, por parte de cualquier Servidor Público, será perseguida y sancionada en los términos de la Legislación Penal. Para proceder en contra de los Diputados de la Legislatura, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Jueces, el Procurador General de Justicia, los Presidentes Municipales y los titulares de los Organismos Autónomos reconocidos por esta Constitución, se requiere declaración de procedencia por la Legislatura del Estado;</p> <p>V. Las declaraciones y resoluciones relativas a lo previsto en las fracciones I y II del presente artículo son inatacables.</p> | <p>ARTÍCULO 17. Son facultades de la Legislatura: VI. Resolver si ha lugar o no, proceder en juicio político, en contra de los servidores públicos;</p> <p>ARTÍCULO 38. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:</p> <p>II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.</p> <p>V. Derogada</p> |

4.3. El fuero en el Estado de Campeche.

El estado de Campeche es otro de los Estados que ha eliminado la prerrogativa del fuero de su constitución.

El 29 de septiembre de 2016, el titular del Poder Ejecutivo del Estado presentó a la consideración de la Asamblea Legislativa una iniciativa para reformar y derogar diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Campeche, con la finalidad de suprimir la inmunidad procesal de servidores públicos, representada a través de la función jurisdiccional del Congreso del Estado en la declaración de procedencia.

4.3.1 Exposición de motivos.

El estado de Campeche dio su exposición de motivos fueron de gran relevancia los siguientes:

³En el derecho procesal mexicano, se utiliza la voz “fuero” como sinónimo de competencia, cuando se habla del fuero común, fuero federal y fuero del domicilio, como sinónimo de jurisdicción, que sería el caso del fuero de guerra; también se habla de fuero constitucional, con otro significado ya que se trata de un requisito de procedibilidad.

Ahora bien, por lo que respecta al fuero constitucional es preciso señalar que:
“...independientemente de la crítica que pueda merecer esta institución resulta innegable que alude a una situación jurídica específica, consiste en un conjunto de normas aplicables a

³ Poder Legislativo del Estado de Campeche Gaceta Legislativa, Sesión del pleno de la LVIII legislatura

determinados servidores públicos que en razón de la función que desempeñan quedan sujetos a un régimen propio en cuanto a la exigencia de ciertas responsabilidades en las que puedan incurrir por su conducta

La doctrina jurídica clásica concibe al fuero como aquella prerrogativa de senadores y diputados –así como de otros servidores públicos contemplados en la Constitución- que los exime de ser detenidos o presos, excepto en los casos que determinan las leyes, o procesados y juzgados sin previa autorización del órgano legislativo al que pertenecen: Parlamento, Congreso o Asamblea. El término es de uso coloquial o común y suele utilizarse como sinónimo de inmunidad parlamentaria.

La inmunidad parlamentaria es un privilegio de los legisladores, que consiste en aquella protección de carácter procesal, que tienen los mismos cuando se les intenta seguir un proceso penal, por su probable responsabilidad en la comisión de un delito. En algunos ordenamientos jurídicos, por la proximidad que existe entre la inmunidad y la inviolabilidad parlamentaria como privilegios, se les ha equiparado y manejado indistintamente, ya que al trasgredir ciertas esferas de protección que proporcionan la inviolabilidad se haría necesario que procediera la protección procesal o inmunidad parlamentaria.

Por lo anterior, es necesario señalar la diferencia principal que existe entre estas dos figuras. La inviolabilidad es una protección de orden sustantivo, que consiste en la no responsabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de la función parlamentaria, mientras que la inmunidad es una protección procesal.

Es pertinente señalar que la inviolabilidad legislativa es la protección de la libre discusión y decisión parlamentaria, decayendo tal protección cuando los actos las manifestaciones hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como legislador, por lo que puede afirmarse que el ámbito de esta protección se delimita por la suma de tres condiciones:

- a) sólo opera a favor de legisladores;
- b) por las opiniones; y
- c) que manifiesten en el desempeño de sus cargos.

Mientras que por su parte, la inmunidad procesal representada por la declaración de procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le conoce, constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir no prejuzga acerca de la acusación. Su resultado no trasciende necesariamente al sentido del fallo en el proceso penal. Por eso, la Constitución Federal atinentemente prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados para suprimir del fuero a determinado servidor público no impide que cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento inicie o continúe su curso, si no ha prescrito la acción penal.

En ese tenor, el fuero o la inmunidad se aplica de igual forma a Secretarios de la administración pública y a otros funcionarios públicos, así como a determinados miembros del Poder Judicial y

no sólo a los parlamentarios, es decir, que esta figura jurídica es característica del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, presuntamente para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado en los regímenes democráticos, y salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento.

Una vez planteados los anteriores términos conceptuales, es necesario aducir lo siguiente respecto de la “declaración de procedencia”:

“La declaración de procedencia sólo es necesaria tratándose de imputaciones de responsabilidad penal, más no así en cuanto a la responsabilidad civil ni equivale a la acusación de la responsabilidad política que el Congreso puede instaurar mediante el procedimiento de juicio político establecido en la Constitución.

Así pues, la declaración de procedencia constituye un decreto del Congreso que afecta la situación de un servidor público suspendiéndolo de su función y sometiéndolo a la autoridad del juez en materia penal que conoce del asunto. El momento procesal idóneo para solicitar la declaración de procedencia, es cuando se ha integrado la carpeta de investigación y el Ministerio Público ha solicitado la vinculación a proceso del servidor inculcado y el juez la haya declarado, para que entonces éste decida pedir la declaración de procedencia respectiva.

Cabe señalar que la responsabilidad penal no se prueba con la aceptación de declarar la procedencia por parte del Congreso, sino que esta acción constituye tan solo la verificación de que los hechos imputados presumiblemente inculpan al servidor público y de que las etapas de la procuración de justicia han sido debidamente conducidas sin privar al servidor de sus garantías

Luego entonces, se concluye que para el caso de la responsabilidad civil de los servidores públicos no se requiere del procedimiento de declaración de procedencia, ya que en cuanto particulares, se les podrá demandar por la realización u omisión de actos o el incumplimiento de obligaciones señaladas en el Código Civil, los cuales siempre tienen una obligación reparadora o bien el otorgamiento de una indemnización.

La legislatura LXII aprobó la iniciativa mediante los argumentos siguientes:

1. Que hace poco menos de cien años las condiciones socio políticas de nuestro país no se prestaban para que los funcionarios pudieran desempeñar sus funciones libremente, pues dada la inestabilidad política derivada de la recién concluida Revolución Mexicana, resultaba necesario que los funcionarios estuvieran libres de posibles restricciones legales derivadas de artificios de sus rivales políticos que les impidieran asistir a las sesiones particularmente trascendentes. Este es uno de los posibles orígenes del denominado “fuero constitucional”.

Sin embargo, esos acontecimientos ya han sido superados, pues a lo largo de los años se ha alcanzado estabilidad política, por lo que esta figura fue perdiendo razón de ser, quedándose arraigada sin embargo la idea entre la ciudadanía en general que existen funcionarios “intocables”.

En tal virtud la inmunidad, que en su momento resultó trascendente, fue volviéndose innecesaria, pues en la actualidad ha perdido su razón de ser, por lo que es necesaria su derogación, con

objeto de que todos los funcionarios se sujeten al estricto cumplimiento de la ley que protestaron cumplir y hacer cumplir.

Así pues la presente modificación a nuestra Constitución Política Local encuentra sustento en el principio de que todos somos iguales ante la ley.

En el entendido de que en los tiempo actuales, son reclamos y exigencias de la sociedad el que no existan más los privilegios, ni se consienta o tolere la impunidad y la cultura de la ilegalidad, por lo que es responsabilidad del Poder Legislativo abonar en erradicar la impunidad, poner freno a los abusos y excesos cometidos por servidores públicos en el ejercicio de su función.

Para ello es necesario realizar las adecuaciones constitucionales que permitan que aquel funcionario público, ya sea gobernador, diputado, magistrado, secretario de Estado, presidente municipal, entre otros, que cometa algún delito, pueda ser sujeto a proceso penal en caso de que se le impute y/o acredite la comisión de algún delito, sin necesidad de vivir previamente un procedimiento de declaración de procedencia.

Así se estará en posibilidad de que aquellos funcionarios que cometan algún delito y sean denunciados por ello, comparezcan como cualquier ciudadano ante las autoridades, no obstante sigan permaneciendo en su cargo o en el ejercicio de la función conferida, en su caso.

2.- Quienes dictaminan están conscientes que si aspiramos a la construcción de una patria democrática, de un país justo e igualitario, donde la premisa fundamental sea el fortalecimiento

de las instituciones y el respeto al Estado de Derecho; donde ninguna persona se encuentre por encima de la ley; entonces nuestra legislación deberá normar el ejercicio responsable y honesto de nuestros servidores públicos.

Razón por la cual, esta promoción sin duda es más acorde con un sistema realmente republicano y democrático donde si bien es necesario garantizar la función constitucional de ciertos servidores públicos, así como la de proteger la independencia y la autonomía de los poderes del Estado, lo cierto es que también es indispensable establecer una inmunidad que no se traduzca en obstáculo, por transitorio que sea, para la persecución, investigación y sanción de determinadas conductas antijurídicas, que por su naturaleza ofendan gravemente a la sociedad campechana, o bien que por haberse cometido de manera flagrante, requieran la actuación inmediata de las autoridades ministeriales y judiciales competentes. Sostener lo contrario es un contrasentido y un absurdo en cualquier Estado de derecho.

4.3.2 Propuesta.

La iniciativa que presenta es la siguiente:

| Constitución Política del Estado de Jalisco. | Propuesta de reforma |
|---|--|
| <p>Artículo 54 fracción XXIV:</p> <p>XXIV.- Erigirse en Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra los altos funcionarios públicos, en caso de delitos del orden común;</p> <p>ARTICULO 90.- El Gobernador del Estado durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violaciones a la Constitución Federal y del Estado y a las leyes que de ambas</p> | <p>ARTICULO 54 fracción XXIV:</p> <p>XXIV: Se deroga</p> <p>ARTÍCULO 90: Se deroga</p> |

emanen, ataque a la libertad electoral, delitos graves del orden común, y manejo indebido de fondos y recursos federales, o estatales.

ARTÍCULO 91.- Para proceder penalmente contra los Diputados, Magistrados del H. Tribunal Superior de Justicia, Jueces de Primera Instancia, y de Cuantía Menor, Secretarios de las Dependencias de la Administración Pública del Estado, Fiscal General del Estado, Auditor Superior del Estado, Magistrados de la Autoridad Electoral del Estado, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, Comisionado Presidente y demás Comisionados integrantes de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, Presidentes, Regidores y Síndicos de HH. Ayuntamientos y Juntas Municipales, y Comisarios Municipales, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, se requerirá que el H. Congreso del Estado, por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, declare si ha o no lugar a proceder contra el inculcado. En caso negativo quedarán reservadas las acciones para cuando el servidor público cese en sus funciones, para lo cual quedará interrumpido el término prescriptorio. En caso afirmativo quedará el inculcado separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

ARTÍCULO 92.- Los trámites y formalidades requeridas para emitir la declaración de procedencia serán los que se prevengan en la ley de la materia.

Si la falta contraviniera la Constitución o las leyes federales, o concurrieran uno o varios actos violatorios de ambos fueros, se aplicará en primer lugar lo previsto en las disposiciones federales y a continuación lo establecido por el fuero estatal.

ARTÍCULO 91: Se deroga

ARTÍCULO 92: Se deroga

ARTICULO 93.- Si la declaración fuese absolutoria, el servidor público continuará en el ejercicio de su encargo, y si es condenatoria quedará inmediatamente separado de él y puesto a disposición de los Tribunales comunes.

ARTICULO 94.- Las declaraciones y resoluciones que el Congreso emita como Jurado de Sentencia o Jurado de Procedencia, son inatacables

ARTÍCULO 95.- Si los servidores públicos a que se refieren los artículos 89 y 90, fuesen acusados por delitos cometidos en el desempeño de algún cargo anterior a aquel en que ejerzan sus funciones, se procederá contra ellos en los términos de este Capítulo.

ARTÍCULO 99.- El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después.

Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años.

Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe alguno de los encargos a que se hace referencia en este Capítulo.

ARTÍCULO 93: Se deroga

ARTÍCULO 94.- Las resoluciones que el Congreso emita como Jurado de Sentencia, son inatacables.

ARTÍCULO 95: Se deroga

ARTÍCULO 99.- El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después.

Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La Ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones, pero si fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

| | |
|---|--------------------------------|
| <p>La Ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones, pero si fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.</p> <p>ARTÍCULO 100.- En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia.</p> | <p>ARTICULO 100: Se deroga</p> |
|---|--------------------------------|

Los cambios que se dieron en el dictamen fueron los siguientes:

PRIMERO.- Se DEROGA la fracción XXIV del artículo 54 y los artículos 90, 91, 92, 93, 95 y 100 de la Constitución Política del Estado de Campeche, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 54.-.....

I. XXIII.

XXIV. (Se deroga)

XXV. a XXXVIII.

ARTÍCULO 90.- (Se deroga)

ARTÍCULO 91.- (Se deroga)

ARTÍCULO 92.- (Se deroga)

ARTÍCULO 93.- (Se deroga)

ARTÍCULO 95.- (Se deroga)

ARTÍCULO 100.- (Se deroga)

SEGUNDO.- Se REFORMAN los artículos 94 y 99 de la Constitución Política del Estado de Campeche, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 94.- Las resoluciones que el Congreso emita como Jurado de Sentencia, son inatacables.

ARTÍCULO 99.- El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después.

Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La Ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones, pero si fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

CAPITULO V

Propuesta de solución

Ya se sabe que el fuero desde la perspectiva planteada es una prerrogativa que causa impunidad, desigualdad y que la sociedad misma quiere que se elimine esta figura del ordenamiento porque nadie está de acuerdo en que aporte algo que favorezca a la sociedad sino al revés se piensa que induce a la corrupción y mal empleo de los puestos que tienen los servidores o funcionarios públicos, siendo así un problema, que desde esta perspectiva hay que erradicar en el Estado.

Como se ha visto algunos Estados de la república mexicana han eliminado esta figura de sus respectivos ordenamientos, algunos parcialmente, otros completamente, es cuestión de tiempo para que se sumen más estados a eliminar dicha figura y tal vez en un futuro se pueda eliminar a nivel Federal, pero esa solo es una suposición el punto de este tema es eliminarlo del ordenamiento del estado de Quintana Roo, como se sabe esto se puede proceder con una iniciativa de ley que reforme la Constitución del Estado, la Ley de responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Orgánica de la Legislatura del Estado.

5.1 Exposición de motivos.

Para establecer la eliminación de esta figura hay que señalar que es el fuero, puede señalarse como una prerrogativa que es inherente al cargo de determinados servidores públicos consistente en la protección de dichos servidores públicos en el caso de cometer un delito no clasificado como grave, para que estos no puedan ser sujetos a proceso penal sin antes pasar por un proceso interno.

Según el Poder Legislativo de Campeche (2016)

La doctrina jurídica clásica concibe al fuero *como aquella prerrogativa de senadores y diputados sí como de otros servidores públicos contemplados en la Constitución que los exime de ser detenidos o presos, excepto en los casos que determinan las leyes, o procesados y juzgados sin previa autorización del órgano legislativo al que pertenecen: Parlamento, Congreso o Asamblea. El término es de uso coloquial o común y suele utilizarse como sinónimo de inmunidad parlamentaria.*

Ahora que se ha establecido una definición al fuero los puntos más relevantes para la eliminación del fuero en el Estado de Quintana Roo son:

Dice la Legislación de Campeche (2016).

1. Que hace poco menos de cien años *las condiciones socio políticas de nuestro país no se prestaban para que los funcionarios pudieran desempeñar sus funciones libremente, pues dada la inestabilidad política derivada de la recién concluida Revolución Mexicana, resultaba necesario que los funcionarios estuvieran libres de posibles restricciones legales derivadas de artificios de sus rivales políticos que les impidieran asistir a las sesiones particularmente trascendentes.* Este es uno de los posibles orígenes del denominado “fuero constitucional”.

A consideración este momento es muy importante ya que como dice uno de los posibles orígenes, así como ha pasado el tiempo también la sociedad ha ido cambiando constante mente de manera tanto política como social y esta razón por la cual se creó el fuero se ha ido distorsionando conforme el tiempo ha pasado y se ha mal empleado esta figura convirtiéndose en

una figura con sinónimo de desigualdad, impunidad y corrupción por parte de algunos servidores públicos que la poseen.

2. Los servidores públicos que emplean esta prerrogativa son de vital importancia para el estado y como ejemplo ellos deben de demostrar transparencia, igualdad, entre otros hacia los gobernados para que los gobernados puedan tener la confianza suficiente de creer en sus representantes como en sus servidores públicos, así como en sus actos.
3. La Prerrogativa denominada como fuero, es un claro ejemplo de una desigualdad entre las personas comunes como los ciudadanos los que ejercen un puesto de servidor público con la prerrogativa del fuero debido a que los segundos no pueden ser sometidos a proceso penal, salvo sus excepciones y las personas comunes entendidos como los gobernados si pueden, entonces ¿Dónde se encuentra la igualdad entre los ciudadanos y sus representantes?
4. El reclamo social que existe en los ciudadanos para que no exista impunidad por parte de los servidores públicos corruptos que son protegidos por figuras como estas y la justicia que quieren los ciudadanos hacia estos servidores públicos que han deteriorado el estado por beneficiarse económicamente a ellos mismos y así dejando a un lado al pueblo que los puso en esos cargos.
5. A medida que va pasando el tiempo Estados de la república mexicana como Jalisco, Campeche, Querétaro, entre otros han eliminado el fuero de sus constituciones

porque ven a esta figura como una causante de impunidad, desigualdad, disminuir la corrupción y la cultura de ilegalidad que se suele tener en México.

5.2 Leyes a reformar.

Reforma a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

- Se reformara el artículo 160 de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Quintana Roo en su fracción II, donde señala:

II.- El Gobernador del Estado, los Diputados a la Legislatura, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, y los Presidentes Municipales, sólo podrán ser sujetos a Juicio Político por violaciones graves a esta Constitución, y a las Leyes que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos del Estado.

Se remplazara por el siguiente:

II.- El Gobernador del Estado, los Diputados a la Legislatura, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, y los Presidentes Municipales, podrán ser sujetos a Juicio Político por violaciones a esta Constitución, y a las Leyes que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos del Estado.

Como se puede notar se eliminó el contexto que dichos servidores públicos solo podrán ser sujetos a Juicio Político solo por violaciones graves, dejando solo la palabra violaciones a la Constitución, Leyes que de ella emanen, entre otros.

- Se deroga el artículo 162 que dice:

ARTÍCULO 162.- El Gobernador del Estado, durante el período de su encargo, sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria y delitos graves del orden común.

La derogación de dicho artículo es por su naturaleza que tiende a darle al Gobernador de Estado esa protección de no poder ser juzgado, salvo sus excepciones que establece, con la derogación de este artículo podrá ser juzgado.

- Se reforma el artículo 163 que dice:

ARTÍCULO 163.- Siempre que se trate de alguno de los servidores públicos especificados en la fracción XVII, del Artículo 75, y el delito fuere de orden común, la Legislatura, erigida en Gran Jurado, declarará si ha lugar o no a proceder contra el acusado. En caso afirmativo, por esa sola declaración quedará el acusado separado de su encargo y sujeto a la autoridad judicial correspondiente.

Se reformara por el siguiente:

ARTÍCULO 163.- La comisión de algún delito del orden común por parte de cualquier servidor público, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

Se reforma básicamente en su totalidad para que cualquier servidor público que cometa un delito de orden común pueda ser perseguido y sancionado conforme a las leyes.

Se reforma la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Estado de Quintana Roo, en donde se reforma el Título segundo de la Ley y se derogan el capítulo II y los artículos 27,28, 29, 30 y 31, así como la segunda fracción del artículo 45, los consistirán:

EL TITULO SEGUNDO DEL JUICIO POLÍTICO Y DECLARATORIA DE PROCEDENCIA.

Se cambiara por:

TITULO SEGUNDO DEL JUICIO POLÍTICO

EL CAPITULO II DE LA DECLARATORIA DE PROCEDENCIA

Se cambiara por:

CAPITULO II Derogado

El ARTICULO 27.- La Legislatura conocerá mediante el procedimiento de Declaratoria de Procedencia, de las denuncias y querellas de los particulares o requerimientos del Ministerio Público, a fin de que pueda procederse por la vía penal en contra de los servidores públicos a que se refiere el Artículo 160 de la Constitución Política del Estado.

También conocerá por medio de este procedimiento, de las Declaratorias de Procedencia que le permitan las Cámaras del Honorable Congreso de la Unión, en términos del Artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se cambiara por:

ARTICULO 27.- Derogado.

El ARTICULO 28.- En la substanciación del procedimiento de Declaratoria de Procedencia, se observarán las disposiciones conducentes del capítulo anterior, incluido el procedimiento de examen previo por parte de la Comisión de Justicia y las relativas que establezcan la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado; en los siguientes términos:

a. El dictamen que presente la Comisión Instructora será en el sentido de que ha o no ha lugar a suspender el fuero constitucional para que, en su caso, se proceda penalmente en contra del servidor público inculcado.

b. Si el dictamen de la Comisión Instructora fuere en el sentido de que no ha lugar a suspender el fuero constitucional para que en su caso, se proceda penalmente en contra del servidor público inculcado y fuere aprobado por el Pleno, el Presidente de la Legislatura declarará concluido el procedimiento de Declaratoria de Procedencia.

En caso contrario, la Legislatura se erigirá en Gran Jurado dentro de los tres días siguientes, notificando al denunciante o querellante, al servidor público denunciado y al Ministerio Público, quien tendrá intervención.

Se cambiara por:

ARTICULO 28.- Derogado.

El ARTICULO 29.- Emitida la Declaratoria de Procedencia de la acusación, por este sólo hecho, quedará separado de su cargo el servidor público, quedando a disposición de la autoridad competente para el ejercicio de la acción penal. La Legislatura remitirá al Procurador General de Justicia del Estado, copia certificada del expediente, comunicándole la resolución respectiva. También se le comunicará la declaratoria en el sentido de la NO-PROCEDENCIA de la acusación.

Se cambiara por:

ARTICULO 29.- Derogado.

ARTICULO 30.- Cuando no exista querrela, denuncia o requerimiento del Ministerio Público, si durante el procedimiento aparecieren elementos probablemente constitutivos de delito, la Comisión Instructora al resolver, turnará copia del expediente a la Procuraduría General de Justicia del Estado, con el objeto de que se integre la averiguación previa y se ejercite la acción penal correspondiente.

Se cambiara por:

ARTICULO 30.- Derogado.

ARTICULO 31.- Para proceder penalmente contra el Gobernador del Estado, Diputados y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, en los términos del Artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Legislatura del Estado, al recibir de

las Cámaras del H. Congreso de la Unión la declaración correspondiente, procederá, conforme a sus atribuciones y en los términos de la Constitución Política del Estado, a declarar si procede la homologación de la Declaratoria del Congreso de la Unión y consecuentemente el retiro de la protección que la propia Constitución Política del Estado otorga a tales servidores públicos, a fin de que sean enjuiciados penalmente

Cuando se siga proceso penal a un servidor público de los mencionados en el Artículo 160 de la Constitución Política del Estado, sin haberse satisfecho el procedimiento al que se refieren los artículos anteriores, la Legislatura Estatal a través del Presidente de la Mesa Directiva o de la Diputación Permanente, en su caso, librará oficio al Juez o Tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se resuelve si ha lugar a proceder.

Se cambiara por:

ARTICULO 31.- Derogado.

El ARTICULO 45.-.....

La Legislatura Estatal recibirá la notificación de las Declaratorias de las Cámaras del H. Congreso de la Unión, relativas al Gobernador del Estado, Diputados Locales y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Entidad, en los términos de los Artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se cambiara por:

ARTICULO 45.-.....

Derogado

Como se puede notar este Capítulo en cuestión es el que menciona el procedimiento de la declaratoria de improcedencia por lo cual se hace de vital importancia su derogación de esta Ley y reformar el nombre del capítulo.

Se derogan el título segundo, así como los artículos 155, 156 y 157 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo que decía:

EL CAPÍTULO II DE LA DECLARATORIA DE PROCEDENCIA

Se cambiara por:

CAPITULO II. Derogado.

El ARTÍCULO 155. La Legislatura conocerá mediante el procedimiento de Declaratoria de Procedencia, previo cumplimiento de los requisitos legales para el ejercicio de la acción penal, de las denuncias o querellas de los particulares o requerimientos del Ministerio Público, a fin de que pueda procederse por la vía penal en contra de los servidores públicos a que se refiere el Artículo 170 Fracción II de la Constitución Política del Estado.

También conocerá por medio de este procedimiento, de las declaratorias de procedencia que le remitan las Cámaras del Honorable Congreso de la Unión, en términos del Artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se cambiara por:

ARTICULO 155. Derogado.

El ARTÍCULO 156. En la substanciación del procedimiento de Declaratoria de Procedencia, se observarán las disposiciones conducentes del capítulo anterior incluido el procedimiento de examen previo por parte de la Comisión de Justicia y las relativas que establezcan la Constitución Política del Estado y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hecha excepción de lo siguiente:

a. El dictamen que presente la Comisión Instructora será en el sentido de que ha o no ha lugar a proceder penalmente en contra del servidor público inculpado.

b. Si el dictamen de la Comisión Instructora fuere en el sentido de que no ha lugar a proceder penalmente en contra del servidor público incoado, y fuere aprobado por el Pleno, el Presidente de la Legislatura declarará concluido el procedimiento de Declaratoria de Procedencia.

c. En caso contrario, la Legislatura se erigirá en Gran Jurado dentro de los tres días siguientes, notificando al denunciante o querellante, al servidor público denunciado y al Ministerio Público, quien tendrá intervención.

d. La Declaratoria mencionará: "La Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo", erigida en Gran Jurado, Declara: (aquí el sentido de la resolución)"

Se cambiara por:

ARTICULO 156. Derogado.

ARTÍCULO 157. Emitida la Declaratoria de Procedencia de la acusación, por este sólo hecho, quedará separado de su cargo el servidor público, quedando a disposición de la autoridad competente para el ejercicio de la acción penal.

La Legislatura remitirá al Procurador General de Justicia del Estado, copia certificada del expediente, comunicándole la resolución respectiva. También se le comunicará la declaratoria en el sentido de la NO procedencia de la acusación.

Se cambiara por:

ARTICULO 157. Derogado.

Este el titulo como el capítulo que debe ser eliminado Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo en donde se establece la procedibilidad de la declaratoria de procedencia internamente en este órgano.

5.3 Presentación de propuesta.

| Constitución Texto vigente | Proyecto de Reforma |
|--|--|
| <p>ARTÍCULO 160.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial, funcionarios y empleados del gobierno del Estado y de los ayuntamientos y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ayuntamientos, organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal, empresas de participación estatal o municipal y fideicomisos públicos del estado o de los municipios, así como a los funcionarios y empleados del Instituto Electoral de Quintana Roo, del Tribunal Electoral de Quintana Roo, del Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Quintana Roo y de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones; así como, por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.</p> <p>La Legislatura del Estado expedirá una Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como las demás disposiciones que sancionen conductas que entrañen responsabilidad de los servidores públicos conforme a las siguientes prevenciones:</p> <p>I.- Se impondrá mediante juicio político: a la o el Gobernador del Estado, a las y los Diputados de la Legislatura, las y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, las y los Magistrados del Tribunal Electoral de Quintana Roo, las y los</p> | <p>ARTÍCULO 160.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial, funcionarios y empleados del gobierno del Estado y de los ayuntamientos y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ayuntamientos, organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal, empresas de participación estatal o municipal y fideicomisos públicos del estado o de los municipios, así como a los funcionarios y empleados del Instituto Electoral de Quintana Roo, del Tribunal Electoral de Quintana Roo, del Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Quintana Roo y de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones; así como, por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.</p> <p>La Legislatura del Estado expedirá una Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como las demás disposiciones que sancionen conductas que entrañen responsabilidad de los servidores públicos conforme a las siguientes prevenciones:</p> <p>I.- Se impondrá mediante juicio político: a la o el Gobernador del Estado, a las y los Diputados de la Legislatura, las y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, las y los Magistrados del Tribunal Electoral de Quintana Roo, las y los</p> |

| | |
|--|--|
| <p>Consejeros de la Judicatura del Poder Judicial, a la o al Titular del Órgano de Fiscalización Superior, a las o los comisionados del Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Quintana Roo, a las o los Consejeros Electorales del Consejo General, así como a la o el Secretario General del Instituto Electoral de Quintana Roo, las y los Secretarios y Subsecretarios del Despacho, a la o el Fiscal General del Estado, las y los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados del Estado o de los Municipios, empresas de participación estatal o municipal, fideicomisos del Estado o de los Municipios y miembros de los Ayuntamientos; sanciones consistentes en destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, cuando incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y aportando los elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Legislatura, de las conductas a que se refiere esta fracción</p> <p>Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y aportando los elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Legislatura, de las conductas a que se refiere esta fracción.</p> <p>La Ley correspondiente establecerá el procedimiento del Juicio Político seguido ante la Legislatura, previniendo la forma de oír al acusado en su defensa.</p> <p>No procede el Juicio Político por la mera expresión de ideas.</p> <p>La Legislatura del Estado conocerá con</p> | <p>Consejeros de la Judicatura del Poder Judicial, a la o al Titular del Órgano de Fiscalización Superior, a las o los comisionados del Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Quintana Roo, a las o los Consejeros Electorales del Consejo General, así como a la o el Secretario General del Instituto Electoral de Quintana Roo, las y los Secretarios y Subsecretarios del Despacho, a la o el Fiscal General del Estado, las y los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados del Estado o de los Municipios, empresas de participación estatal o municipal, fideicomisos del Estado o de los Municipios y miembros de los Ayuntamientos; sanciones consistentes en destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, cuando incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y aportando los elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Legislatura, de las conductas a que se refiere esta fracción</p> <p>Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y aportando los elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Legislatura, de las conductas a que se refiere esta fracción.</p> <p>La Ley correspondiente establecerá el procedimiento del Juicio Político seguido ante la Legislatura, previniendo la forma de oír al acusado en su defensa.</p> <p>No procede el Juicio Político por la mera expresión de ideas.</p> <p>La Legislatura del Estado conocerá con</p> |
|--|--|

este procedimiento de los casos que le remita la Cámara de Senadores en los términos del Artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II.- El Gobernador del Estado, los Diputados a la Legislatura, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, y los Presidentes Municipales, sólo podrán ser sujetos a Juicio Político por violaciones graves a esta Constitución, y a las Leyes que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos del Estado.

III.- La legislación penal del Estado prevendrá como delito común el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, sin comprobar su legal procedencia, estableciendo además de la sanción pecuniaria y corporal que corresponda, el decomiso de los bienes que no pudiera justificar legalmente. Asimismo, perseguirá y sancionará la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público.

IV.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, mismas que serán determinadas en las Leyes, reglamentos o decretos de las Dependencias, Instituciones u Organismos que los creen o regulen su funcionamiento, previniendo el procedimiento la autoridad encargada de aplicarla y la forma de oír al responsable

este procedimiento de los casos que le remita la Cámara de Senadores en los términos del Artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II.- El Gobernador del Estado, los Diputados a la Legislatura, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, y los Presidentes Municipales, podrán ser sujetos a Juicio Político por violaciones a esta Constitución, y a las Leyes que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos del Estado.

III.- La legislación penal del Estado prevendrá como delito común el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, sin comprobar su legal procedencia, estableciendo además de la sanción pecuniaria y corporal que corresponda, el decomiso de los bienes que no pudiera justificar legalmente. Asimismo, perseguirá y sancionará la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público.

IV.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, mismas que serán determinadas en las Leyes, reglamentos o decretos de las Dependencias, Instituciones u Organismos que los creen o regulen su funcionamiento, previniendo el procedimiento la autoridad encargada de aplicarla y la forma de oír al responsable en su defensa. Los

| | |
|---|--|
| <p>en su defensa. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrá imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.</p> <p>V.- La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, determinará las obligaciones de éstos, las sanciones aplicables por los actos u omisiones indebidos que señala este Título, los procedimientos a seguir y las autoridades encargadas de su aplicación.</p> <p>VI.- La Ley Orgánica Municipal determinará, en los términos del primer párrafo de este artículo y para efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Ayuntamientos.</p> <p>VII.- En los juicios de orden civil no existe fuero ni inmunidad de ningún servidor público.</p> <p>VIII.- Las declaraciones y resoluciones que se dicten a quienes se sujeten a Juicio Político son inatacables.</p> <p>ARTÍCULO 162.- El Gobernador del Estado, durante el período de su encargo, sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria y delitos graves del orden común.</p> <p>ARTÍCULO 163.- Siempre que se trate de alguno de los servidores públicos especificados en la fracción XVII, del Artículo 75, y el delito fuere de orden común, la Legislatura, erigida en Gran Jurado, declarará si ha lugar o no a proceder contra el acusado. En caso afirmativo, por esa sola declaración</p> | <p>procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrá imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.</p> <p>V.- La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, determinará las obligaciones de éstos, las sanciones aplicables por los actos u omisiones indebidos que señala este Título, los procedimientos a seguir y las autoridades encargadas de su aplicación.</p> <p>VI.- La Ley Orgánica Municipal determinará, en los términos del primer párrafo de este artículo y para efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Ayuntamientos.</p> <p>VII.- En los juicios de orden civil no existe fuero ni inmunidad de ningún servidor público.</p> <p>VIII.- Las declaraciones y resoluciones que se dicten a quienes se sujeten a Juicio Político son inatacables.</p> <p>ARTÍCULO 162.- Derogado.</p> <p>ARTÍCULO 163.- La comisión de algún delito del orden común por parte de cualquier servidor público, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.</p> |
|---|--|

quedará el acusado separado de su encargo y sujeto a la autoridad judicial correspondiente.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para concluir sobre el tema la eliminación del fuero se puede precisar que el fuero es una medida que fue adoptada desde la antigüedad, pero esta figura ya no es completamente necesaria para los tiempos modernos en las que vivimos debido a que esta prerrogativa ya es tomada por los gobernados o ciudadanos quintanarroenses como sinónimo de abuso de poder, desigualdad social, impunidad, corrupción, entre otros, establecer la eliminación del fuero no solo ha ocurrido en un solo estado sino como se ha visto ya han sido varios estados que eliminan el fuero en su territorio y legislación como lo es el caso de Jalisco, Campeche, Veracruz, entre otros, ya que las personas se han dado cuenta que esta figura por lómenos en la actualidad se ha visto amañada por personas que abusan de esa protección y así cometer distintos delitos, sea visto un claro ejemplo en varios estados en donde Gobernadores han cometido muchos delitos de cuestión de desvío de fondos, malversación de recursos, entre otros como lo es un claro ejemplo el ex Gobernador de Veracruz Javier Duarte, que después de cometer múltiples delitos y dejar el puesto se dio a la fuga para así no ser apresado y dar justicia a sus delitos cometidos por eso es de vital importancia que la sociedad Quintanarroense elimine el fuero en el Estado de Quintana Roo, no tanto para poder erradicar la corrupción debido a que eso no es del todo posible mientras no haya un cambio de mentalidad de la gente, pero si para disminuirla y que los servidores públicos ya no se sientan con esa protección como antes y que ahora cuando se sepa que cometen un delito de orden común puedan ser sujetos a proceso penal como cualquier otro ciudadano sin beneficio alguno por estar en un cargo de importancia para el Estado, así dando un ejemplo que se puede llevar a cabo una mejor administración en el ámbito estatal y quitar ese pensamiento que los servidores públicos quintanarroenses solo se dedican a robar lo que el pueblo brinda en

impuestos para sus propios beneficios; quitar el fuero constitucional como se ha visto en el tiempo actual es cuestión de tiempo para que otros Estados de la república se sumen a la eliminación, a nivel Federal desde esta perspectiva se puede decir que de igual manera es cuestión de tiempo debido a que en algunas ocasiones partidos políticos han ingresado iniciativas para eliminar el fuero pero esas iniciativas no han podido ser aprobadas, por lo cual como Estado en el que también se ha visto que los servidores públicos cometen delitos y nunca se da justicia para el pueblo es un paso importante como Estado eliminar el fuero, entonces se puede concluir que el fuero ya no es una figura que sea bien vista ni que pueda ser útil para un buen manejo de las funciones de los servidores públicos sino que es al contrario puede ser causa de corrupción, desigualdad, impunidad entre otros aspectos, que otros estados han eliminado esta figura por esas mismas razones y es imprescindible eliminarla como una medida necesaria para la disminución de la impunidad y actos de corrupción realizados por parte de los servidores públicos.

BIBLIOGRAFIA

Mojica Rayón. G. (2010). El fuero constitucional. En *República Jurídica Administrativa* (2).

Recuperado de

<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/republica-juridica-admin/issue/view/32>

Valls Hernández, S. A. (2013). El fuero constitucional y la imparcialidad de las autoridades penales. Recuperado de

<http://www2.scjn.gob.mx/ministros/ministrovalls/publicaciones/2013/10.pdf>

Andrade, E. (2016). El desafuero en el sistema constitucional mexicano. En *Instituto de investigaciones jurídicas*. Recuperado de

<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1409-el-desafuero-en-el-sistema-constitucional-mexicano>

Rivera León. M. A. (2012, junio 1). Inmunidad parlamentaria en México: un análisis crítico del fuero constitucional. En *Dikaion* , vol 21, pp.26. .

Recuperado de

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72024685008>

Gamboa Montejano, C. y Gutiérrez Sánchez, M. (2011). Inmunidad parlamentaria y/o fuero constitucional de los legisladores. Recuperado de

<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-20-11.pdf>

Morales Becerra, A. (2013). Fuero constitucional y licencia. En *Investigaciones Jurídicas de la UNAM* Recuperado de

<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/197/ntj/ntj10.pdf>

El fuero constitucional: frente a la nueva realidad del país (2013). En *Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM*. Recuperado de

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3038/12.pdf>

Valls Hernandez. S. A. (2013) Fuero constitucional. En *Sistema de Información legislativa*. Recuperado de

<http://www2.scjn.gob.mx/ministros/ministrovalls/publicaciones/2013/10.pdf>

Movimiento Ciudadano. Fuero Constitucional... ¿Escudo o amuleto?

Recuperado de

<http://www2.scjn.gob.mx/ministros/ministrovalls/publicaciones/2013/10.pdf>

Fuero de los Funcionarios, Naturaleza (2010). Recuperado de

<http://info4.juridicas.unam.mx/const/tes/7/10/4771.htm>

Tesis aislada. Fuero constitucional. Primera Sala. Quinta Época. *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo LXXXVIII, Pág. 763.

Recuperado de

<http://ius.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/304/304198.pdf>

Iniciativa de petición. Eliminen el fuero constitucional.

Recuperado de

<https://www.change.org/p/c%3%A1mara-de-diputados-eliminen-el-fuero-constitucional-2>

Del Toro Gaytán M. (2002) Iniciativa de reforma del artículo 111 constitucional. *Cámara de diputados*.

Recuperado en

http://www.diputados.gob.mx/sia/coord/refconst_lviii/html/202.htm

Guarneros Espinosa A. (2015). El fuero constitucional. *Universidad Autónoma de Puebla*.

Recuperado en

<http://es.slideshare.net/renkudilio/fuero-constitucional-47069862>

Guzmán Vega A. (2015). El fuero constitucional. *Universidad Autónoma de Puebla*

Recuperado en

http://es.slideshare.net/Annie_Vergara/presentaciondhtics

Cárdenas Herrera L. (2015). El fuero constitucional o inmunidad parlamentaria en México. *Universidad Autónoma de Puebla*

Recuperado en

<http://es.slideshare.net/luisardenas613/el-fuero-constitucional-o-inmunidad-parlamentaria-en-mxico>

González Lira G. (2015). El fuero en México. *Universidad Autónoma de Puebla*

Recuperado en

<http://es.slideshare.net/GGL95/fuero-en-mxico>

El fuero constitucional. *Sistema de información legislativa del Gobierno de la República.*

Recuperado en

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=106>

Rosales Torres O. (2015). Fuero constitucional en México. *Universidad Autónoma de Puebla*

Recuperado en

<http://es.slideshare.net/Torresoscar/benemerita-universidad-autonoma-de-puebla-47066810>

Gamboa, C., & Gutiérrez, M. (2011). Inmunidad parlamentaria y/o fuero Constitucional de los legisladores. *Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis*

Recuperado el 2016, de

www.diputados.gob.mx:www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPII-SS-20-11.pdf

Mojica, G. (24 de 02 de 2015). Fuero constitucional. *Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM*

Recuperado de

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/2/art/art6.pdf>

López G. Los gobernadores hacen uso excesivo e ilegal del fuero en México, coinciden analistas. *Revista Sin embargo.*

Recuperado en

<http://www.sinembargo.mx/18-10-2015/1519564>

Rodríguez L. (2016) Fuero Constitucional debe reformarse. *El sol de Hermosillo.*

Recuperado en

<https://www.elsoldehermosillo.com.mx/hermosillo/fuero-constitucional-debe-reformarse>

Montero Ponce E. (2016) La eliminación del Fuero Constitucional. *Tribuna Noticias*

Recuperado en

<http://www.tribunanoticias.mx/entrevista-la-eliminacion-del-fuero-constitucional/>

Cristópulos U. (2015) Eliminar el fuero constitucional. *Kiosco Mayor*

Recuperado en

<http://www.kioscomayor.com/vernoticias.php?artid=74830&cat=21>

Lizárraga E. (2016) Diputados del PAN van contra el fuero constitucional. *Primera Plana*

Recuperado en

<http://www.primeraplanaportal.com/Noticia.aspx?q=Diputados-del-PAN-van-contra-el-fuero-constitucional>

Mi Morelia. (2016) Fuero Constitucional, necesario para evitar el uso político de la justicia.

Mi Morelia.

Recuperado en

<http://www.mimorelia.com/fuero-constitucional-necesario-para-evitar-el-uso-politico-de-la-justicia-carbonell/>

Armendáriz J. (2016). Proponen eliminar fuero constitucional a funcionarios. *El Diario MX.*

Recuperado en

http://diario.mx/Estado/2016-10-01_845c99df/proponen-eliminar-fuero-constitucional-a-funcionarios/

Aguilar Pastor J. (2016). Urge eliminar el fuero constitucional. *Red del Sur.*

Recuperado en

<http://www.redesdelsur.com.mx/2016/index.php/guerrero/7584-urge-eliminar-el-fuero-constitucional-de-la-rosa>

Wong P. (2016) PRD pide eliminar el Fuero Constitucional. *Novedades de Quintana Roo.*

Recuperado en:

<http://sipse.com/novedades/prd-fuero-constitucional-iniciativa-servidores-publicos-gobierno-ley-legisladores-representantes-populares-221182.html>