



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Sociales y Económico Administrativas

**“EI FUERO DE JUECES Y MINISTERIOS PUBLICOS EN EL
ESTADO DE QUINTANA ROO”**

Trabajo de Tesis

Para obtener el grado de:

LICENCIADO EN DERECHO

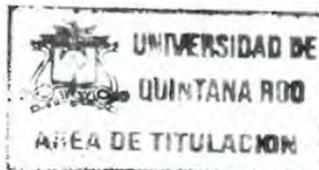
Presenta

ALEJANDRO RODRIGUEZ DE LA GALA ANGULO

Director de Trabajo de Tesis

M.D. SALVADOR BRINGAS ESTRADA

Chetumal, Quintana Roo, México, Septiembre del 2017.





UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

**División de Ciencias Sociales y Económico
Administrativas**

**“EL FUERO DE JUECES Y MINISTERIOS PUBLICOS EN
EL ESTADO DE QUINTANA ROO”**

Presenta: ALEJANDRO RODRIGUEZ DE LA GALA ANGULO

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

LICENCIADO EN DERECHO

Aprobado por

COMITÉ:

DIRECTOR:

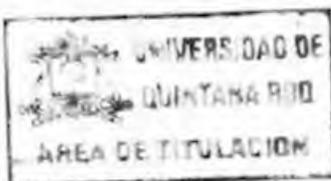
M.D. SALVADOR BRINGAS ESTRADA

SUPERVISOR:

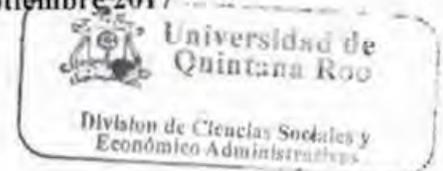
M.D. MARIA ELENA SOLIS VALDERRAMA

SUPERVISOR:

M.D. MIRIAM GARAYENDI CELIS



Chetumal, Quintana Roo, México, Septiembre 2017



AGRADECIMIENTOS

Nunca pares, nunca te conformes, hasta que lo bueno sea mejor y lo mejor excelente. -
anónimo

El poder concluir este proceso sin duda es una meta alcanzada y que siempre soñé, quiero agradecer infinitamente a mi familia que son mi soporte, que siempre me han apoyado para lograr lo que me propongo, y sobre todo mi hija que sin duda es mi motivación para querer ser mejor persona.

Doy gracias a cada profesor que fue parte de mi formación académica, que siempre buscaron como ayudarme a ser un mejor profesional y ser humano, sus enseñanzas forman parte de lo que soy ahora.

Si estas leyendo esto es porque has sido parte fundamental de esta etapa que hoy concluye y que sin duda son el inicio de algo mucho mejor.

CONTENIDO

Capítulo 1	2
Capítulo 2	17
Capítulo 3	33
Conclusiones	67
Bibliografía.....	69

CAPÍTULO 1 MARCO TEÓRICO

CAPÍTULO 1

La palabra fuero proviene del latín *fórum* derivada también según algunos escritores del Rey griego *Phoroneo* y que significa foro, tribunal, recinto público o jurídico, y en general todo lugar donde se administra justicia o concretamente donde se verificaban los juicios y por ende el pueblo ejercitaba sus derechos. Este concepto surge cuando el derecho local consuetudinario que se practicaba en los diversos reinos de la Península Ibérica durante la Alta Edad Media, logra ser compilado y de esta manera recibir la aprobación y sanción del titular nato de la jurisdicción; el Rey o el Señor autónomo, es decir, en el momento que se obtiene el reconocimiento de esa serie de conductas que la costumbre normaba en una localidad, es que aparece el llamado fuero de la tierra, conocido como *lege, usum vel consueetudiem terre*.

El término fuero fue introducido en la lengua española a mediados del siglo IX pero solamente en cuanto a su referencia al lugar donde se llevaban a cabo los procesos, siendo hasta la segunda mitad del siglo XV, cuando se le da otra connotación y por la cual también se conoce el término fuero como *“el privilegio de ser juzgado por tribunales especiales, según el linaje, elemento o casta a que se perteneciera y que dependiendo del nivel de esta incluso podían no ser juzgados”*¹.

Efectivamente el fuero personal, aparece como un privilegio otorgado a una categoría de personas o a un grupo social, quienes podían ser juzgados por sus iguales, es decir formando tribunales especiales integrados por sus iguales, protegiendo así a determinadas categorías de individuos ya sea por su condición social o por un privilegio acordado por el soberano.

Precisamente fue en España donde más auge se le dio a este concepto, ya que se le conoce como un país clásico en cuanto a la facultad de reyes y señores que la ejercitaban con las características y proyección de un acto público a través del cual otorgaba a sus súbditos y subordinados privilegios, en prenda de sus servicios con la finalidad de excluir de leyes

¹ Guillermo Colín Sánchez. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. P. 575.-

generales a millares de personas que se encuadraban en una serie de particulares fueros, hasta que la excepción terminó por convertirse en regla.

El fuero, como privilegio no era otra cosa que una negociación o un pacto entre el señor y el pueblo, otorgado o incluso impuesto a un núcleo determinado de la población, primero fue a su libre albedrío, después tuvieron que intervenir las Cortes quienes eran las que autorizaban este tipo de prerrogativas.

De este modo y paralelamente a la legislación ordinaria, se constituyó todo un cuerpo de doctrina y de legislación, con su particular jurisprudencia que abarcaba las más diversas formas y se incrustaba en la vida de la Nación, desterrando los principios de generalidad o Universalidad de la Ley y desde luego de la igualdad de todos los súbditos.

En la actualidad, la palabra fuero, sigue empleándose también para determinar el ámbito de jurisdicción y competencia de los tribunales, sin embargo, para efectos de este trabajo lo asociaremos únicamente a la idea de *inmunidad*.

Las constituciones y las leyes de todas las naciones organizadas contienen preceptos al respecto y la doctrina de los autores le han otorgado gran importancia, como elemento integrante de la alta magistratura pública de que están investidos los diputados, senadores y legisladores en general, así como la persona de los jefes de Estado, reyes, emperadores y como hasta nuestros días los presidentes y los funcionarios más encumbrados del régimen.

En cuanto a la fundamentación legal del fuero, sus antecedentes los tenemos en la promulgación de la Constitución de Cádiz en el año de 1812, que congruente con su ideología liberal, procuró suprimir fueros y tribunales especiales, en aras de una igualdad entre todos los hombres subsistiendo únicamente el fuero militar y eclesiástico, así como algunos tribunales especializados. Sin embargo, dicha Constitución disponía ya en su artículo 128 *el principio de*

inmunidad de los diputados. Esta disposición a su vez inspiró en México nuestras Cartas Constitucionales a partir de la de Apatzingán en el año de 1814, situación que conservó la Constitución mexicana de 1824, hasta las reformas realizadas en la promulgación de la Constitución de 1857, cuando se suprime solamente por lo que se refiere al fuero de los eclesiásticos.

Efectivamente es en ésta última Constitución, donde ya se proclama propiamente lo que se conoce ahora como el *principio de inmunidad cameral*, figura que ya no es limitativa de los diputados y senadores, sino que se va haciendo extensiva a otros altos funcionarios de la administración pública, con la justificación de que necesitan protección ante posibles denuncias falsas y amañadas tendientes a dañar no sólo su reputación sino el prestigio y la respetabilidad de las instituciones públicas.

Al señalar que este privilegio solamente es para *altos funcionarios*, se plantea una tremenda ambigüedad en el sentido de que, en tratándose de servicio público, desde el nivel de Dirección se podría estar hablando de altos funcionarios, lo mismo pasa si tomamos como referencia la base en el grado de participación del funcionario en la toma de decisiones que afectan a la colectividad y que son inherentes a su función primordial que debe cumplir sin más presiones que las ejercidas por el genuino interés público, pero que también quedaría incierto quienes podrían entrar en esa prerrogativa legal, pues es sabido que cualquier funcionario debe tomar decisiones independientemente del grado de participación que tenga.

Considero importante señalar la aportación que hace Kelsen en la llamada "*Pirámide Kelseniana*", en donde establece la jerarquía normativa de los ordenamientos legales y con ella tácitamente da pie para una ordenación jerárquica de las instituciones públicas y en consecuencia de la jerarquización de los hombres que las sirven, y es precisamente esa Jerarquía la que debe tomarse en cuenta para otorgar fuero a los funcionarios públicos, en este sentido el artículo 61 de la nuestra Constitución vigente, refiere que:

“Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el ejercicio de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de esta y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.”

2

Aunque la Constitución, al referirse a los diputados y senadores, sólo menciona la palabra fuero en el párrafo segundo del artículo transcrito, atendiendo al contenido del primer párrafo del propio precepto y al artículo 111, el llamado fuero constitucional comprende dos prerrogativas fundamentales:

1. La inviolabilidad en sus opiniones y votos: Que se traduce en la imposibilidad jurídica de atribuir consecuencia alguna, de orden penal, a la opinión y voto parlamentario que realicen los legisladores y que a mí muy personal punto de vista se encuentra de más, porque el artículo 6° de nuestra Constitución establece la garantía de libertad de expresión para todos los Ciudadanos, además de que atentaría contra la idea sobre la división e independencia de los Poderes del Estado, si sometemos las manifestaciones que el Poder Legislativo pudiera emitir a la voluntad y autoridad del Poder Judicial.
2. La inmunidad propiamente dicha: Se refiere a que las autoridades no deben detener, acusar, procesar, ni mucho menos condenar a ningún miembro del Congreso de la Unión, en tanto no sea levantada dicha inmunidad, la cual es considerada *lato sensu*, como el privilegio de que gozan ciertos funcionarios públicos para no ser objeto de persecución penal ni sujetos a la acción de los tribunales ordinarios, durante o en el desempeño de sus cargos, para lo cual habrá de observarse un procedimiento especial correspondiente.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p.

En este sentido es necesario hacer énfasis, en que las reformas a la Constitución como a cualquier Ley, deben realizarse frecuentemente para lograr un equilibrio entre la norma y las necesidades cambiantes de la sociedad, logrando solamente su objetivo si además se pone un mayor empeño en la reglamentación de los respectivos preceptos constitucionales y en su consiguiente aplicación.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, se expidieron dos leyes reglamentarias del Título IV relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos; leyes que datan del 3 de noviembre de 1890 y del 29 de mayo de 1896, respectivamente, que acorde con el Código Penal de 1870 ya contenía varias disposiciones sobre el particular y además establecía como delitos imputables a los funcionarios y empleados públicos en el ejercicio de su cargo, entre otros, los de: 1. Anticipación o prolongación de funciones públicas; 2. Ejercicio de las que no competen a un funcionario; 3. Cohecho; 4. Peculado; 5. Concusiones; y 6. Delitos en materia penal y civil. Señala, además, dentro del capítulo de delitos contra la Seguridad Pública, 7. Evasión de presos.

Disposición que fue retomada en el año de 1931 al disponerse en el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales que se estimarían como delitos cometidos por funcionarios públicos los siguientes: 1. Ejercicio indebido; 2. Abandono de funciones públicas; 3. Abuso de autoridad; 4. Coalición de funcionarios; 5. Cohecho; 6. Peculado; 7. Concusión; 8. Delitos cometidos en la administración de la justicia; y 9. Evasión de presos; delitos que analizados podemos advertir eran los mismos delitos que establecían los Códigos anteriores pero con algunas variantes en cuanto a la designación.

CONCEPTOS DOCTRINALES

Cabe destacar la importancia de aclarar los conceptos *inmunidad* e *impunidad*, los cuales parecen similares en apariencia, pero contienen elementos que los distinguen entre sí, de esta manera tenemos que, según Rafael de Pina Vara³, significan, *fuero* la exención o privilegio otorgado a alguna persona o clase social; *inmunidad* la exención de ciertas cargas, gravámenes o penas; y la *impunidad* la falta de sanción de un acto ilícito, civil, penal, administrativo, etc.;

De la comparación de definiciones se podría decir que *fuero* e *inmunidad* son sinónimos, sin embargo, analizados con mayor profundidad:

La *impunidad*, considerada como el acto u omisión por los cuales se deja sin aplicación la pena o castigo que la ley impone por la comisión de un delito, no es, con todo, la negación del derecho; hay casos en que la irresponsabilidad penal, y con ella, la impunidad, están reconocidas por la ley; a esto llaman los tratadistas “impunidad de derecho”, la diferencia radical entre esta y el fuero es precisamente que la impunidad no es privativa a los servidores públicos, sino que puede darse con cualquier ciudadano que cometa un delito y al cual por diversas razones no se le condene, quedando ese ilícito sin castigo.

El termino *impunidad* no significa tanto un problema, pues se entiende que es consecuencia en ocasiones tanto del fuero como de la inmunidad, en estos dos últimos es en donde realmente radica el problema y la confusión, sobre todo porque algunos autores de manera errónea a mi modo de pensar, utilizan estos términos como sinónimos, así por ejemplo el tratadista militar Nicolás de la Peña define al fuero como: “Conjunto de inmunidades y

³ De Pina, Vara Rafael y otro. Diccionario de Derecho. 296, 322, 315 pp.

ventajas concedidas y obligaciones impuestas a una clase, por razón de las funciones que ejerce y jerarquía social que ocupa”⁴

Sin embargo, considero que, la *inmunidad*, es una prerrogativa específica de determinada clase de funcionarios públicos, no constituye una prerrogativa personal en favor de servidor alguno de la administración pública, pues de ser así iría en contra de la propia Constitución, en su artículo 13, que consagra la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y, en el artículo 108, donde se hace extensivo el concepto de responsabilidad a todos los funcionarios públicos. No obstante, se previno que en casos especiales y dada la naturaleza de ciertos cargos era conveniente instituir una prerrogativa procesal que eximiese, a los funcionarios públicos de responder por los actos punibles que cometieren durante o en el ejercicio de sus funciones, hasta en tanto lo autorizase así el cuerpo legislativo correspondiente, mediante las formalidades que la Constitución y la respectiva ley reglamentaria establecen.

La *inmunidad* es, por tanto, inherente al cargo público y no a la persona del funcionario, y solo en la medida en que dicho cargo existe, puede prevalecer esta prerrogativa. Se dice que *fuero e inmunidad no son sinónimos*, ya que el ejercicio de la acción penal contra el funcionario que delinque no implica el quebranto del principio de inmunidad, sino, simplemente, el desafuero del presunto delincuente. Quien goza de fuero, no es, por ello, *immune* a la acción de la justicia; pero debe ser juzgado conforme a las prerrogativas que la ley establece debido a su investidura.

⁴ Enciclopedia OMEBA. p. 769.

1.3 EL FUERO Y LA GARANTÍA DE IGUALDAD

La garantía de igualdad se encuentra prevista y regulada por los artículos 1º, 2º, 4º, 12 y 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, preceptos que al efecto de manera general señalan, que:

- Se hace extensivo a todo individuo el goce de las garantías constitucionales;
- Se prohíbe la esclavitud;
- Se declara la igualdad del varón y de la mujer ante la ley; Se otorga a *toda persona*, sin distinción alguna, *derecho* a decidir el número y esparcimiento de sus hijos, así como la protección de la salud; Se da también a *todas las familias*, sin ninguna distinción, *derecho* a disfrutar de vivienda digna y decorosa;
- Se prohíbe que en los Estados Unidos Mexicanos se concedan títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios, y además previene que no se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país;
- Se establece la igualdad de *todos* ante la ley al someterlos a las leyes comunes y a los tribunales ordinarios; estableciendo que ninguna persona o corporación puede *tener fuero*.

Como se puede apreciar del análisis de estos artículos, la garantía de igualdad a la que tienen derecho todas las personas se encuentra debidamente fundamentada, sobre todo desde el punto de vista jurídico y gubernativo, es decir, ante la ley o ante el Estado, que es precisamente el ámbito que nos interesa para el desarrollo de este trabajo.

En este sentido, nuestra Constitución establece que todos los seres humanos somos iguales, en consecuencia, tenemos igual capacidad jurídica y por lo tanto igual derecho a ser respetados en nuestra persona y nuestros bienes; y al menos teóricamente igual oportunidad a no ser sometidos a otro hombre ni a que existan privilegios personales por razón de sangre o de servicio.

Así lo dispone el artículo 13 Constitucional cuando previene que todas las personas, derechos, hechos, sucesos, y en si todas las relaciones jurídicas están sujetos a la ley común o general y por ello deben ser juzgados en todos los aspectos que lo ameriten, por los tribunales ordinarios. Y más aún, aunque el precepto prohíbe en términos absolutos los *fueros*, al decir que ninguna persona o corporación puede tener fuero, casi a renglón seguido dispone que subsiste el fuero de guerra.

Los fueros de que habla el precepto son sistemas de enjuiciamiento, civil o penal, distintos del ordinario y son aplicables a las personas o a los asuntos expresamente especificados en la institución de cada uno de esos sistemas; las personas, por razón de su calidad oficial, y los asuntos, por razón de su materia concreta, como veremos en el apartado siguiente.

1.4 DIVERSAS CLASES DE FUEROS

Clasificar significa ordenar por clases o categorías y sabemos que el hombre por naturaleza siempre tiende a clasificar todos los objetos y fenómenos que rodean su entorno, clasifica precisamente para entender a través del ordenamiento de los mismos su naturaleza propia, sus fines y objetivos, de esta manera a través del tiempo ha clasificado las razas, los seres vivos, los colores, las ciencias en general y en particular como lo es por ejemplo el derecho y de igual manera todas las figuras que se encuentran inmersas en él.

Por este motivo el fuero no podría quedar relegado de esta manera peculiar del hombre por clasificar las cosas, es así como tenemos diferentes tipos de fuero como son los siguientes:

- a) *Fuero militar o de guerra*, "Es la jurisdicción o potestad autónoma y exclusiva de juzgar, por medio de los tribunales castrenses y conforme a las leyes del ejército, fuerza aérea y de la armada nacional, únicamente a los miembros de dichas instituciones, por las faltas o delitos que cometan en actos o hechos del servicio, así como la facultad de ejecutar sus sentencias"⁵
- b) *Fuero de los altos funcionarios o fuero político*, que son precisamente los *establecidos en los artículos 108, 109, 110 y 111 Constitucional*, estos dos fueros son aplicables exclusivamente en materia penal.

Como señale con antelación, el fuero de guerra o militar rige por el Código de Justicia Militar y atañe únicamente a las faltas y delitos contra la disciplina militar y exclusivamente a los integrantes del ejército en sus distintas ramas, a los de la fuerza armada, naval y aérea.

⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. p. 1486.

A diferencia del militar, el fuero de los *altos funcionarios* es esencialmente político y comprende únicamente al Presidente de la República, a los miembros del Congreso Federal, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, a los Secretarios de Despacho y al Procurador General de la República, entre los funcionarios federales, comprendiendo también a los Gobernadores y a los Diputados de los Estados.

Este fuero es aplicable sólo el tiempo en que el inculcado ejerce el cargo público protegido por el fuero, esto es, si ésta separado de ese cargo con licencia, para atender otro distinto que no cuenta con fuero o asuntos particulares no lo protege ni cuenta con fuero alguno.

El Presidente de la República solamente puede ser enjuiciado por traición a la patria o por delitos graves del orden común, pero no por responsabilidades oficiales, lo cual obedece a la necesidad política de mantener la estabilidad del gobierno, que se perdería si su titular estuviera expuesto a acusaciones de otra índole que sería relativamente fácil urdir y que cabe recordar es precisamente lo que justifica la existencia del fuero.

En cambio, los miembros del Congreso Federal, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República pueden ser inculcados por cualquier delito ordinario y por cualquiera responsabilidad oficial, pues obviamente su separación del cargo respectivo en nada afecta a la estabilidad gubernativa.

A su vez, los gobernadores y los diputados locales quedan incluidos en este fuero tan sólo en lo que toca a violaciones de la Constitución o de las leyes federales, pues por ser el fuero de carácter federal, no puede comprender responsabilidades de otro orden, las cuales quedan sujetas a las prevenciones relativas de las leyes locales.

Cuando la imputación versa sobre un *delito de carácter ordinario o común*, rigen las prevenciones del artículo 109 constitucional, que en términos generales señalan que se requiere declaración de “ha lugar a proceder”, hecha por la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado y tal declaración motiva que el inculpado sea separado de su cargo público y sujeto de inmediata acción de los tribunales ordinarios, por supuesto a través de la acusación que debe plantear formalmente el Ministerio Público, excepto el Presidente de la República, que tendrá que ser acusado por la Cámara de Diputados y juzgado por la de los Senadores.

Si el *delito* atribuido al funcionario con fuero *es de carácter oficial*, se aplican las disposiciones del artículo 111 constitucional, que señala que se requiere que previamente la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder contra el funcionario acusado, y en seguida la misma Cámara de Diputados, a través de la comisión que al efecto designe, sostenga la acusación ante la Cámara de Senadores, y si ésta declara la culpabilidad, el acusado queda separado de su cargo y a disposición de las autoridades ordinarias, para que lo juzguen y sancionen con arreglo a la ley aplicable, pues la aludida declaración del Senado es del orden exclusivamente político, en tanto que la respectiva decisión de los tribunales es rigurosamente de derecho y debe condenar al inculpado a sufrir la pena corporal o pecuniaria que proceda conforme a la Ley de Responsabilidades Oficiales, sobre la base de la culpabilidad declarada por la Cámara de Senadores.

Los dos fueros el militar y el político, son estrictamente personales y se justifican por la calidad oficial de que están revestidas las personas que dichos fueros comprenden, además, el político esencialmente protege la estabilidad de los altos funcionarios a quienes se aplica, al ponerlos a salvo de imputaciones fútiles, tendenciosas o subversivas.

Existen otros fueros que están establecidos en consideración no a las personas, sino a la naturaleza o calidad de los asuntos a que se aplican, y, por tanto, se designan o clasifican por razón de la materia que comprenden, tales fueros son:

1. *Fuero laboral*, que abarca las relaciones obrero-patronales, o sea, entre los trabajadores y los patrones, referentes a la prestación de servicios que los primeros hacen a los segundos y a las circunstancias o situaciones conexas con dicha prestación. Las controversias suscitadas entre particulares con motivo de cualquier asunto laboral, deben ventilarse ante las juntas federal o locales de conciliación y arbitraje que instituye la fracción XX de la sección A del artículo 123 constitucional, que son los tribunales del trabajo que menciona el párrafo primero de la fracción III del artículo 107 constitucional, y que actúan o proceden con sujeción a las reglas particulares del enjuiciamiento y de fallo que contiene la Ley del Trabajo. Además, la sección B del citado artículo 123 regula específicamente las relaciones de los poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores, y en su fracción XII dispone que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, referentes a dichas relaciones, serán sometidos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, excepto los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el Acuerdo Pleno de la Suprema Corte de Justicia, excepción que obviamente obedece a la grave inconveniencia que implicaría someter a dicha Suprema Corte, que es el órgano más alto del Poder Judicial, a la jurisdicción de otro tribunal.

2. *Fuero contencioso-administrativo*, cuyo funcionamiento está legalizado en el segundo párrafo de la fracción I-B y del artículo 104 constitucional, aunque solamente para la administración federal y para la del Distrito Federal, lo que no impide que las constituciones particulares de los estados establezcan la jurisdicción contencioso-administrativa en las respectivas entidades. Este fuero cuenta con Tribunales propios, que en el ámbito federal es el Tribunal Fiscal de la Federación y en el Distrito Federal es el Tribunal de lo Contencioso-administrativo, siendo adecuado señalar que ambos tribunales cuentan con sus respectivos ordenamientos sustantivos y adjetivos.

3. *Fuero agrario*, fue creado por la Ley Federal de Reforma Agraria, la cual asigna a las Autoridades Agrarias la competencia y decisión de ciertos conflictos resultantes de la aplicación de las leyes agrarias.

Estos fueros con excepción del agrario están respaldados por preceptos constitucionales, que los autorizan expresamente y son excepciones de la regla general que establece la segunda parte del artículo 13 de la Constitución.

CAPITULO II
LA RESPONSABILIDAD
DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS

CAPÍTULO 2

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

ANTECEDENTES HISTORICOS

Hablar de funcionarios públicos implica hablar de la naturaleza humana lo que nos hace pensar inmediatamente en figuras tales como corrupción, satisfacción de intereses personales, abusos, etc., aunque sabemos que no podemos decir que todos ellos sean iguales, también lo es que la gran mayoría ha contribuido en que tengan esos antecedentes desde épocas remotas.

El precedente más antiguo que nos habla sobre corrupción y medios para combatirla se localiza en Egipto, en una ley del año 1350 a.c., atribuida al rey Haremhab a través de la cual se combatió la corrupción de los funcionarios públicos responsables de recaudar los tributos.

En nuestro País los antecedentes más remotos de la responsabilidad de los servidores públicos se localizan en el impeachment ingles del año de 1649 y en el cual se contempla el denominado juicio de residencia español. El primero surgió cuando el parlamento vigorizo sus atribuciones hasta el nivel en que pudo juzgar a los funcionarios de gobierno, después del enjuiciamiento que hizo del rey Carlos I, quien fuera condenado a muerte. No obstante, lo que mayormente influencio a México fue el régimen de responsabilidad establecido en la Constitución de Estados Unidos, de 1787⁶, que establece las siguientes disposiciones:

“...Articulo 1.4.6 Solo el Senado podrá juzgar los casos en juicios de residencia. Cuando se reúna para este fin, los senadores prestaran juramento o promesa. Si se enjuiciare al presidente de los Estados Unidos, presidirá la sesión el juez

⁶ Sanchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. P. 693-694

presidente del Tribunal Supremo y ninguna persona podrá ser declarada culpable sino por los votos de dos terceras partes de los senadores presentes.

Artículo 1.4.7 La sentencia en casos de responsabilidad oficial no podrá extenderse más allá de la destitución del empleo y la privación del derecho a obtener y ejercer cargo de honor, de confianza o de provecho en el gobierno de los Estados Unidos; pero la persona declarada culpable quedará, no obstante, sujeta a la acusación, enjuiciamiento, condena y castigo, conforme a las leyes.

Artículo 2.4 El presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos podrán ser destituidos de sus cargos si se les acusare y se les hallare culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves”.

Otro de los antecedentes lo podemos apreciar en el llamado juicio de residencia colonial, el cual permitió exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos del virreinato y al propio tiempo propiciaba la protección a los gobernados frente a los agravios que las autoridades les infirieran en sus personas y en sus bienes, al efecto se transcribe un párrafo del autor José Barragán⁷, el cual permite allegarnos a esa época:

“... En fin, vemos como el juicio de residencia se aplica absolutamente a todas las autoridades: este hecho, junto con el ya reseñado de la responsabilidad universal o ilimitada, transforma el juicio de residencia en un auténtico órgano de protección y amparo de los particulares frente a la actividad de las autoridades virreinales; a la vez que servía al Estado para fiscalizar ampliamente la gestión de sus funciones, sobre todo cuando se posibilita la residencia, no solo al final del cargo, sino en cualquier momento; y se le refuerza con las llamadas visitas. Pero como lo primer de que (sic) se les pedirá cuenta a los residentes es sobre cómo han guardado las leyes, la residencia es definitiva se convierte, además, en órgano de control de la legalidad”

⁷ Sanchez Bringas, Enrique. P. 694

Este juicio de residencia de que se hablaba en tiempos del virreinato fue retomado en el *Decreto Constitucional de Apatzingán* promulgado en 1814, al efecto como ejemplo de su normatividad. Tenemos en lo conducente los siguientes artículos:

- Artículo 59 establecía, la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones, sujetándolos al juicio de residencia por las responsabilidades inherentes a la administración pública y por los delitos de herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.
- Artículo 145 regulaba, la responsabilidad de los Secretarios de Despacho en el caso de que autorizaren decretos y ordenes contrarios a la Constitución y a las leyes.
- Artículos 150 y 165 sujetaban a los titulares del Gobierno a los delitos en que podían incurrir los diputados.
- Artículo 194 que sometía a los Secretarios y Fiscales del Supremo tribunal de Justicia al juicio de residencia por los mismos delitos precisados en el artículo 54 de este ordenamiento.

En cuanto a la competencia para conocer acerca de la responsabilidad de los funcionarios la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* promulgada en 1824, estableció lo propio en los siguientes artículos:

- Artículo 38 que las Cámaras conocían de las responsabilidades de los Titulares de la Suprema Corte de Justicia y de las infracciones a la Constitución, a las leyes y a las órdenes del Presidente de la República en que incurrieren los Gobernadores de los Estados.
- Artículo 39 que la Cámara de representantes (Diputados) actuaría como Gran Jurado cuando el Presidente o sus ministros fueran acusados por actos en que hubiese intervenido tanto el senado como el Consejo de Gobierno.

En el mismo orden de ideas en el año de 1843 a través de las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* se previno lo siguiente:

- Artículo 73 la inviolabilidad de los diputados y senadores por las opiniones que emitieran en el desempeño de sus funciones.
- Artículo 74 les asignaba inmunidad durante el tiempo de su encargo y dos meses después de concluido.
- Artículo 76 se le otorgo la competencia a la Cámara para conocer de las acusaciones que se hicieran contra sus respectivos miembros.
- Artículo 78 y 90 se establecía el procedimiento de responsabilidad del Presidente de la República, estableciendo también sobre la procedencia de dicho procedimiento ante el pleno de las dos Cámaras, por delitos de traición contra la independencia nacional y contra la forma de gobierno.

Por último, la *Constitución de 1857* en sus artículos del 103 al 108 reglamentó el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, destacando las siguientes características:

- Determinó como responsables por delitos comunes que cometieran durante el tiempo o de su encargo y por los delitos o faltas oficiales y omisiones a los miembros del Congreso de la Unión, a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y a los secretarios de despacho.
- Responsabilizó a los gobernadores de los Estados por violaciones a la Constitución y a las leyes federales.
- Dispuso que el Presidente de la República, durante su encargo solo podría ser acusado por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos del orden común.
- Reglamentó la figura que ahora se conoce como “declaración de procedencia” y el caso de los delitos comunes en que incurran los altos funcionarios públicos.

- Reguló el juicio político para el caso de los delitos oficiales.
- Se negó la gracia del indulto para los casos de responsabilidad por delitos oficiales y se estableció y se estableció el plazo de un año, contado a partir de que el servidor público concluyera su encargo, para que procediera la acusación.
- Estableció la modalidad de que el Congreso de la Unión tendría a su cargo formular la acusación, en tanto la Suprema Corte de Justicia pronunciara la sentencia.

2.2 NATURALEZA DEL SERVICIO PUBLICO

El servicio público ha sido objeto de amplios estudios y definiciones, pero en general todos coinciden en que es una actividad o función, entendida esta en el contorno de la actividad misma del Estado la cual tiende a su cargo la satisfacción de las necesidades colectivas, y por tanto se encuentra sujeta a un régimen jurídico que hace que el servicio se preste de manera proporcionada a las necesidades que requiere la sociedad, es decir la colectividad.

El concepto de servicio público lo recoge la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 5o, 13, 27 fracción VI, 73 fracciones XXV y VXXIX así como el 132.

Un concepto igual o más difícil de conceptuar es el referente al Servidor Público para empezar afortunadamente en la legislación vigente desaparece la distinción entre funcionarios, empleados y encargados de un servicio público, para dar lugar a un concepto unitario, el de servidor público.

Consideramos que la Institución de un concepto único de sujeto vinculado al servicio público representa un avance importante, ya que elimina clasificaciones ambiguas tanto en el campo doctrinario como en la práctica y que traían consigo dificultades de interpretación y aplicación de la ley a los casos concretos.

El artículo 108 Constitucional, correspondiente al Título Cuarto, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos define el concepto en estudio al expresar:

“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 Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones”

Congruente con el precepto constitucional indicado, el artículo 212 del Código Penal Federal, referente a los delitos cometidos por servidores públicos, define el servidor público en los siguientes términos:

“Es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada, o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados; empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, que manejen recursos federales”

De las disposiciones enunciadas captamos que el concepto de servidor público abarca a todos los individuos que en una forma o en otra intervienen en las actividades que constituyen el servicio público. Al respecto, es importante recordar que los servicios públicos se realizan a través de funciones que son las formas y medios de la actividad del Estado y las funciones del Estado son legislativas, que se realiza por el Poder Legislativo, Administrativas que se llevan a cabo por conducto del Poder Ejecutivo, y jurisdiccionales, de las cuales ésta encargado el Poder Judicial.

Como se puede apreciar, tanto el concepto constitucional, como el penal de servidor público, abarcan los tres órdenes de funciones del Estado, y por tanto las personas físicas que realizan actividades concretas dentro de alguna de estas tres funciones.

En mi opinión se puede sintetizar el concepto de servidor público definiéndolo como la “persona física que desempeña una actividad dentro de cualquiera de las funciones del Estado”.

Los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones pueden incurrir en cuatro tipos de responsabilidad que son: la responsabilidad política, la administrativa, la civil y la penal; esta última es la materia de este trabajo.

En términos generales podemos afirmar que el bien jurídico que fundamentalmente se protege a través de las normas referentes a los delitos cometidos por servidores públicos es el correcto ejercicio del servicio público.

2.3 LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SU REGULACIÓN

Para comprender el sentido de los legisladores al promulgar una Ley en donde se instruyera un sistema de responsabilidades para los servidores públicos, sería de gran importancia conocer la exposición de motivos de la Ley de Responsabilidades del 21 de febrero de 1940, que literalmente señala lo siguiente:

“La organización de nuestro país, en una República representativa, democrática y federal, tal como lo establece la Constitución Política, implica el establecimiento de un orden jurídico, como expresión de la voluntad del pueblo, en quien radica la soberanía y la creación de los órganos necesarios para el ejercicio del poder.

Contrariamente a lo que ocurre en los regímenes autocráticos, en donde la regla normativa y la función de autoridades dependen exclusivamente de la voluntad arbitraria y caprichosa del déspota, en una forma constitucional como la que nos rige se requiere que cada órgano del Estado tenga limitado su campo de acción, y la necesaria integración de esos órganos con hombres *exige que su función o dirección sea responsable*. Ambos conceptos, limitación de atribuciones y responsabilidad son, en efecto, absolutamente necesarios dentro de una organización estatal, pues no se concibe que el Estado determine la norma de conducta a que deben sujetarse los individuos particulares que forman la nación, para hacer posible su convivencia dentro de un orden jurídico en que el derecho de cada uno está limitado por el derecho de los demás, así como establezca el tratamiento represivo que deben sufrir quienes lo alteren, y no fije, en cambio, cuál deba ser su actitud frente a la conducta de los titulares del poder público que trastorna ese orden jurídico, ya sea en perjuicio del propio Estado, ya en el de los particulares”⁸

Además, si tomamos en cuenta que en todo órgano del Estado pueden encontrarse inmersos algunos aspectos como los de corrupción, vicios y sobornos, que por desgracia son fenómenos inherentes a la interacción social y en especial la que resulta del ejercicio del poder público y económico en el cual siempre se encuentran relacionados los gobernantes con los gobernados, al respecto Luis Molina Piñeiro⁹:

“...en todo sistema en el que la elite política (poder formalmente establecido) es autónoma e independiente de los factores reales de poder, especialmente del económico, la corrupción es connatural, sobre todo cuando se trata de un sistema económico subdesarrollado y dependiente en su proceso de industrialización y, de un régimen político semidemocrático, como es el caso de México”

⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. p. 355.

⁹ Sanchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. p. 691.

Al efecto Héctor Aguilar Camín¹⁰, señala:

“...sobre todo, (la corrupción) es la consecuencia de la extradición del liderato revolucionario triunfador y de un modo peculiar de hacer la guerra, de reclutar y financiar los ejércitos... La gran mayoría de los dirigentes militares pudo ponerse al mando de los ejércitos sin compartir social ni ideológicamente las demandas de sus soldados, campesinos, indígenas o proletarios. Eran hombres que antes de la revolución vivían sin miseria pero sin brillo, hombres que carecían de todo horizonte ideológico que les permitía rebasar sus condicionamientos sociales y que tienen ante sí, como único modelo deseable de realización personal, el que fluía del poder y la riqueza de la oligarquía porfiriana que envidiaban... los jefes militares al fin con ejército mercenario en su origen y sin otros compromisos que los personales y los que la política les impusiera, hijos de una clase media semi rural de las provincias, ansiosos de un status que reprodujera los privilegios que habían aprendido a envidiar en el medio local, se dedicaron a velar por sí mismos y por el cumplimiento de sus ambiciones... los huertistas de hoy son los convencionistas de mañana, los carrancistas del pasado, los aguaprietistas de 1920. El arte de chaquetear es el arte de sobrevivir; la capacidad de juzgar al más fuerte siempre, de rendirse a la evidencia de las conveniencias por encima del lastre de las convicciones”

Así la corrupción se explica en causas políticas, afirmando que dicho fenómeno se debe a conductas socialmente aceptadas que llegan a producir una especie de legitimación al considerarlas “normales” en cierto ámbito de la población; sobre todo o con mayor fuerza dentro de las organizaciones estatales.

¹⁰ Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. 692.

Conscientes de que este fenómeno es un mal social que el Estado ha tratado de desaparecerlo por completo o en ocasiones de disminuirlo a través de reformas administrativas que racionalicen el aparato burocrático para evitar y corregir las deficiencias y los vicios administrativos de los servidores públicos. No obstante, el esfuerzo por implementar medidas correctivas, estructuras nuevas reformas administrativas, todo ello es insuficiente porque este fenómeno sigue predominando.

Para erradicar por completo este vicio y lograr que el sistema normativo de responsabilidad pública tenga eficacia en México, es necesario tener siempre presente: el respeto de los principios constitucionales y las leyes; el combate efectivo de la impunidad de los servidores públicos que incurran en delitos y faltas durante el cumplimiento de sus funciones; la democracia electoral; los derechos del gobernado y la división e independencia de los poderes.

2.4 CLASIFICACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En cuanto a las responsabilidades en que puede incurrir el servidor podemos decir de manera general que existen dos: una que responde al principio de legalidad, es decir, *intuito actu* y el que responde al principio de responsabilidad, es decir, *intuitu personae*; el primero somete al órgano del Estado en sí mismo como ente despersonalizado y el segundo al individuo que lo personifica o encarna y que es precisamente las que conciernen a la exigibilidad de responsabilidad a las personas físicas que encarnan una autoridad, cuando su comportamiento público ha sido ilícito y notoriamente antijurídico.

Esta última responsabilidad es la que nos interesa tratar en este trabajo, por lo que a continuación señalaremos como se clasifica la misma para su estudio:

- a)** Responsabilidad política: Se determina a través del juicio político y procede en contra de aquellos servidores públicos federales, estatales y del Distrito Federal que desempeñen cargos de especial importancia, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales. Las consecuencias de esta clase de responsabilidad se traducen en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

- b)** Responsabilidad administrativa: Se refiere a la obligación que tienen los servidores públicos de guardar la Constitución y las leyes que de ellas emanen y generalmente se hace efectiva mediante sanciones pecuniarias establecidas en los diferentes ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado que los funcionarios personifican o encarnan, incumbiendo su imposición a las distintas autoridades que tales ordenamientos determinen.

- c)** Responsabilidad civil: Es la que asume todo funcionario público en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo frente al Estado y los particulares, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente.

Esa responsabilidad puede sobrevenir en dos momentos:

1. Cuando se origina por un hecho ilícito civil que se presenta. En el primer caso, si el funcionario obra ilícitamente o contra las buenas costumbres en el ejercicio de su actividad pública y causa un daño físico o moral, tiene la obligación de repararlo con sus propios bienes, pues solo en el supuesto de que no los tenga o sean insuficientes para cumplir dicha obligación, el Estado contrae la responsabilidad de manera subsidiaria, ello de acuerdo con lo establecido por los artículos 1910 y 1928 del Código Civil Federal.

2. Cuando se origina por un delito o falta oficiales se encontraba previsto en el artículo 5° de la Ley de Responsabilidades promulgada en febrero de 1940, mismo que disponía “La imposición de las sanciones a que se refiere esta ley por delitos o faltas oficiales, debe entenderse sin perjuicio de la reparación del daño, quedando expedito, en su caso, el derecho de la Federación o de los particulares para hacerla efectiva o para exigir ante los tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario o empleado... aun cuando se absuelva al inculpado en el procedimiento penal”¹¹

a) Responsabilidad penal: De los funcionarios públicos es la que se prevé y regula constitucionalmente, siendo la legislación secundaria sobre responsabilidades oficiales, la reglamentaria de las disposiciones fundamentales respectivas. Ahora bien, en lo que atañe a este tipo de responsabilidad, jurídicamente existe una distinción entre los altos funcionarios de la Federación y los que no tienen ese carácter, tanto por lo que respecta a la *tipificación* de los delitos oficiales como al *procedimiento* para aplicar las sanciones correspondientes a esta clase de delitos y a los *órganos* del Estado competentes para ello.

Responsabilidad última de la que trataremos en este trabajo, al abarcar sobre el indebido fuero otorgado a Jueces y Ministerios Públicos del Estado de Quintana Roo, establecido precisamente en el Código de Procedimientos Penales vigente en la Entidad.

¹¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 556-557 pp.

2.5 LOS SERVIDORES PÚBLICOS CON FUERO CONSTITUCIONAL

Los altos funcionarios federales, como el Presidente de la República, los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte, los Secretarios de Estado y el Procurador General de Justicia de la Nación, gozan de lo que se llama fuero constitucional, cuya finalidad estriba no tanto en protección a la persona del funcionario, sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático.

El fuero Constitucional se puede clasificar a su vez en:

1. Fuero como inmunidad, entendiéndose este como privilegio o prerrogativa y que únicamente se consagra en forma absoluta en relación con los diputados y senadores conforme al artículo 61 Constitucional, en el sentido de que son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, sin que puedan ser reconvencidos por ellas; así como respecto del Presidente de la República de manera relativa en los artículos 108 *in fine* que dispone que dicho alto funcionario durante el tiempo de su encargo solo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Al respecto Tena y Ramírez expone al respecto las siguientes consideraciones:

“La Constitución quiso instituir esta situación excepcional y única para el jefe del Ejecutivo, dice, con el objeto de protegerlo contra una decisión hostil de las Cámaras, las cuales de otro modo estarían en posibilidad de suspenderlo o de destituirlo de su cargo atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuera. La Constitución de 57 era menos estricta que la actual, pues autorizaba el desafuero, no solo por traición a la patria y delitos graves del orden común, sino

también por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral (Art. 103). Como ningún presidente mexicano estaba a salvo de cometer alguno de los dos últimos delitos, por ese solo hecho quedaba a merced de las Cámaras”.¹²

2. Fuero como no procedibilidad, ante las autoridades ordinarias federales o locales no equivale a la inmunidad de los funcionarios que con él están investidos y que señala el artículo 108 Constitucional, traduciéndose en la circunstancia de que, mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate un juicio político, los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios de Estado y el Procurador General de la República, en los casos a los que se refiere el primer párrafo del artículo 108 Constitucional, no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria; por consiguiente debe entenderse que estos altos funcionarios si son responsables por los delitos comunes y oficiales que cometan durante el desempeño de su cargo, solo que no se puede proceder en contra de ellos en tanto no se les despoje del fuero de que gozan y que, en si es el impedimento para que queden sujetos a los tribunales que deban juzgarlos por el tipo delictivo que se les acuse.

Este fuero radica precisamente en que no se puede juzgar obviamente por delitos penales a los funcionarios públicos que la misma Constitución señala si no se lleva a cabo el siguiente procedimiento:

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en principio debe resolver sobre la procedencia o no del mencionado proceso penal, es a lo que se le llama "Declaración de procedencia". Siendo así que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, erigida en Jurado de Procedencia, declarará, por mayoría absoluta de votos de todos sus miembros si procede o no el ejercicio de la acción penal; si tal decisión es en sentido *negativo* no habrá

¹² Burgo, Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional. p. 560.

lugar al proceso penal durante el tiempo que dure en su encargo ese alto funcionario, ya que una vez concluido el mismo deja de tener esa impunidad y se puede proceder en su contra penalmente. Si la resolución de la Cámara de Diputados es en sentido *afirmativo*, el acusado queda automáticamente separado de su cargo y en consecuencia se procederá de inmediato en su contra por la vía penal.

CAPITULO III
EL FUERO DE JUECES Y
MINISTERIOS PÚBLICOS
EN EL ESTADO DE
QUINTANA ROO

CAPÍTULO 3

EL FUERO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y SU REGULACIÓN CONSTITUCIONAL EN EL ÁMBITO FEDERAL Y LOCAL

Cualquiera que sea la teoría acerca del origen de las garantías individuales, cabe destacar que el poder público, sólo dimana del pueblo, en quien radica esencial y originalmente la soberanía nacional; poder que, para su ejercicio, se divide en tres ramificaciones, como funciones inherentes al cuerpo político, que pueden expresarse con estos verbos: querer, hacer y juzgar.

Ha sido un principio fundamental para los teóricos del Estado que el poder público, en las repúblicas representativas, se divide en tres Poderes distintos e independientes, y que son: Ejecutivo, legislativo y judicial.

Por otra parte, la realización, del poder público, constituye una de las manifestaciones activas de la soberanía, como potestad concedida por el pueblo a sus gobernantes para ejercer ciertos derechos y facultades en el ejercicio de sus funciones. Analizando el Poder como una de las divisiones de la potestad concedida por el pueblo, la ciencia y la legislación positiva sólo admiten las tres funciones ya indicadas y que corresponden a los tres Poderes Estatales.

La soberanía del pueblo mexicano reside en la Constitución Política que consagra las garantías mínimas de los gobernados, la forma del gobierno del Estado nacional y las divisiones para el ejercicio del poder público. Siendo nuestro sistema de gobierno un régimen federal, la Carta Magna consagra y distribuye las atribuciones del Gobierno Federal y de las entidades federativas a través de esferas de competencia. Las facultades que la Ley Fundamental brinda al Gobierno Federal se consagran en forma expresa; y por interpretación *a contrario sensu* se delimitan las atribuciones que se conceden a los gobiernos estatales, esto es, por exclusión, pues las que no se encuentren brindadas a los poderes públicos de la

federación, se entienden concedidas a los poderes públicos de las entidades estatales, con la salvedad de que se encuentren prohibidas en el mismo ordenamiento.

En este orden de ideas es precisamente el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el que dispone la garantía de igualdad, que por ser precisamente una disposición emanada de la Constitución debe ser norma fundamental y unificadora que de validez a todas las legislaciones que constituyen un orden jurídico determinado: Es decir, debe ser aquella norma que unifique la pluralidad de codificaciones que componen el Derecho Positivo de un Estado y por ello su calidad de Ley Suprema.

Todos sus preceptos tienen igual jerarquía y ninguno de ellos prevalece sobre los demás, lo que significa que la Carta Magna no tiene y no puede tener contradicciones y que sus estatutos deben de observarse, en cumplimiento al artículo 133 constitucional que es el que consagra esa supremacía.

Para efectos de este trabajo es primordial hacer énfasis en el artículo 13 de la Constitución de la República, el cual establece con la calidad de garantía individual la igualdad de los mexicanos ante la Ley.

La igualdad jurídica precisa características que distinguen a la norma jurídica; solo la ley general, abstracta e impersonal podrá consagrar el respeto al precepto constitucional.

Para que tenga validez constitucional y las disposiciones legales resulten obligatorias, su contenido material deberá aplicarse sin consideración de especie o persona a todos los casos idénticos previstos en la ley, en tanto ésta no sea derogada o abrogada.

Estamos en presencia de una Ley especial o privativa si lo que se establece en el precepto legal son hechos jurídicos cuyo contenido ha sido creado para aplicarse a un caso concreto o a una persona determinada, lo que no sucede en el caso de nuestras normas las cuales tienen como característica primordial que son generales, abstractas e impersonales.

Y es precisamente ese afán de que se respeten las garantías por igual de todos los Ciudadanos, o que por lo menos no se exceda en las facultades que la Constitución Federal señala en cuanto al fuero Constitucional que tienen algunos Funcionarios, lo que me intereso por el estudio de esta situación que prevalece en el Estado y que va incluso en contra de lo que estipula la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para hacer una mejor apreciación de lo que hablo, me permití hacer el siguiente:

COMPARATIVO Y ANÁLISIS DEL FUNDAMENTO LEGAL DE LA FEDERACIÓN Y EL ESTADO DE QUINTANA ROO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo
ARTÍCULO 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.	ARTÍCULO 12. El Estado de Quintana Roo asegura para sus habitantes el goce irrestricto de las garantías individuales y sociales consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Igual protección asume respecto de los derechos fundamentales que, en ejercicio

	<p>de su soberanía consagra esta Constitución.</p> <p>ARTÍCULO 13. El estado garantiza la igualdad jurídica de sus habitantes sin distinción de origen, sexo, condición o actividad social...”</p>
<p>Ambas Constituciones garantizan a los habitantes tanto de la Federación como del Estado de Quintana Roo el goce de las garantías individuales y sociales que estipulan en dichos ordenamientos y más aún la Constitución del Estado establece que garantiza la igualdad jurídica sin distinción entre otras cosas de la actividad social que desempeñen.</p>	
<p>ARTÍCULO 13. Nadie puede juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que 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</p>	<p>ARTÍCULO 22. Nadie puede juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los de compensación de servicios públicos y estén determinados por la Ley.</p>

<p>Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.</p>	
<p>Establecen ambas constituciones que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni tribunales especiales y además que ninguna persona o corporación puede tener fuero; la diferencia es en la Constitución Federal que establece el fuero de guerra.</p>	
<p>ARTÍCULO 61. Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero Constitucional de los miembros de esta y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>	<p>ARTÍCULO 58. Los diputados son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.</p>

Ambas Constituciones hablan de la inviolabilidad en las manifestaciones de los Senadores y Diputados; pero en la Federal, no obstante, de contradecirse por que en el artículo 13 menciona que no deben existir fueros más que el de guerra; habla sobre el fuero de los miembros de las Cámaras tanto de Senadores como de Diputados.

ARTÍCULO 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

.....

Fracción V. Declarar si hay o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del Artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el Artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

....."

ARTÍCULO 75. Son facultades de la Legislatura del Estado:

.....

Fracción XVII. Erigirse en Gran Jurado para calificar las causas de responsabilidad de sus miembros por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones.

Fracción XVIII. Declarar si ha lugar o no a formación de causa de que habla el Artículo 173 de esta Constitución.

Son similares en cuanto a que se encargaran de declarar o calificar las causas de responsabilidad de los funcionarios públicos y si estas proceden o no, la única diferencia es que en la Federal es facultad de la Cámara de Diputados y en la Local de la Legislatura del Estado.

ARTÍCULO 108. 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 Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

ARTÍCULO 170. 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, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos del Estado así como a los servidores del Consejo Estatal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

<p>El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.</p> <p>Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.</p>	<p>ARTÍCULO 172. El Gobernador del Estado durante el período de en encargo, sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria y delitos graves del orden común.</p> <p>ARTÍCULO 170.</p> <p>.....</p> <p>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.</p>
---	--

En el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Federal y el artículo 170 de la Estatal coinciden en la enumeración de quienes son a los que se les reputara como servidores públicos para efecto de responsabilidad.

El párrafo segundo del artículo 108 de la Constitución Federal establece la única razón por la cual el Presidente de la República puede ser acusado y de manera errónea en el artículo 172 de la Estatal habla de las mismas razones para el Gobernador del Estado cuando de ninguna manera se puede comparar en jerarquía y responsabilidades a un Presidente de la República con un Gobernador Estatal, con lo cual se excedió en su facultad normativa.

Mas aun si tomamos en cuenta que en el tercer párrafo del mismo artículo 108 se establece la responsabilidad de los funcionarios Estatales en los que se incluye a los Gobernadores de los Estados y es claro al manifestar al igual que el artículo 170 fracción II de la Estatal que pueden ser sujetos a Juicio Político por violaciones graves a la Constitución y por el manejo indebido de fondos y recursos del Estado, omitiendo los recursos federales a que hace mención el primero de los artículos mencionados.

ARTÍCULO 109. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes,

ARTÍCULO 170.

.....

teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrá, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su bien despacho.

I. Se impondrá mediante juicio político, a los diputados de la legislatura, magistrados del Tribunal Superior de Justicia, magistrados del Tribunal Electoral, magistrados de los Tribunales Unitarios, Secretarios de Despacho, Procurador General de Justicia del Estado, Jueces del fuero común, directores generales o sus equivalentes en organismos descentralizados, empresas de participación estatal o Fideicomisos del Estado y miembros de los ayuntamientos, así como el consejero Presidente, consejeros Electorales y el secretario ejecutivo del Consejo Estatal Electoral, sanciones que consistirán en destitución del servidor público y en su 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.

<p>No procede el juicio político por la mera expresión de ideas;</p> <p>II. La comisión de delitos por parte de cualquiera servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y</p> <p>III. Se aplicarán las sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.</p> <p>Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola</p>	<p>III.</p> <p>La legislación penal</p> <p>Así mismo perseguirá y sancionará la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público.</p> <p>ARTÍCULO 170.</p> <p>.....</p> <p>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 las creen o regulen su funcionamiento, previniendo el procedimiento la autoridad encargada de aplicarla y la forma de oír al responsable en su defensa.</p> <p>Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente.</p>
---	---

<p>conducta sanciones de la misma naturaleza.</p> <p>Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que, durante el tiempo de su encargo, o por motivos de este, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.</p> <p>Cualquier Ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión</p>	<p>No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.</p> <p>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 con motivos de este, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente 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. Así mismo perseguirá y sancionará la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público.</p> <p>Artículo 170.</p> <p>.....</p> <p>I</p> <p>Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y, aportando los elementos de prueba, podrá formular</p>
--	--

respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.	denuncia ante la legislatura, de las conductas a que se refiere esta fracción.
--	--

El artículo 109 establece la obligación del Congreso del Estado y de las Legislaturas Estatales de legislar en materia de responsabilidades y por ello la Constitución del Estado es omisa en ello.

En la fracción primera tanto del artículo 109 Federal como del 170 Estatal se establece que los funcionarios públicos ya señalados con anterioridad a excepción del Presidente de la República y el Gobernador del Estado, se les podrán imponer mediante juicio político las sanciones que les corresponda por incurrir en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos.

En ese mismo artículo 109 se establece nuevamente de manera repetitiva que no podrá proceder el juicio político por la expresión de ideas, cuando ello ya está regulado al disponer la garantía de libertad de expresión y manifiesta en la fracción II algo importante que la comisión de delitos por parte de los funcionarios públicos será perseguida y sancionada por la legislación penal, una contradicción más en su contenido, ya que la legislación penal precisamente esta amarrada de pies y de manos ante la situación del fuero constitucional, con el cual no puede ni perseguir ni sancionar a ningún funcionario mientras no le otorguen la declaración de no procedencia del fuero, esto último lo señala la Constitución Estatal en los últimos tres renglones de la fracción III.

En la fracción III del artículo 109 y fracción IV del 170 se establece la aplicación de sanciones administrativas por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar los servidores públicos, siendo concordantes ambas Constituciones al respecto. En esas mismas fracciones se establece de manera uniforme la manera de llevarse a cabo el procedimiento para la aplicación de sanciones y un párrafo que me parece también de más, en el sentido

de que no puede imponerse dos veces una sanción por una misma conducta, lo cual ya se encuentra establecido en el artículo 23 de la Constitución Federal.

El penúltimo párrafo del artículo 109 y la fracción III del artículo 170 son similares en cuanto a que establecen las sanciones a que se hacen acreedores los funcionarios públicos que incurran en el delito de enriquecimiento ilícito, siendo la Federal ambigua al decir que las leyes determinaran los casos y circunstancias en los que se deba sancionar, no manifestando que leyes son las conducentes; por su parte la Estatal si es clara al manifestar que será la legislación penal la encargada de prever y sancionar dicha comisión del delito de referencia.

Para finalizar el análisis de estos artículos ambos son coincidentes en que cualquier persona puede formular denuncias en contra de los funcionarios públicos ante la Cámara de Diputados respecto de las conductas a que se refieren estos artículos. Siendo también contradictorio en cuanto a que su mención de que algunas de las conductas deben preverse, perseguirse y sancionarse por la legislación penal y en este último párrafo dice que dichas acusaciones deben ser presentadas ante la Cámara de Diputados.

ARTÍCULO 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la

República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, solo podrán ser sujetos a 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 comunicara 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 las 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, aplicara 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.

El artículo 110 de la Constitución Federal que no tiene similar en la Estatal, considero que es repetitivo ya que en artículos anteriores se ha señalado ya quienes pueden ser sujetos a juicio político; y que sanciones se les impondrán en el caso concreto. En lo único que si agrega y que había sido omiso hasta el momento es en el procedimiento que se debe llevar a cabo para la aplicación de dichas sanciones.

ARTÍCULO 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General del Distrito Federal, así como el Consejero Presidencial y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de los delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por

mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si hay o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese 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.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del Artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, y, en su caso, los miembros de los Consejos de las

Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en éste 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.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

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 en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público

<p>no se requerirá declaración de procedencia.</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 indebido 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 170.</p> <p>.....</p> <p>VII. En los juicios de orden civil no existe fuero ni inmunidad de ningún servidor público.</p>
<p>Siguiendo la misma temática que la parte final del artículo anterior, en este se señala el procedimiento que deberá seguirse si se da el caso de que se necesite proceder penalmente contra un funcionario. En este aspecto también es omisa la Constitución Estatal, siendo en lo único que coinciden es en señalar que en los Juicios de orden civil no existe fuero ni inmunidad de ningún servidor público.</p>	
<p>ARTÍCULO 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.</p>	

<p>Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.</p>	
<p>ARTÍCULO 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalan las leyes, consistirán en suspensión, destitución de inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del Artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.</p>	

ARTÍCULO 114. 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 desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos, de prescripción no serán inferiores a tres años.

Estos tres últimos artículos son complementarios en cuanto al procedimiento de responsabilidad en contra de los Servidores Públicos y por tanto la Constitución Estatal sigue siendo omisa al respecto.

En este sentido y para fundamentar que no se puede otorgar fuero si no está determinado principalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para efectos de la aplicación de leyes estatales en la Constitución de cada Estado, sirve de complemento el siguiente precedente jurisprudencial, mismo que al efecto señala:

“FUERO DE LOS FUNCIONARIOS, NATURALEZA DEL. El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos distingue tres diversas categorías de funcionarios que gozan de fuero, cada una de las cuales recibe un tratamiento distinto. En primer término, están los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del despacho y el Procurador General de la República, quienes son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. La segunda categoría de funcionarios está compuesta por los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales, mismos que son responsables por violaciones a la Constitución Federal y leyes federales. Finalmente, la tercera categoría comprende al Presidente de la República, quien, durante el tiempo de su encargo, sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Respecto de la primera categoría de funcionarios arriba precisada, ningún delito cometido durante el tiempo

de su encargo queda excluido del fuero, aunque es posible perseguirlos por cualquier delito conforme al procedimiento previsto en la Constitución Federal para cada uno de ellos. Con relación al Presidente de la República, tiene una singular posición constitucional en cuanto a responsabilidad, pues mientras ésta es absoluta para otros funcionarios, ya que responden de toda clase de delitos una vez desaforados, para el Jefe del Ejecutivo queda limitada a los delitos de traición a la patria y los graves del orden común. Finalmente, en cuanto a la segunda categoría de funcionarios, compuesta por los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales, debe señalarse que en el artículo 103 de la Constitución de 1857. Sólo se incluía a los gobernadores de los estados como responsables por infracción a la Constitución y leyes federales pero la Constitución de 1917 extendió la prerrogativa de fuero constitucional por infracciones delictuosas a la Carta Magna y leyes federales, a los diputados locales. Son las únicas autoridades locales que gozan de Fuero Federal y ello por disponerlo el único cuerpo legal que podía hacerlo: la Constitución General. Ahora bien, la interpretación sistemática de los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 de la Constitución Federal, lleva a la conclusión que únicamente las tres categorías de funcionarios previstas en las leyes fundamentales gozan de fuero por violaciones a la Constitución y leyes federales, lo cual se traduce en que no pueden ser perseguidos por las autoridades federales si previamente no son desaforados en los términos de los artículos 109, 110, 111 y 112. Por su parte la Constitución de cada Estado puede consagrar el fuero de 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. Aceptar lo contrario llevaría a concluir que la inclusión de los gobernadores y diputados locales en el artículo 108 constitucional era superflua y que cada Constitución local puede consignar fuero en el ámbito federal. Cuando la Constitución de un

estado tiene a bien conceder inmunidad a ciertos funcionarios del propio Estado, no puede hacerlo sino en relación con los actos que considera punibles la legislación del mismo estado, nunca respecto a los delitos de orden federal, en relación con los cuales corresponde a la Constitución Federal señalar a los funcionarios que disfruten de inmunidad. Síguese de aquí que el fuero federal de los gobernadores y diputados locales vale en todo el país, frente a todas las autoridades federales, por delitos federales, puesto que la Constitución Federal que así lo dispone, tiene aplicación en todo el país; mientras que el fuero local de los mismos y otros funcionarios, vale por delitos comunes y tan solo dentro del estado donde rige la Constitución que lo otorga, de suerte que no servirá a ningún funcionario local frente a autoridades locales de otro estado, por delitos comunes, ni frente a autoridades federales por delitos federales cuando en este último caso no se tratara del gobernador o de diputados locales.

Amparo en revisión 6438/60. Fidencio Silva Galicia. 5 de septiembre de 1972. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez”.¹³

Siendo así no sólo contrario a derecho y por ello ante todo inconstitucional, sino también ilógico que una Ley Secundaria como es el Código de Procedimientos Penales instituya el fuero para los Jueces de Primer Instancia y los Ministerios Públicos, como lo veremos con más detalle en los siguientes apartados de este capítulo.

3.2 LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

¹³ Séptima Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 45 Primera Parte. Página: 45 Ius

Se requiere además de analizar el contexto jurídico de la situación de los funcionarios públicos en el Estado de Quintana Roo para demostrar que no existe sustento legal para haber otorgado de fuero a los Jueces del Fuero Común y Agentes del Ministerio Público, analizar lo que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo, que establece al respecto lo siguiente:

En cuanto al Juicio Político y el Procedimiento a seguir para la declaración de procedencia o no del mismo, son aplicables los siguientes artículos:

El artículo 1° dispone que:

“Esta Ley Reglamenta el Título Octavo de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo en materia de responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, de sus Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Mayoritaria y sus Fideicomisos, de obligaciones en el Servicio Público, sanciones a las conductas que entrañen responsabilidad, procedimientos y autoridades para aplicarlas, medios de impugnación y registro patrimonial de los servidores públicos.

El artículo 2° establece que:

“Son sujetos de esta Ley, los Servidores Públicos de Elección Popular, los Miembros del Poder Judicial, los Funcionarios y Empleados de los Poderes del Estado y Municipios, de sus Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal o Municipal Mayoritaria y en general, toda persona que desempeñe cualquier cargo o comisión en la Administración Pública Descentralizada, Paraestatal o Fideicomisos del Estado y Municipios...”

El artículo 8° previene que:

“... Los Diputados a la Legislatura, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y los Presidentes Municipales, solo podrán ser sujetos a juicio político por las causas previstas en la fracción II del artículo 170¹⁴ de la Constitución Política del Estado”

El artículo 28 en lo conducente al respecto establece:

“... Para proceder penalmente contra el Gobernador del Estado, Diputados y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia en el Estado, en los términos del artículo 111 de la Constitución de la República, la Legislatura del Estado, al recibir de la Cámara de Diputados del 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 o no la homologación de la declaración 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”

¹⁴ **ARTÍCULO 170.**..... 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.

El artículo 43 dispone que:

“Las declaraciones o resoluciones aprobadas por la Legislatura Estatal, con arreglo a esta ley, se comunicarán al Presidente del Tribunal Superior de Justicia si se tratase de alguno de los integrantes del Poder Judicial a que alude la Ley; y en todo caso, al Ejecutivo para su conocimiento y efectos legales y para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado...”

En cuanto a la Responsabilidad penal, son la siguiente disposición normativa:

El artículo 82 establece que:

“La responsabilidad penal en que incurran los servidores públicos, durante el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, será sancionado en los términos que disponga el Código Penal del Estado...”

Sin hacer más señalamiento por lo que respecta a la responsabilidad penal de los Servidores Públicos, debe entenderse que en lo no dispuesto por esta ley o por la Constitución del Estado, deberá aplicarse lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, en cuanto a la responsabilidad penal de los Servidores Públicos Estatales, en su artículo 111 dispone que:

“... Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de

Justicia de los Estados, y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en éste 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..."

Por lo que debe entenderse que los funcionarios públicos que estén señalados en este artículo tienen fuero en cuanto a los delitos de orden federal, quedando por el principio de exclusión o de interpretación en sentido contrario, sin esa protección aquellos servidores públicos que no se encuentren dentro de la hipótesis normativa de dicho dispositivo legal; y en consecuencia todos los funcionarios incluyendo estos carecerán de dicha protección en tratándose de delitos del orden común, tal como lo dispone el artículo 170 fracción III de la Constitución de la Entidad, señala que:

"... La legislación penal prevendrá como delito común el enriquecimiento ilícito de los Servidores Públicos... Así mismo perseguirá y sancionará la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público en los términos de la legislación penal".

Por tal motivo queda claro que la responsabilidad penal que pudiera resultarle a los Funcionarios Públicos que no estén contemplados en las Constituciones Políticas, deberán ser tratados de la misma manera que cualquier ciudadano, sometiéndolos a la acción penal y a los procedimientos ordinarios correspondientes, claro está respetándoles los derechos y garantías que la propia normatividad Constitucional les confiere.

3.3 EL FUERO DE JUECES Y MINISTERIOS PÚBLICOS EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO

En este aspecto y como ya lo hemos mencionado en el desarrollo de este trabajo, ninguna Ley secundaria puede establecer prerrogativas que se tornen incluso al nivel del fuero para servidores públicos, como es el caso que en estudio se presenta al disponerse en el artículo 116 del Código de Procedimientos Penales en el Estado de Quintana Roo, que:

“Los Jueces de primera instancia y los agentes del Ministerio Público de su adscripción, así como los adscritos a la Procuraduría de Justicia, no podrán ser detenidos por autoridad alguna, aun cuando se les impute la comisión de algún delito, sin autorización del pleno del Tribunal Superior, si se tratare de los jueces, y del Procurador General de Justicia si se tratare de los agentes del Ministerio Publico”.¹⁵

Si tomamos en cuenta precisamente que el Estado a través de su Constitución pugna por la igualdad jurídica de todas las personas, sin distinción de actividad social y que también manifiesta que ninguna persona puede detentar fuero, aunque claro se entiende con las excepciones que establece la misma y también la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Siendo ilógico que para poder detener a estos funcionarios de que habla el artículo 116 del Código de Procedimientos Penales en vigor en el Estado, sea necesaria la autorización del Superior Jerárquico de cada uno de ellos que por su propio entorno y convivencia laboral se puede prestar a un mal manejo dichas autorizaciones, dejando a su criterio y propios intereses en qué momento y dependiendo de quien se trate si se autoriza o no dicha detención.

¹⁵ Código de Procedimientos Penales para el Estado de Quintana Roo. p. 59

Y aún es más incomprensible, si tomamos en cuenta que en los casos de los Ministros, Secretarios de Despacho, Gobernadores e incluso el Presidente de la República, la autorización o declaración de procedencia no se otorga en el mismo ámbito laboral, sino que es a través de un Poder Independiente que lo es el Legislativo y que sin mayor interés que el de velar por los intereses de la comunidad, es quien declara si se procede o no contra estos funcionarios. Mención aparte es en cuanto a los Diputados y Senadores que son las propias Cámaras las encargadas de declarar la procedencia, pero eso es otra cuestión que podría ser tema de un nuevo trabajo.

Por lo anterior y en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 13 del mismo ordenamiento antes señalado que al efecto dispone que:

"El estado garantiza la igualdad jurídica de sus habitantes sin distinción de origen, sexo, condición o actividad social..."

No debe existir fuero para funcionarios públicos que no se encuentren incluidos ni en la Constitución Federal ni en la local y mucho menos si es en cumplimiento a un ordenamiento de carácter secundario que no es el indicado para otorgar fuero o privilegio alguno en contravención a la Carta Magna que es de donde emanan las demás leyes y por ello no deben ni pueden ser contrarias a ella o excederse en las facultades por ella establecidas.

También es necesario tomar en cuenta que la autoridad competente para investigar, perseguir y consignar a quienes hayan cometido algún ilícito penal, es el Ministerio Público con los únicos requisitos de que exista una denuncia o querrela en su contra y que además para detener a cualquier persona es necesario o bien que exista una orden de aprehensión o de que se le sorprenda en flagrante delito.

En este párrafo también constitucional, es donde se encuentra la garantía de igualdad jurídica y por ende reitero es del todo ilógico que se pretenda otorgar una prerrogativa especial tanto a los Jueces de Primera Instancia como a los Ministerios Públicos.

En este sentido es importante señalar lo que asevera Alcalá-Zamora en cuanto a que el fuero parece contrario a la igualdad ante la ley, pero que:

“En realidad satisface una doble finalidad: poner a los enjuiciados amparados por el privilegio a cubierto de persecuciones deducidas a la ligera o impulsadas por móviles bastardos, y, a la par rodear de especiales garantías su juzgamiento, para protegerlo contra las presiones que los supuestos responsables pudieran ejercer sobre los órganos jurisdiccionales ordinarios”¹⁶

Estando de acuerdo con el autor en que el fuero, más que un privilegio es una garantía para determinadas funciones públicas, pero debe otorgarse a Servidores Públicos que en el caso de que se les detenga, por su jerarquía podrían poner en peligro la estabilidad de la Sociedad y por ello la necesidad de protegerlos, pero no se puede otorgar a todos los funcionarios por el simple hecho de serlo y para evitar esto precisamente es que la Constitución señala quienes deberán ser aquellos que gocen de esta prerrogativa.

Y más aun tomando en cuenta que en el orden jurídico de México prevalece la Supremacía de la Constitución, misma que se encuentra consagrada en el artículo 133, que dispone lo siguiente:

“...Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se

¹⁶ García Ramírez, Sergio. Derecho Procesal Penal. p. 126

celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

CONCLUSIONES

Por lo anterior y todas las razones expuestas en el desarrollo del presente trabajo, considero que el artículo 116 del Código de Procedimientos Penales en vigor en el Estado es contrario a la Constitución Local y fundamentalmente a la Constitución Federal, por ello considero debe derogarse.

1. No sólo es justificable sino necesaria la existencia del Fuero para los Servidores Públicos que señala la Constitución, por la “estabilidad” de la sociedad; no así aquellos fueros que son contrarios a Nuestra Carta Magna y que son impuestos por los Estados en excepcionales condiciones, asignándoles a sus titulares y beneficiarios privilegios incomprensibles.
2. El Código de Procedimientos Penales de Quintana Roo al disponer el Fuero para los Jueces de Primera Instancia y para los Ministerios Públicos atenta contra el interés de la sociedad ya que impide la aplicación y agravación de las penas cuando las realiza un sujeto con determinada calidad o pertenencia a un determinado sector ya sea familiar u oficial.
3. El fuero que se otorga a Jueces de Primera Instancia y Ministerios Públicos constituye más una prerrogativa, que es contraria no sólo a la lógica jurídica, sino al principio de la debida impartición y procuración de justicia.
4. El órgano jurisdiccional no debe estar impedido por una Ley Secundaria para dar cumplimiento a los principios de seguridad e igualdad que establece la Constitución, por ello el fuero que establece el Código de Procedimientos Penales a favor de los Jueces y Ministerios Públicos no puede ser un impedimento para cumplir sus órdenes por ser inconstitucional.

5. Esta especie de fuero contenida en el artículo 116 del Código de Procedimientos Penales en vigor en el Estado y siendo esta una Ley Secundaria que debe estar subordinada a la Constitución tanto Federal como Local, debe derogarse por ser completamente anticonstitucional.

BIBLIOGRAFÍA

- Bazdresch, Luis. Garantías Constitucionales. México: Trillas. 1990. 4ª ed. 178 pp.
- Burgoa Horiuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México: Porrúa. 1994. 1068 pp.
- Colín Sánchez Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. México: Porrúa. 1964. 656 pp.
- De Pina Vara Rafael y otro. Diccionario de Derecho, México: Porrúa. 1992. 525 pp.
- García Ramírez, Sergio. Derecho Procesal Penal. México: Porrúa. 1989. 865 pp.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. México: UNAM y Porrúa. 1984. Tomo II. 1602 pp.
- Osorio y Nieto, Cesar Augusto. La Averiguación Previa. México: Porrúa. 1999. 651 pp.
- Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. México: Porrúa. 1995. 750 pp.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado de Quintana Roo.
- Código de Procedimientos Penales para el Estado de Quintana Roo.
- Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos del Estado de Quintana Roo.
- Saavedra García, M. L., & Tapia Sánchez, B. (2013). *Cnocimiento.*, 85-104.

- Saavedra, G. M. (Julio de 2017). El estudio de caso como diseño de investigación en las Ciencias Sociales. *Iberoamerican Business Journal*, págs. 72-97.
- Salo, G. (2001).. México: FCA, UNAM.
- Schumpeter, J. (1957). *Historia del análisis económico*. . México.
- Tarapuez, E., Guzmán, B. E., & Parra, H. R. (26 de 01 de 2016 2010-2013. *El Sevier.*, págs. 170-180.
- Telefónica., F. (2013). *el Gobierno abierto:Transparencia, Participación y Colaboración*. España: Ariel, S.A.
- Thompson, A., & Strickland, A. (2004.).México.: Mc. Graw Hill Interamericana.
- Valdes buratti, L. A. (2002). bogota: Norma.
- Villanueva, D. (21 de Febrero. de 2019). ciudad de México., México. Obtenido de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2019/02/21>
- Yacuzzi, E. (2005). El estudio de caso como metodología de investigación:Teoría, Mecanismos causales, validación. 1-37. Recuperado el 8 de Noviembre de 2020.