



**Universidad Autónoma de Chiapas
Instituto de Investigaciones Jurídicas**



División de Investigación y Posgrado

***“La declaración de procedencia en la legislación
chiapaneca”***

**Tesis que para obtener el grado de
Maestría en Derecho**

Presenta

Carlos Ernesto Ozuna Hodich PS1844

Directora de Tesis

Dra. Adriana Yolanda Flores Castillo

Ocozocoautla de Espinosa, Chiapas, México, Mayo de 2023



Ocozocoautla de Espinosa, Chiapas
28 de abril de 2023

Lic. Carlos Ernesto Ozuna Hodich
PRESENTE.

Por este medio y en virtud de haber reunido con satisfacción los **Votos Razonados Aprobatorios** de la Comisión Revisora para el examen de grado de la **Maestría en Derecho**, para la defensa de su tesis titulada: **"La declaración de procedencia en la legislación chiapaneca"**; egresado del programa de Maestría en Derecho, con matrícula PS1844 de la séptima generación del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

De conformidad con los lineamientos establecidos en el Reglamento General de Investigación y Posgrado y demás disposiciones normativas vigentes de la Universidad Autónoma de Chiapas, se **AUTORIZA** la impresión de su trabajo de tesis, que deberá entregar atendiendo a lo siguiente:

- Cinco ejemplares para el área de titulación de la Coordinación de Investigación y Posgrado del Instituto de Investigaciones Jurídicas, las cuales serán entregadas a sus sinodales.
- Un ejemplar para la Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Una versión DIGITAL para Biblioteca Central de la Universidad Autónoma de Chiapas.
- Una versión DIGITAL para Biblioteca para la Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Sin otro en particular, hago propicia la ocasión para expresarle las muestras de mi atenta y distinguida consideración

Atentamente

"Por la conciencia de la necesidad de servir"


Dr. Omar David Jiménez Ojeda
Director IJ.



C.e.p. - Dr. Arturo Sánchez López, Director de Desarrollo Bibliotecario.
C.e.p. - Dr. Mamiel Gustavo Ocampo Muñoz, Coordinador de Investigación y Posgrado en el IJ-UNACH.
C.e.p. - Mtra. Georgina C. Manzur y Céspedes, Coordinadora de la Maestría en Derecho del IJ-UNACH.
C.e.p. - Expediente/Minutorio.



Código: FO-113-05-05

Revisión: 0

CARTA DE AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DE LA TESIS DE TÍTULO Y/O GRADO.

El (la) suscrito (a) Carlos Ernesto Ozuna Hodich,
Autor (a) de la tesis bajo el título de “ La declaración de procedencia en la legislación chiapaneca. ”

presentada y aprobada en el año 20 23 como requisito para obtener el título o grado de Maestro en Derecho, autorizo licencia a la Dirección del Sistema de Bibliotecas Universidad Autónoma de Chiapas (SIBI-UNACH), para que realice la difusión de la creación intelectual mencionada, con fines académicos para su consulta, reproducción parcial y/o total, citando la fuente, que contribuya a la divulgación del conocimiento humanístico, científico, tecnológico y de innovación que se produce en la Universidad, mediante la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Consulta del trabajo de título o de grado a través de la Biblioteca Digital de Tesis (BIDITE) del Sistema de Bibliotecas de la Universidad Autónoma de Chiapas (SIBI-UNACH) que incluye tesis de pregrado de todos los programas educativos de la Universidad, así como de los posgrados no registrados ni reconocidos en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad del CONACYT.
- En el caso de tratarse de tesis de maestría y/o doctorado de programas educativos que sí se encuentren registrados y reconocidos en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), podrán consultarse en el Repositorio Institucional de la Universidad Autónoma de Chiapas (RIUNACH).

Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; a los 08 días del mes de Mayo del año 20 23 .

Carlos Ernesto Ozuna Hodich

Nombre y firma del Tesista o Tesistas

DEDICATORIA

A Rodri y Carlos, por volver inquebrantable mi espíritu.

A mi amada Liz, su amor se transmitió en paciencia e impulso.

*A mi padre, el notario que aún viviendo lejos, supo estar presente recordandome
que sin estudio no hay futuro.*

A mi madre, por nunca permitirme tirar la toalla.

A Maru y Abraham, por su amor y presencia en mi vida.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Autónoma de Chiapas, entidad que me acogió en su seno académico, mi gratitud trasciende las palabras convencionales, pues en ella he encontrado un espacio propicio para el florecimiento de mi conocimiento y autodescubrimiento.

Al Doctor Omar David Jiménez Ojeda, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNACH, mi reconocimiento se eleva a un nivel metafísico, pues en su sabiduría he encontrado un faro de luz en medio de la incertidumbre académica. Sus enseñanzas han sido un llamado a trascender lo convencional, a cuestionar los fundamentos establecidos y a explorar nuevos horizontes del pensamiento.

A la Doctora Adriana Yolanda Flores Castillo, mi gratitud y reconocimiento, pues en nuestra travesía conjunta, hemos enfrentado desafíos y obstáculos que han puesto a prueba nuestra determinación y resiliencia.

Al Dr. Juan Pablo Salazar Andreu, por sus consejos, puesto que desde el dos mil once ha estado conmigo en el sendero del conocimiento, como amigo, como maestro y como ser humano.

Introducción	7
CAPÍTULO I ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS.....	9
<i>I.I- El juicio de residencia, la pesquisa y la visita.....</i>	<i>9</i>
<i>I.II.- Los medios de control de responsabilidad en las Constituciones de México a lo largo de su historia ..</i>	<i>15</i>
Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1822	17
Reglamento del Soberano Congreso del 25 de abril de 1823	17
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824.....	18
Las Leyes Constitucionales de 1836	19
Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843	20
El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.....	21
La Constitución de 1857	22
La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	22
<i>I.III Los medios de control de responsabilidades de servidores públicos en la historia de las constituciones de Chiapas.</i>	<i>23</i>
<i>I.IV El fuero constitucional y la importancia de la inmunidad que confiere a los servidores públicos.</i>	<i>25</i>
CAPÍTULO II LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO.....	47
<i>II.I La responsabilidad de las personas servidoras públicos en la legislación federal y en Chiapas, así como sus diferencias.</i>	<i>47</i>
<i>II.II La política pública del combate a la corrupción en México.</i>	<i>52</i>
<i>II.III El sistema nacional anticorrupción y el cambio de paradigma en el fuero inmunidad.</i>	<i>57</i>
<i>II.IV El sistema anticorrupción y su desarrollo en Chiapas.</i>	<i>62</i>
CAPÍTULO III LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA Y LAS LEYES SECUNDARIAS QUE LO REGULAN.....	67
<i>III.I La declaración de procedencia y su procedimiento constitucional en México.</i>	<i>67</i>
<i>III.II El procedimiento del desafuero en Chiapas y su efectividad.....</i>	<i>80</i>
<i>III.III Diferencia entre el juicio político y la declaración de procedencia.....</i>	<i>89</i>
<i>III.IV La falta de medios de control constitucional contra la declaración de procedencia en Chiapas, un atentado al garantismo.....</i>	<i>98</i>
IV CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA	108
V FUENTES DE INVESTIGACIÓN	111

Introducción

El fenómeno arraigado de la corrupción en nuestro país, afecta la vida de la población en múltiples ámbitos, lo cual permite cuestionarnos cómo hemos ido avanzando en el combate de la misma; un fenómeno que no ha sido propio de la actualidad, sino que ha existido desde tiempos anteriores al México Independiente.

La burocracia colonial en la región conquistada por España, conocida como Nueva España, fue caracterizada por su ineficiencia y corrupción, generando descontento y desconfianza en la corona española, debido a que la administración del territorio estaba en manos de criollos con cierta autonomía desde el siglo XVII, permitiendo que las riquezas permanecieran en el nuevo continente.

Ante esta situación, España decidió reclamar esta abundancia y establecer medios de control de responsabilidades para los funcionarios, incorporando paulatinamente el derecho castellano en el derecho indiano, destacando el juicio de residencia y las visitas ordenadas como principales medidas implementadas.

Al día de hoy, la responsabilidad de los servidores públicos es fundamental en cualquier sociedad democrática y en el correcto funcionamiento del Estado. Dicho esto, aquellos que desempeñan cargos o empleos en la administración pública, y están a cargo de llevar políticas públicas, proteger los intereses del Estado y de la sociedad, y servir a la población en general.

Esto implica cumplir con sus funciones de manera ética, transparente y eficiente, y tomar decisiones que estén en línea con los objetivos del Estado y las necesidades de la sociedad. Además, deben ser responsables de sus acciones y decisiones, y

estar dispuestos a rendir cuentas ante la sociedad y las autoridades competentes en caso de incumplimientos o irregularidades en el desempeño de sus funciones. Al ser este un aspecto clave para garantizar la transparencia, la eficiencia y la eficacia en la administración pública, es necesario atender y partir que quienes ejercen la función pública, al cometer algún delito, pueden ser sometidos a un procedimiento de declaración de procedencia, comunmente llamado *desafuero*.

El proceso de desafuero en México ha sido objeto de controversia y debate en los últimos años, debido a su uso político y a las acusaciones de que se utiliza como una herramienta para perseguir a los oponentes políticos. Sin embargo, también ha sido utilizado en casos legítimos de corrupción y otros delitos graves cometidos por funcionarios públicos.

Por ello, este trabajo de investigación invita al análisis y reflexión desde nuestra historia como Nueva España hasta nuestros días, sobre el cómo se ha ido creando un sistema de herramientas jurídicas que permiten perseguir a las personas servidoras públicas que cometan un delito a través de la figura del desafuero, el cual desde una perspectiva garantista, también deja una brecha que permite al gobierno generar condiciones que pueden poner en riesgo el ejercicio público, a través de una mala *praxis* de este procedimiento.

CAPÍTULO I

ASPECTOS HISTÓRICOS SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS

I.I- El juicio de residencia, la pesquisa y la visita

Durante el siglo XVIII en España se tenía la idea de que la burocracia colonial era ineficiente y corrupta; de esta misma manera, se pensaba en cuanto a que las posiciones de poder en Nueva España estuvieran en manos de criollos, a causa de que el virreinato se condujera con autonomía durante el siglo XVII, logrando que sus riquezas permanecieran en suelo americano, generando que la corona reclamara esa abundancia para si, y con ello, sentó las bases de los medios de control de responsabilidad para los funcionarios de la Nueva España, entre los que destacaron el juicio de residencia y las visitas ordenadas por la Corona Española.

En la historia de la Nueva España, los medios de control del poder y la responsabilidad de los servidores públicos, ha tenido su antecedente precisamente en tres procesos para controlar y supervisar la actuación de sus titulares de los diversos oficios que otorgaba la Corona¹, los cuales eran el juicio de residencia y en las visitas ordenadas, encontrando sus orígenes en el derecho castellano e indiano, cuando nuestro país aún era el territorio denominado la Nueva España, es decir, antes de su independencia, y el principal objetivo de estas tres instituciones, era controlar a aquellos que ejercían el poder, a través del control y de la responsabilidad de las autoridades de aquél tiempo.

Una de las formas de control de responsabilidad que reconocía el derecho castellano era el juicio de residencia, que a través de un procedimiento jurisdiccional, se llevaba a cabo, una vez que el funcionario terminaba su periodo en el puesto desempeñado, y se sujetaba a una exhaustiva revisión de sus

¹ Salazar Andreu, Juan Pablo, *La visita general de Don Juan de Palafox y Mendoza*, México, Tirant Humanidades, 2017, p. 17.

actuaciones y escuchaba todos los cargos que hubiesen en su contra². Una razón del por qué se denominaba así, era que el funcionario debía permanecer físicamente en el lugar donde se realizaba la investigación relativa a su desempeño; sin embargo, si el enjuiciado abandonaba el lugar de residencia, tenía como consecuencia ser declarado confeso en sentido afirmativo a las acusaciones que se podían imponer en su contra.

Este juicio, que tuvo su origen en el derecho romano, fue introducido en Castilla, en las Siete Partidas, lo cual no debe de causar sorpresa, debido a que, esta obra jurídica fue precedida por el Fuero Real, que tuvo su fundamentación en el derecho romano de Justiniano.

Se caracterizaban por ser sumarios y públicos y, el funcionario que tuviera alguna responsabilidad, se le podía imponer una sanción que iba desde la multa o a restituir lo que se hubiese llevado, e incluso, se podía desterrar o inhabilitar de por vida. En el presente, la figura de la inhabilitación existe y se encuentra contenida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, dicho lo cual, se puede afirmar que es el antecedente de lo que hoy nos regula.

Para darle publicidad a éste juicio se realizaba la notificación a través de edictos y del pregón³, mismas que tenían dos funciones, la primera como se menciona al inicio, era lograr darle una publicación a toda la población donde gobernara el enjuiciado; pero también, generar la oportunidad de que las personas, al enterarse de esto, pudieran dar sus testimonios a los comisionados del juez a cargo.

El juicio constaba de dos partes, dándose la primera con la investigación de oficio al funcionario que dejaba el cargo y, una segunda parte en la cual se recibían las demandas interpuestas por las personas que manifestaban un agravio por la

² Palacios Perches, Benjamín, *El juicio político en México y la creación de Tribunales de responsabilidad política para servidores públicos*, México, Editorial Porrúa, 2015. p. 131.

³ La Real Academia Española, define el pregón como la promulgación o publicación que en voz alta se hace en los sitios públicos de algo que conviene que todos sepan, <https://dle.rae.es/pregón>.

conducta del enjuiciado⁴. También, existía una etapa secreta para desahogar los testimonios y documentos que pudiera llevar a la verdad del caso; es importante destacar que las cartas anónimas tuvieron valor probatorio, como sucede en el presente, ya que, en el artículo 91 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las denuncias contra servidores públicos pueden ser anónimas y son suficientes para iniciar un procedimiento de responsabilidad.

Otro dato que no se debe omitir, es que los testigos, eran admitidos siempre y cuando no hubiesen sido condenados por el enjuiciante, ya que podría darse la posibilidad de la imparcialidad; hecho que, también ocurre en el presente dentro de un procedimiento de responsabilidad administrativa y se puede encontrar en el artículo 157 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Existió regulación de los juicios de residencia fue reconocida en las Cortes de Toledo de 1480, la cual diferenciaba básicamente dos formas de llevar a cabo el procedimiento: la primera, identificada por ser pública, y se llevaba a cabo a través de escribanos que se desplazaban por el territorio donde tenían jurisdicción, con el objetivo de escuchar las quejas contra el residenciado; mientras que, por otro lado, existía una secreta, la cual se comunicaba al residenciado el inicio de este procedimiento para que estuviera en aptitud de preparar argumentos que sirvieran para su defensa.

La aplicación del Derecho Castellano en la Nueva España, generó que, los medios de control de responsabilidad se comenzaran a implementar a los funcionarios que ejercían el poder en este territorio.

En las Indias Occidentales, el primer juicio de residencia se realizó contra Francisco de Bobadilla, y en Nueva España contra Hernán Cortés; curiosamente, hemos luchado contra la corrupción desde el siglo XVI, arrastrándola hasta nuestros días.

⁴ Palacios Perches, Benjamín, *Op. Cit.* p. 132.

Del mismo modo, en la actualidad, tal y como ocurre en la declaración de procedencia, en el juicio de residencia estaban identificadas en la legislación castellana, las autoridades que podían ser sujetas al mismo; de hecho, casi todos los funcionarios de Indias fueron sujetos a éste juicio, puesto que comprendía desde virrereyes, presidentes de audiencia y gobernadores, hasta alcaldes y alguaciles⁵; además de que formar parte del clero, no eximía a nadie para ser sujeto a este juicio.

Es importante mencionar, que se consideró residenciar a los muertos y hacer extensiva su responsabilidad y castigo hacia sus herederos⁶; en caso de que, resultaran responsables dentro de la investigación, dicho lo cual, sorprende dada la falta de capacidad y personalidad en los sujetos enterrados; aunque pudiera parecer una medida excesiva por parte del Estado, era una manera de demostrar que tenía el control sobre la fiscalización de los funcionarios.

En lo que respecta a la pesquisa, es un procedimiento de control político-jurídico, que servía para verificar acusaciones y sospechas mas concretas, sobre la actuación de un funcionario; generando que se suspendiera del cargo, hasta finiquitar el procedimiento. Se distinguieron tres tipos: la general (que se efectuaba sobre todos o parte de los habitantes de un lugar y solo podía ser ordenada por el Rey); la especial (que se llevaba a cabo sobre presuntos delitos de hombres de mala fama y sospechosos de delitos cometidos de los que se desconoce su autoría); y la voluntaria (en el que las partes se avenían al Monarca para la pesquisa)⁷.

La visita, por su parte, era un procedimiento que abarcaba un mayor ámbito de actuaciones y autoridades que la pesquisa, su origen se encuentra en el derecho canónico, adoptado hacia el derecho castellano. Sirvió como mecanismo para controlar a los funcionarios que trabajaban en el servicio público, y se llevaba a cabo

⁵ Gutiérrez Mendoza, Odilisa, *El juicio político y la declaración de procedencia en el derecho mexicano*, México, Editorial MAPorrúa, 2017, p.35

⁶ Salazar Andreu, Juan Pablo, *op. cit.* p. 17.

⁷ *Ibidem*, p. 18.

cuando existían sospechas o denuncias en contra de una autoridad o un grupo de ellas y, su objetivo era la evaluación de las actuaciones de los denunciados o sospechosos, para saber si se apegaban a los lineamientos marcados por la Corona y el Consejo de Indias⁸.

Se distinguieron dos tipos de Visitas, por un lado, estaba la General, la cual abarcaba un gran número de situaciones y organismos de una jurisdicción, como lo fue, la Visita General de Don Juan de Palafox y Mendoza durante muchos años, comenzando en 1640 y dejándola inconclusa en el año de 1647⁹; y la Visita Específica, la cual se dirigía exclusivamente a un solo órgano o instituciones de determinada jurisdicción, la cual se puede ejemplificar con la Visita que fue realizada por Francisco Valles a la Real Hacienda Novohispana en 1662.

Otro ejemplo de visitas específicas eran aquellas que se realizaban sobre castillos y fortalezas, universidades, estancias o cajas reales; mientras que, las segundas se realizaban como inspección o investigación de una audiencia que perteneciera a un virreinato o presidencia¹⁰.

De manera general en la Visita, el Rey nombraba a un visitador para efectos de que investigara los abusos cometidos por autoridades, y así, proponer las adecuaciones necesarias para evitarlos en el futuro. Una de las diferencias¹¹ entre las visitas y el juicio de residencia era, que en en las primeras, no eran entregadas las copias de las declaraciones de los testigos ni el nombre de los acusadores al acusado.

En el año de 1480, la regulación de los visitadores, también llamados veedores, se dió en las Cortes de Toledo, al establecer que debían dar a los Reyes cumplida relación de todo lo que pudieran observar¹².

⁸ *Ibidem*, p. 19.

⁹ *Ibidem*, p. 185.

¹⁰ Malagón Pinzón, Miguel, *Las visitas indianas, una forma de control de la administración pública en el estado absolutista*, Universitas, número 108, 2004, pp. 828, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82510821>.

¹¹ Odilisa Gutiérrez Méndez, *op. cit.* p.23.

¹² Malagón Pinzón, Miguel, *op. cit.* p. 825.

Con la implementación del sistema jurídico del derecho castellano en la Nueva España, en las Indias comenzaron las visitas y, como se mencionó anteriormente, al existir confusión entre visita y residencia, durante el siglo XVI la inspección realizada a Alfonso de Cáceres a la Florida, se practicaron bajo el nombre de “visita y residencia”.¹³ Esta decisión de iniciar una visita en las Indias, era competencia del Consejo de Indias, mismo que tiene su antecedente de haber sido creado el 1 de agosto de 1524 por el Rey Emperador Carlos.

El Real y Supremo Consejo de Indias, fue creado con el objetivo de apoyar al monarca para atender los asuntos en los dominios de ultramar; era de gran importancia para el gobierno indiano, y tuvo como sus primeros integrantes a Fray García de Loaysa, Obispo de Osma como presidente; y como consejeros, al maestro Luis de Vaca, Obispo de Canarias, al doctor Gonzalo Maldonado Obispo de ciudad Rodrigo, el doctor Diego Beltrán, el Protonotario Pedro Mártir de Anglería, el doctor Lorenzo Galindez de Carvajal y como fiscal el licenciado Padro¹⁴.

La corrupción ha sido un fenómeno que nos ha perseguido desde los antecedentes históricos de México, a pesar de tener herramientas que permiten el control y vigilancia de la función en el servicio público.

¹³ *Ibidem*, p.826.

¹⁴ Salazar Andreu, Juan Pablo, *Historia de la cultura jurídica mexicana*, Ciudad de México, 2020, p. 334.

I.II.- Los medios de control de responsabilidad en las Constituciones de México a lo largo de su historia

Nueva España dependía de la Corona y, a pesar de ser un Virreinato, mantenía el régimen legal que el rey determinaba, motivo por el cual, las regulaciones acerca del juicio de residencia y las visitas ordenadas, seguían la misma suerte, heredadas del derecho castellano, para este lado del mundo; sin embargo, en lo que respecta al tiempo que llevaba desahogar el procedimiento del juicio de residencia, el cual era de treinta días, excepcionalmente a Nueva España se le otorgó un plazo de seis meses.

Después de 1810, Nueva España buscaba independencia y con ello también, tener un sistema constitucional propio (aunque heredado en sus inicios de España), dando origen a diversos ordenamientos que representan los antecedentes constitucionales de nuestro México actual.

Aunque el Estatuto de Bayona es considerado como el primer texto constitucional español¹⁵, la Constitución de Cádiz del 19 de marzo de 1812, es la primera aprobada por España propiamente, y rigió en España y sus colonias, teniendo vigencia en México a partir de septiembre de 1812, durante un año y de mayo de 1820 a febrero de 1822.

En esta Constitución se heredan los procedimientos de responsabilidad contra los servidores públicos, aunque se establecía una exclusión al rey para ser sujeto a éste procedimiento; respecto de los demás funcionarios se instituyó el fuero durante el ejercicio del cargo y, posterior a dejar el cargo, se gozaba de este derecho por un mes; así mismo, el artículo 131 fracción XXV señalaba que la Corte tenía facultades para hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho y demás

¹⁵ El estatuto de Bayona de 1808 fue el primer texto constitucional español, y es considerada una carta otorgada a través de la cual Napoleón trató de institucionalizar un régimen autoritario, pero con un reconocimiento básico de libertades. Sarasola, Ignacio Fernández, *La primera constitución española: el estatuto de bayona*, Revista de Derecho, no. 26, Barranquilla, 2006, p. 90-91, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2347089>.

empleados públicos, lo cual es antecedente del actual artículo 111 de nuestra Carta Magna vigente.

La responsabilidad de los secretarios era de mucho rigor, debido a que, aun cuando podían justificar sus actos por mandato del rey, no los eximía para ser sujetos a juicio y al ser la Corte quien era el órgano para hacer efectiva la responsabilidad, lo hacía a través del Tribunal Superior de Justicia. En esta Constitución, ya se hablaba de formación de la causa, como en nuestra Constitución vigente, y se encontraba establecido en el artículo 261.

La Constitución de Apatzingan, promulgada en el Congreso de Anáhuac el veintidós de octubre del año de mil ochocientos catorce, con bases liberales, y en la que, se encuentra plasmado el documento denominado los Sentimientos de la Nación, propuesto por José María Morelos y Pavón en el año de 1813¹⁶, quien fuese nombrado Generalísimo y encargado del Poder Ejecutivo en Asamblea General el día quince de octubre del año de mil ochocientos trece, expresando el anhelo de libertad e independencia de España y de cualquier otra nación, gobierno o monarquía.

Esta Constitución, no pasó por alto la importancia de limitar la responsabilidad de los funcionarios, dado que, entre otros artículos, se establecía en el artículo 59 el juicio de residencia para los diputados que cometían únicamente los delitos de herejía y apostasía¹⁷; así mismo, en su artículo 146 se contemplaba que los Secretarios fueran suspendidos de su encargo mientras se hacía efectiva su responsabilidad por contravenir lo dispuesto en las leyes de observancia que se promulgaren y era el Congreso el que declaraba si existía formación de la causa

¹⁶ Soberanes Fernandez, José Luis, *Una historia constitucional de México*, Tomo I, Ciudad de México, 2019, p. 117.

¹⁷ A través del juicio de residencia se responsabilizaba a los funcionarios, contra omisiones o actos tipificados como delitos, que inicialmente fueron la herejía y la apostasía; que mas adelante se iba a concretar con la declaración de procedencia y se ampliaría el catálogo de delitos, para ser todos, en vez de unos cuantos.

para proceder a dicha suspensión del cargo, y posteriormente remitir los autos al Supremo Tribunal de Justicia.

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1822

En aquellos tiempos en los que la forma de país era una monarquía constitucional, el Imperio Mexicano, tuvo su inicio el veintiocho de septiembre de mil ochocientos veintiuno, rigiéndose por la Constitución de Cádiz mientras se reunía un Congreso Nacional para elaborar las leyes del nuevo gobierno. Éste reglamento nace en esa época, aboliendo la Constitución Española.

En este Reglamento se encuentran varios artículos dentro de los cuales destaca que cualquier mexicano puede acusar el soborno, el cohecho y el prevaricato de los **magistrados y jueces**, es decir, incluye a estos dos funcionarios públicos y la única forma de que pudieran ser suspendidos de sus funciones, era a través de la acusación legítima probada y la separación del cargo se daba cuando existía sentencia que causara ejecutoria.

Reglamento del Soberano Congreso del 25 de abril de 1823

El soberano Congreso Constituyente Mexicano, decretó un reglamento para su gobierno interior, y dentro del cual reguló un procedimiento para exigir responsabilidad a sus miembros. En lo particular, se hablaba de causas criminales de diputados, así mismo, se hablaba de quejas contra un diputado y se habla sobre formación de causa.

El proceso era claro y establecía lo siguiente¹⁸:

¹⁸ Reglamento del Soberano Congreso del 25 de abril de 1823, http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/Regla_Hist/1823.pdf

-Toda queja contra un diputado debía ser tomada en consideración por el Congreso, en sesión secreta, para ser escuchado y emitir un dictamen.

-Dicho dictamen era remitido a una Comisión Especial, y se procedía a declarar si ha o no lugar a la formación de causa, y en caso de que sea afirmativa se remitía el expediente al tribunal.

-Para que el tribunal exigiera la responsabilidad del acusado, el Congreso debía proceder a la declaración de formación de causa y se formaba un tribunal de nueve individuos sacados por suerte de una lista y se sustanciaría la acusación.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824

En el año de 1823 se instaló un nuevo Congreso, ya que el de 1822 fue suprimido por el emperador Agustín de Iturbide, quien fue el mismo el que lo reinstaló, para después establecer el Acta Constitutiva de la Federación. La Constitución de 1824 da origen al federalismo, y en ella se decretó que la Cámara de Diputados o Senadores podría conocer en calidad de jurado, acusaciones del presidente de la Federación, por delitos de traición, o estar en contra de la independencia nacional¹⁹, por cohecho o soborno, que se cometieran durante su encargo.

Además del presidente de la Federación, cualquiera de ambas Cámaras, podían someter al gran jurado, a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia y a los secretarios de despacho por delitos cometidos durante su desempeño; así mismo, ésta facultad se extendía a los gobernadores de los estados, por violación a la Constitución federal, leyes federales o las órdenes del presidente de la Federación.

Respecto a ésta última causa, hoy en día las entidades federativas son autónomas y tienen su propia soberanía, aunque en la práctica, se dan algunos métodos para someter a los gobiernos estatales de manera fáctica; por lo tanto, se puede inferir

¹⁹ Se defendía mucho la independencia nacional, puesto que era reciente la culminación de la lucha independentista, aunado a que Agustín de Iturbide al disolver al Constituyente en 1822, generó zozobra y mucha tensión en la población, dicho lo cual, se prestó mayor atención a la defensa del país independiente.

que el sistema constitucional de 1824, al reconocer expresamente la facultad del presidente para dar órdenes a los gobiernos estatales, era mas avanzado, comparado a lo que hoy tenemos en nuestro marco constitucional, por su claridad en el cumplimiento de la ley, debido a que, en la actualidad se habla de la soberanía de los estados, sin tomar en cuenta el intervencionismo existente por parte del gobierno federal, como en la actualidad sucede, que la Federación intenta tener intromisión en las Entidades Federativas.

Las Leyes Constitucionales de 1836

Durante el ejercicio del cargo como presidente de la república, Antonio López de Santa Ana, impulsó la creación de un nuevo texto constitucional, denominado Las Siete Leyes, y con ello, llegaba a su final el sistema federal establecido en la Constitución de 1824. Estas leyes que conformaban un bloque constitucional, tenían las siguientes características:

- El país se dividía en departamentos
- Los departamentos se dividían en distritos
- Los distritos se dividían en partidos
- El período presidencial se estableció para que durara ocho años
- Se creó el Supremo Poder Conservador

El Supremo Poder Conservador, tenía la facultad de declarar la nulidad de una ley o decreto, la incapacidad física o moral del presidente de la República y podía clausurar el Congreso.

En lo que respecta al tema de responsabilidades de los funcionarios públicos se decretó que el presidente de la República, no sería responsable de delitos comunes y se le otorgó fuero hasta un año después del cargo²⁰, es decir, ya se reconoce el

²⁰ Odilisa Gutiérrez Mendoza, *Op. Cit.* pp. 36-39.

fue como inmunidad para no ser procesados por la posible comisión de hechos delictivos.

También procedía el juicio político contra funcionarios como secretarios de Despacho y diputados, siendo la Cámara de Senadores quien determinaba la suspensión de funciones.

Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843

El modelo constitucional de 1824 de Las Siete Leyes, no fue suficiente para lograr una hegemonía de paz y bienestar, dado que, Antonio López de Santa Anna generó descontento en la sociedad, México perdió territorio nacional, Yucatán amenazaba con su independencia y se esparcía el temor de regresar a una monarquía constitucional. Todo lo anterior, permitió un escenario para proponer en abril de 1842 un proyecto para una nueva Constitución, en la cual Mariano Otero, fue protagonista de ésta propuesta que pretendía instaurar un gobierno republicano, representativo, popular y federal; sin embargo, fue tan fuerte la reacción de los conservadores, que haciendo uso de la facultad del Supremo Poder Conservador, disolvió el Congreso durante un año, para luego establecer las Bases Orgánicas de la República Mexicana, que tuvieron como efecto inmediato la disolución del Supremo Poder Conservador.

En éstas Bases, se implementó el fuero que confería inmunidad para los diputados y senadores respecto a sus opiniones; esto era, una disposición que prevalece hasta nuestros días, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se puede encontrar en el artículo 61.

La existencia del Gran Jurado estaba establecida en éstas Bases Orgánicas, y se conformaba por la Cámara de Diputados y Senadores, en la que se facultaba a dicho órgano a determinar posibles violaciones del presidente de la República.

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

Las Bases Orgánicas de 1846, no tuvieron permanencia en cuanto a su vigencia en México, debido a que, el país se encontraba dividido por diversos enfrentamientos entre grupos de choque, sumado a una guerra con Estados Unidos de América, tuvo como consecuencia traer de vuelta bases del federalismo.

Es por ello que el Congreso Extraordinario Constituyente aprobó, el 10 de mayo de 1847, el Acta Constitutiva y de Reformas. La responsabilidad del presidente por delitos comunes u oficiales, eran perseguidos. El artículo 16 señalaba:

El presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo, y aún de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan, no esté autorizado por la firma del Secretario responsable

Se aprecia que la responsabilidad del Presidente, estaba condicionada a que el Secretario responsable no haya firmado el acto en que se basaba la responsabilidad; esto era así, porque con la firma del titular de la Secretaría, asumía éste las consecuencias de los actos reclamados.

El doctor Soberanes explica que dentro de la reglamentación se incluía el desafuero y el juicio político, y además se incluía un procedimiento para realizar una reforma constitucional²¹.

²¹ Soberanes Fernández, José Luis, *El acta de reformas constitucionales de 1847*, Revista Mexicana de Historia del Derecho, XXVIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p. 185, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/historia-derecho/article/view/10177/12204>

La Constitución de 1857

En esta constitución encontramos en el artículo 103 que los diputados del Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho son responsables por los delitos comunes que cometen durante el tiempo de su encargo asimismo, los gobernadores de los estados y también el presidente de la República²².

Posteriormente en el artículo 104 se explica el proceso que debe seguir el congreso para erigirse en jurado y en su caso emitir la declaración de procedencia Contra el acusado para efectos de poder ser sometido y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

La Revolución Mexicana, se dio como consecuencia del descontento de la población por las condiciones de desigualdad sociales, económicas y políticas en que se encontraba México; atribuyendo tales circunstancias a la dictadura del General Porfirio Díaz, quien llevaba ejerciendo el cargo de Presidente durante 30 años. Este suceso, fue causa para la promulgación de una Constitución social, siendo la primera del siglo XX en el mundo.

En cuanto al tema de responsabilidades, esta Constitución incluyó en el título cuarto, un apartado que se refiere a los servidores públicos sujetos de responsabilidad, destacando que no hacía distinción a aquellos que eran de elección popular o los designados por el Estado, de hecho, el doctor Soberanes señala que en el proyecto de esta constitución en el año de 1916, se mejoró la técnica jurídica del texto constitucional de 1857, dado que, a pesar de los esfuerzos por mejorar y diferenciar,

²² Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 103, febrero de 1857, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

las figuras de juicio político y declaración de procedencia, no se habían perfeccionado²³.

En este apartado, se describió el concepto de servidor público que, como se mencionó, no tuvo distinción entre los representantes de elección popular y los miembros del Poder Judicial Federal, funcionarios y empleados y toda persona que desempeñara un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal.

Para el caso del Presidente de la República, su responsabilidad durante el tiempo de su encargo, tenía únicamente alcances por traicionar a la patria o delitos graves de orden común; en ese sentido, principalmente estaba sujeto a una responsabilidad en temas catalogados en materia penal.

Respecto a los Ejecutivos de las entidades federativas, diputados de legislaturas locales, magistrados de Tribunales de los Estados, o miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, y miembros de organismos públicos a los que las Constituciones locales otorguen autonomía, los hace responsables por violaciones a la Constitución, haciendo especial referencia al indebido uso o aplicación de los recursos y fondos federales.

I.III Los medios de control de responsabilidades de servidores públicos en la historia de las constituciones de Chiapas.

Con la expansión del dominio español en continente Americano, desde 1535, cuatro fueron los virreinos establecidos, de los cuales, para efectos de esta investigación se hará mención únicamente de la Nueva España, cuya capital se encontraba en lo que hoy conocemos como Ciudad de México, antes Tenochtitlán, y en el cual dentro de su circunscripción, se encontraba el Soconusco, hoy conocido como Chiapas, y

²³ Soberanes Fernández, José Luis, *Op. Cit.*, p. 1149

que a su vez por Real Cédula de fecha 20 de noviembre de 1542 pertenecía a la Audiencia de Santiago de Guatemala²⁴; y que, posteriormente en 1785 quedando establecida una Intendencia en dicho territorio.

Bajo el gobierno del emperador de México Agustín de Iturbide, Chiapas pertenecía al imperio, incorporándose en 1821, aunque, dejó la posibilidad de agregarse a la independizada Guatemala y que, voluntariamente el 23 de enero de 1824 a través de una solicitud a México, se formalizó dicha unión a través del voto directo de los pobladores del territorio chiapaneco que decidieron el 14 de septiembre de 1824 ser parte de México y, el 02 de octubre de ese mismo año quedó aprobada por el Congreso Mexicano dicha decisión²⁵; dicho esto, Chiapas ha estado en la federación de México desde 1824, y con ello lo han acompañado seis constituciones políticas: la de 1826, la de 1858, 1894, 1921, 1973 y 1982,²⁶ en consecuencia, haré mención de manera muy breve, de las formas de control para los servidores públicos a nivel estatal y como hemos ido evolucionando hasta nuestros días.

Con la instalación del Primer Congreso Constituyente de 1825, el cual sucede después de aquellas discusiones sobre el futuro de la federación a México, llevándolo a cabo un histórico plebiscito de 96,829 chiapanecos para que dieran su voto a favor de formar parte de México, Chiapas pudo proclamarse como federación de los Estados Unidos Mexicanos y con ello, debía integrarse un Congreso Constituyente para encargarse de formular su Constitución Política en concordancia con la Federal.

En la primer constitución chiapaneca, se observa que en el artículo 126 señalaba que todo funcionario al posecionarse de su cargo, debía jurar la observancia de la constitución general, la del Estado y las leyes, desempeñando de manera fiel sus

²⁴ Salazar Andreu, Juan Pablo, *Op. Cit.*, p. 357, 391.

²⁵ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Hace 193 años Chiapas se integró como Estado de la República Federal Mexicana*, Página del Gobierno de México, México, 2017, <https://www.gob.mx/inafed/articulos/hace-193-anos-chiapas-se-integro-a-la-republica-mexicana>.

²⁶ Castro Aguilar, José Luis, *Historia de los textos de la Constitución Política del estado de Chiapas, 1826-1982*, Consejo Estatal para las Culturas y las Artes de Chiapas, México, 2017, p. 7

deberes. Incluye en este apartado, la facultad al Congreso para resolver y hacer efectivas aquellas infracciones a la constitución y las leyes.

En la constitución chiapaneca de 1858, decretada el 4 de enero del mismo año por el Honorable Congreso Constituyente del mismo Estado, se incluye un capítulo denominado “De la responsabilidad de los funcionarios públicos”, y ésta permitía, como en la Constitución Federal de 1857, que el Gobernador del Estado, los Diputados al Congreso del mismo, los Ministros del Tribunal de Justicia, el Secretario del despacho y el Tesorero general, así como todos los funcionarios inferiores, podrían ser responsables por los delitos comunes que cometieran durante su encargo y por faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de su mismo encargo²⁷, esto mas adelante en el apartado del fuero constitucional se explicará sobre los delitos comunes y delitos oficiales, los cuales ya se encontraban en los artículos 106 y 107 de ésta Constitución.

Así mismo, se reconocía el fuero inmunidad al Gobernador durante el periodo de sus funciones, dado que, solo podría ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común²⁸.

I.IV El fuero constitucional y la importancia de la inmunidad que confiere a los servidores públicos.

La palabra *fuero* tiene muchas acepciones, dado que, etimológicamente viene del término *fórum* que significa fuero o tribunal, dicho lo cual, se ha utilizado para diversos sentidos, por ejemplo: fue utilizado para llamar así a las compilaciones de leyes, tenemos el *fuero juzgo* o *fuero real*; también se usó para referirse a los

²⁷ Castro Aguilar, José Luis, *Op. Cit.* p. 64

²⁸ *Ibíd*em, p. 65

privilegios o concesiones de gracias que se otorgaban en España; y también se continua utilizando para la jurisdicción o potestad para juzgar²⁹.

El autor Eduardo Andrade Sánchez, menciona que el fuero deriva del latín *forum*, que significa recinto sin edificar, plaza pública, vida pública y judicial³⁰; por otro lado, puede darse también como un sinónimo de competencia, por ejemplo: fuero común, federal o en razón del domicilio.

El término *fuero* tiene su antecedente en México, en el Acta de Reformas de 1847 por Mariano Otero, y formalizado y reconocido en la reforma constitucional del 28 de diciembre de 1982, cuando se adoptó el término de declaración de procedencia³¹.

De esta manera la palabra *fuero* tiene diversos significados dependiendo el contexto en el que se utiliza, ya que en el orden judicial puede ser utilizado para referirse, al lugar del juicio, donde se administre la justicia, o bien, la potestad jurisdiccional, y también se puede referir a la jurisdicción y competencia de determinados tribunales; también tenemos en el orden legislativo que puede referirse a lo que se había mencionado en cuanto a compilaciones o códigos en donde se denominaban fuero juzgo y fuero real entre otras; en el orden ejecutivo también se encuentra utilizado este vocablo al referirse a diversos documentos como lo eran las cartas expedidas por los reyes o señores en virtud de privilegios emanados de la soberanía, que otorgaban privilegios y concesiones de manera solemne.

²⁹ Espinosa Vargas, Jessica, *Evolución histórico-jurídica del fuero inmunidad en México, su estado actual*. Tirant Lo Blanch, México, 2018, p. 39.

³⁰ Andrade Sánchez, Eduardo, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2004, p. 1.

³¹ González Oropeza, Manuel, *El derecho por entregas*, RU Jurídicas UNAM, México, 2006, *Capítulo denominado el fuero constitucional frente a la nueva realidad política del país*, obtenido de la pagina <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11944>.

También existe el fuero de guerra, el cual data desde el derecho romano el cual se refiere a competencia de tribunales militares, dependiendo la naturaleza del hecho delictuoso ya que esta surge cuando se trata de delitos o fallas del orden militar.³²

En ese sentido cuando se utiliza el vocablo fuero para el caso de los hechos delictuosos que surgen cuando se trate de delitos o fallas del orden militar, se referirá a que los juzgados militares son los competentes para conocer de este tipo de asuntos. De lo anterior, es importante precisar que este fuero se divide en militar y político, dentro del cual, el primero se confiere a las personas que servían en el ejército, armada y las milicias, y adicionalmente, las personas en retiro; y, por otro lado, el fuero político era aquel que usaban los jefes y oficiales de la Secretaría de Guerra y marina, comisarios, contadores y tesoreros, y también, dependientes de hospitales militares.³³

También existe lo que llamamos fuero eclesiástico, la cual está sujeta a una jurisdicción de un juez religioso que conoce causas en las que compete a disposiciones canónicas, en la época colonial este fuero tuvo un poder amplio que incluso le permitía conocer de causas civiles, como lo es el matrimonio, la sepulturas y los diezmos³⁴.

El fuero eclesiástico era ejercitado por tribunales especiales que fueron creados por el Papa Gregorio VIII, y fueron establecidos también en el territorio de las Indias, y estaban reconocidos e incluidos legalmente en la Recopilación de leyes de los reinos de las Indias de 1680³⁵.

Estaba un juez ordinario que conocía asuntos en materia civil y criminal y a cargo del obispo o arzobispo, y éstos tenían la facultad de imponer penas pecuniarias y su competencia podía ejercerse a través de sus vicarios, quienes actuaban con la

³² *Ibidem*, p. 40.

³³ *Ídem*.

³⁴ *Ibidem*, p.43

³⁵ *Ídem*.

misma autoridad que el obispo; y que, a pesar de no poder apelar sus decisiones, existía la posibilidad de recusarlas, acusar la nulidad, imponer la queja y la suplicación³⁶.

La trascendencia de este fuero fue en gran magnitud, que pasó de estar reconocida en la Constitución de Cádiz, la cual se encontraba regulado por el artículo 249, reconociéndose hasta las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, en el artículo 9 fracción VIII, llegando a su fin con la Constitución de 1857, materializando la separación de la Iglesia y el Estado de manera definitiva con la Ley del 4 de diciembre de 1860 donde se abrogaron los recursos de fuerza y el derecho de asilo en los templos³⁷.

Existió también el fuero universitario, creado para preservar universidades españolas silvianas y conferirles verdadera autonomía; es así como universidades de Lima y México tenían jurisdicción sobre sus profesores, empleados y alumnos, y les permitía sancionar aquellas conductas que representaban ser un delito dentro y fuera de las instalaciones universitarias, aclarando que, se ejercitaba esta jurisdicción sustancialmente como un poder de disciplina, debido a que no tenían potestad para conocer asuntos de índole civil.

Este fuero era ejercido por el llamado *maestrescuela* y sus funciones estaban reconocidas por reglas papales dictadas en 1420, 1421 y 1422; lo que mas tarde se reglamentó con los Reyes Católicos a través de las Capitulaciones de Santa Fe de 1492³⁸.

Después de analizar los diferentes tipos de fuero en los cuales se mencionaron sólo algunos, y en la actualidad dejaron de estar vigentes en nuestro país porque

³⁶ *Ídem.*

³⁷ *Ídem.*

³⁸ *Ídem.*

conllevaban implícitamente a la aplicación de estatutos jurídicos diferenciados³⁹, y representaban privilegios que ya no formaban parte del Estado liberal que transformó a nuestro país y comenzó con el Plan de Ayutla, que, según el doctor Soberanes, es el prolegómeno al constitucionalismo liberal mexicano⁴⁰.

De lo anterior, queda vigente únicamente aquél fuero que interesa a la presente investigación, y que la Suprema Corte de Justicia se refiere como aquella protección a los servidores públicos de alto rango de la Federación y de los estados, en contra de eventuales y acusaciones las cuales se pueden dar sin fundamento por parte de grupos opositores, pero también para efectos de mantener un equilibrio en los poderes del Estado, de aquí se advierte que la suprema corte tenga criterios de tesis como la contenida en el registro 304181, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. LXXXVIII, s/fecha, p. 327.

En ese sentido, el fuero del que se va abordar a continuación, trata sobre la inmunidad que tienen algunos funcionarios, que es oponible al Poder Judicial, por la consignación del Ministerio Público de algún delito común.

Dada las menciones anteriores, referentes al fuero como una competencia jurisdiccional, debe distinguirse ahora como una prerrogativa, la cual se confiere a funcionarios públicos sujetos a diferentes tipos de responsabilidades entre las que destacan la administrativa, la penal y la política.

La Real Academia Española señala que por prerrogativa se entiende como *“privilegio, gracia o excención que se concede a alguien para que goce de ello, vinculado regularmente a una dignidad, empleo o cargo”* así mismo, tiene otra acepción la cual define como *“Facultad importante de alguno de los poderes*

³⁹ Caballero Ochoa, José Luis, *El derecho internacional en la integración constitucional. Elementos para una hermenéutica de los derechos fundamentales*, El estado constitucional contemporáneo, culturas y sistemas jurídicos comparados, tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006, p. 42.

⁴⁰ Soberanes Fernández, José Luis, *Op. Cit.*, p. 643.

*supremos del Estado, en orden a su ejercicio o a las relaciones con los demás poderes de clase semejante*⁴¹.

Cuando se habla de fuero constitucional, debe entenderse que es una expresión regulada en nuestro país, y contempla una prerrogativa de inviolabilidad, inmunidad y juicio político, los cuales están reconocidos en los artículos 108, 109, 110 y 111 de la Constitución Política Mexicana vigente. Es de saberse que el término de “altos funcionarios” al que hacía alusión el artículo 110, fue eliminado en 1982 y se generalizó el concepto de “servidores públicos”⁴², lo cual hablaré mas adelante.

En la actualidad, el Estado de Chiapas, ha tenido una evolución sistemática, porque los procesos y figuras e instituciones que jurídicamente se han creado y regulado tienen un origen constitucional. Burgoa menciona en su libro Derecho Constitucional Mexicano que:

*“la Constitución es, prima facie, el ordenamiento fundamental y supremo que se proclaman los fines primordiales del Estado y se establecen las normas básicas a las que debe ajustarse su poder público de imperio para realizarlos, el estudio cabal de la misma no debe prescindir del tratamiento de la finalidad estatal”*⁴³

El poder público estatal actúa a través de la función legislativa, administrativa y judicial dentro de los cuales está reconocida la organización política del Estado; dicho lo cual, existe una constitución escrita, porque sus disposiciones están plasmadas en un texto normativo y en forma de articulado lo cual compone la regulación constitucional con precisión, esto debería de suponer una garantía para la soberanía popular y para la actuación jurídica de los órganos y autoridades

⁴¹ Real Academia Española: *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., [versión 23.4 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [Fecha de la consulta: 14 de abril de 2021].

⁴² Andrade Sánchez, Eduardo, *Op. Cit.*, p. 2

⁴³ Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 5^a ed., México, Editorial Porrúa, 1984, P. 279

estatales puesto que sus funciones están delimitadas en dicho texto lo cual debería de evitar una extralimitación y transgresión en su actividad pública.⁴⁴

Por ello, dentro de nuestra constitución local está señalado que, el artículo 112 regula la figura de la declaración de procedencia y determina de manera muy breve sin entrar en detalles, los pasos que se deben seguir para llevarla a cabo; siendo así que, la declaración de procedencia en Chiapas, para el caso de aquellas y aquellos servidores públicos que gozan del fuero inmunidad e inviolabilidad y resultaren a tener acusación por la posible comisión de hechos delictivos de fuero común, es un proceso que se encuentra regulado inicialmente, en la Constitución Política Estatal y de manera secundaria, en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas.

En el mundo en el que vivimos actualmente, donde la sociedad en general, incluyendo partidos políticos, organizaciones sociales, grupos de poder que controlan medios de comunicación, pueden llevar a cabo falsas acusaciones contra servidores públicos que tienen a su cargo dirigir las funciones del Estado como ya lo mencioné anteriormente, que son la administración, la función legislativa y la judicial; dicho esto, generó de manera expresa el establecimiento de la figura denominada fuero, y es constitucional porque así está reconocida principalmente en nuestra carta magna.

Como se explicará en este apartado, la finalidad del fuero constitucional no recae en una protección personal del funcionario, sino que, tiene la finalidad de encontrar un equilibrio entre los poderes del Estado, permitiendo el funcionamiento normal del gobierno institucional en el régimen democrático en el que vivimos.⁴⁵

Esto dio motivo a que se consignará en los artículos 103 y 107 de la Constitución de 1857 el apartado correspondiente al fuero constitucional que, inicialmente dio

⁴⁴ *Ídem.*

⁴⁵ *Ídem.*

lugar a dos clases de procedimiento, por una parte tratándose de delitos comunes y, por otro, cuando se trate de delitos oficiales que hayan cometido los servidores públicos que gozan de este fuero; es decir, originalmente se hacía la distinción de delitos comunes y delitos oficiales, entendiéndose a los segundos por delitos cometidos con motivo del desempeño del cargo público conferido, y en el caso de los primeros se entiende que es todo aquel delito cometido, sin que tenga relación con el desempeño de la función pública por el cual está en el cargo⁴⁶.

Esto quería decir, que para el primero de los casos, es decir, para los delitos comunes, un juez competente no podía proceder contra la o el servidor público que hubiese cometido un delito o al menos se presuma la comisión éste, sin antes haber sido declarado por la Cámara respectiva, si había lugar a la formación de causa, esto es la declaración de procedencia o comunmente denominado *desafuero*.

En ese sentido, para poder llevar a cabo una acción judicial por la comisión de un delito se requería que previo a ello, existiera declaración de procedencia por parte de la Cámara respectiva; lo que se traduce a que, para poder ejercitar acción penal contra la o el servidor público, el desafuero era un requisito de procedibilidad.

Cuando se refería a la segunda clase de delitos, la cual se consignaba en la Constitución de 1857 y en el texto original de la de 1917, se refería a aquellos funcionarios que gozaban de fuero y que para el caso de responsabilidades oficiales debían ser juzgados por jurados compuestos de los altos cuerpos políticos en la nación, Burgoa cita a Jacinto Pallares al referirse a este procedimiento y señala que la razón y conveniencia de este fuero es clara puesto que:

“...las responsabilidades oficiales de los funcionarios que lo gozan tienen íntimo enlace con la política; cuestiones políticas son las que tienen que decidirse al juzgarlos; es un juicio político el que se trata de abrir; la pena que se les impone no es otra que la muerte política; es pues, necesario que funcionarios de la primera

⁴⁶ Andrade Sánchez, Eduardo, *Op. Cit.*, p. 5.

*jerarquía, dotados de profundos conocimientos y larga práctica en la cosa pública, interiorizados en todos los giros que toman los abusos políticos, apreciadores exactos de la trascendencia de tales y cuales delitos oficiales y profundamente versados en todos los ramos de la legislación, sean lo que conozcan de ese juicio político...*⁴⁷

Cabe aclarar que al día de hoy, ya no existe la distinción entre delitos oficiales y comunes, puesto que, bajo la actual Constitución, la comisión de cualquier delito da lugar al inicio del proceso penal contra el servidor público que los cometa y, por otro lado, existe un régimen general de responsabilidades administrativas consagradas en una Ley como mas adelante se abordará en el tema, y que representan faltas u omisiones en el ejercicio del cargo de todo servidor público⁴⁸.

Con lo anterior se puede inferir que, para el caso de delitos debe seguirse el procedimiento señalado en el artículo 111 de la Constitución Política Federal, a través de la declaración de procedencia y para el caso de actos correspondientes a faltas u omisiones en uso de funciones del cargo público inherentes a éste, el procedimiento a seguir se denominará *juicio político*.

En tanto que para proceder a quitar el fuero constitucional por delitos cometidos por las y los servidores públicos, está regulado actualmente en el artículo 61 y 111, y tiene como fin otorgar la prerrogativa de inviolabilidad e inmunidad hacia los poderes legislativo (artículo 61 y 111), ejecutivo (artículo 111) y judicial (artículo 111) del país y de los estados que lo integran. Este fuero, opera bajo dos aspectos el primero de ellos es el fuero inviolabilidad y el fuero inmunidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales y que en ambos casos tienen efectos jurídicos distintos al igual que la titularidad en cuanto a las y los servidores públicos que gozan de esta⁴⁹.

⁴⁷ Burgoa, Ignacio, *Op. Cit.*, pp. 553-554

⁴⁸ Andrade Sánchez, Eduardo, *Op. Cit.*, p. 31.

⁴⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª Ed, México, Editorial Porrúa 1984, p. 279

Hablar de inviolabilidad, se traduce a un privilegio o prerrogativa que conlleva a una facultad de irresponsabilidad, puesto que su efecto genera que en casos en los que la conducta de quién goza de ella, sea completamente inviolable siempre y cuando se desempeñe en el cargo, esto está plenamente identificado en el artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto quiere decir, que los diputados y senadores en forma absoluta son inviolables por las opiniones que manifiesten y no pueden ser reconvenidos por ellas, esto confirma que en casos de manifestación de ideas, en uso de su libertad de expresión no constituirán un delito, en específico aquellas ideas que representen difamación, calumnia, etc.; sin embargo existe también lo señalado en el artículo 108 en el cual confiere inmunidad entre otros servidores públicos, a las y los diputados y senadores para que no puedan ser perseguidos penalmente durante el tiempo de su representación, sin antes la Cámara correspondiente se haya elegido en jurado para pronunciarse respecto a la procedencia o no del desafuero que permita que sean sancionados penalmente a través del proceso penal correspondiente, o bien, el fuero concluya junto con el cargo para el que fue elegido el acusado. Éste último apartado es el que va a ser materia de declaración de procedencia, y no así la prerrogativa del artículo 61 constitucional.

En otras palabras, la inviolabilidad se puede entender como la protección que tienen los legisladores durante el tiempo de su representación por las manifestaciones que realicen, en el ejercicio de la representación popular, y la inmunidad confiere protección frente a la investigación por la posible comisión de hechos delictivos; por esta razón, la declaración de procedencia representa un requisito de procedibilidad para intentar el ejercicio de la acción penal contra un servidor público que goce de este fuero constitucional⁵⁰.

⁵⁰ *Ídem.*

De lo anterior, puede afirmarse que la inviolabilidad es considerada como un instrumento de protección para los diputados y senadores y está consagrada en el artículo 61 constitucional, siempre y cuando operen durante el desempeño del cargo, lo anterior es así porque a la literalidad del texto normativo, se interpreta dicha función para aquellas. Y aquellos legisladores que se encuentren activos y no bajo licencia, por lo tanto este fuero no recae sobre la investidura del legislador sino que recae en el ejercicio de Sus funciones que realicen como integrantes de la Cámara respectiva; esto es así, porque no se puede inferir que el hecho de ser diputado o senador implique que sean inviolables sus actos y conductas mientras se encuentran bajo una licencia que lo separe temporalmente de sus funciones puesto que, lo previsto en el artículo antes citado únicamente protege su ejercicio funcional⁵¹ y también se ha llegado a denominar como *fuero parlamentario*⁵².

Felipe Tena Ramírez afirma que es preciso asegurar a las y los legisladores una absoluta independencia en el ejercicio de sus funciones⁵³, por lo tanto cuando hace esta afirmación robustece a lo que me he referido en líneas anteriores y, demuestra que el objeto de que exista esta inviolabilidad, es para efectos de no coartarlos en su función legislativa, que durante su encargo, las manifestaciones que realicen no sean consecuencia de acusaciones que den motivo a enjuiciarlos penalmente y así privarlos de su encargo.

Cabe aclarar que en el caso de los suplentes de los diputados y senadores, no gozan de esta inviolabilidad porque, como ya se ha hablado, esta prerrogativa se otorga al legislador en atención al desempeño de su encargo, por lo tanto, un suplente al no estar en funciones del cargo, y no ser titular del mismo, no goza de dicha inviolabilidad en su conducta.

⁵¹ *Ídem.*

⁵² Andrade Sánchez, Eduardo, *Op. Cit.*, p. 24

⁵³ Tena Ramírez, Felipe, *Op. Cit.*, p. 279

Así lo afirma Burgóa al señalar que los suplentes, no están investidos del fuero, toda vez que la prerrogativa se otorga al funcionario en atención al desempeño de su encargo, por lo tanto, mientras no estén sustituyendo al titular del cargo, no podrán gozar de dicho fuero⁵⁴.

Contrario a lo señalado en el párrafo anterior, si el titular del cargo, no lo está ejerciendo, como mas adelante hablaré de las licencias, se entiende que ésta circunstancia impide que las prerrogativas que envisten al funcionario cesarán mientras no esté a cargo del mismo, ya sea por licencia, suspensión o bien, alguna otra característica que permita dejar de estar en funciones de un cargo público; esto explica por qué los efectos de la declaración de procedencia, que es la remoción del cargo, no como castigo, sino como un efecto de la supresión de la función, el fuero desaparece con ello, y deja en aptitud a la o el acusado, de ser sometido a los tribunales competentes.

Por ello, se puede afirmar que al ser las prerrogativas como inviolabilidad e inmunidad, inherentes al cargo público, desaparecen cuando la persona se aleja de la función, sin detrimento de la independencia y autonomía del órgano del Estado a que pertenece.

Además de la inviolabilidad, las y los legisladores gozan de una inmunidad que confiere una protección al desempeño de su cargo público, debido a que, reviste especial importancia y tiene como objetivo que sus titulares no puedan ser sometidos a la acción de la justicia de manera inmediata, evitando que se interrumpan y obstruyan sus funciones.

En este caso, se trata de un privilegio procesal, el cual se traduce en un requisito de procedibilidad, y está reconocido de manera implícita en el artículo 111 constitucional, el cual señala que si un alto funcionario llega a cometer un delito cuando esté desempeñando su cargo, forzosamente debe agotarse el

⁵⁴ Burgoa Ignacio, *Op. Cit.*, p. 557

procedimiento para llevar a cabo la declaración de procedencia, conocido también como desafuero.

El fuero que confiere inmunidad para las y los diputados y senadores así como todas las y los legisladores estatales, también existe para funcionarios que pertenecen a los poderes del Estado, con la finalidad de que desempeñan sus funciones sin ser perseguidos por actos punibles que llegaran a cometer, debiendo agotar ante la Cámara respectiva el procedimiento de declaración de procedencia del que tanto se ha hablado en la presente investigación.

De la misma manera que sucede con las y los legisladores, a dicha inmunidad destinada a excentar al funcionario público de la jurisdicción común se va a llamar fuero; pero no debe confundirse con la acepción que Felipe Tena Ramírez le da, al evocar aquél fuero que otorgaba privilegios para determinadas personas para ser juzgados por tribunales de su clase y no por la justicia común⁵⁵, puesto que éstos fueron abolidos en la Constitución de 1857 y en la actual de 1917 salvo el fuero militar que aún sigue presente hasta nuestros días.

Respecto a los antiguos fueros, realmente se hablaba de una clase beneficiada y que permitía alejarlos de la justicia común, para tener una especie de justicia con base en su rango o clase social a la que pertenecían; sin embargo, el fuero constitucional al que debo referirme no confiere privilegios como se mencionó anteriormente, puesto que no va dirigido esencialmente al funcionario, toda vez que esto infringiría el principio de igualdad del régimen democrático, como lo mencionaron y pretendieron justificar las y los legisladores de Tabasco bajo este argumento; más bien este fuero al que me he referido protege la función del cargo y de la persona que lo ocupa, contra amagos de poder y de fuerza.

Por esta razón en el artículo 108 de la Constitución federal se refiere a la responsabilidad por delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo

⁵⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Op. Cit.*, p. 559.

así como delitos, faltas omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Para el caso de iniciar una declaración de procedencia por aquellos delitos comunes cometidos por las y los servidores públicos que gocen de este fuero constitucional, y como más adelante se explicará, se lleva a cabo por la Cámara de Diputados, y su decisión permite declarar el desafuero para efectos de que sea juzgado ante tribunales del fuero común especializados en materia penal para el caso que nos ocupa.

De esta manera podemos diferenciar el fuero inmunidad que confiere el artículo 61 a los diputados y senadores, dado que por sus opiniones no pueden ser juzgados, es decir existe una irresponsabilidad jurídica; por otro lado, se encuentra el fuero que se traduce en la no procesabilidad ante autoridades judiciales ordinarias federales o locales, la cual se traduce en que, para que sea juzgado un servidor público, debe agotarse el procedimiento de declaración de procedencia para efectos de que quede sujeto a la potestad jurisdiccional ordinaria. Por esta razón, se afirma que la declaración de procedencia es un requisito de procesabilidad para proceder penalmente contra algún funcionario, y se explicará mas adelante, en que consiste este requisito para que se pueda iniciarse un proceso penal contra las y los servidores públicos.

Dicho de otro modo, el fuero que otorga o confiere el beneficio de no ser procesado ante la comisión de algún delito, no implica que no sean responsables los funcionarios sino que, su responsabilidad queda acotada y está sujeta al desafuero que permita dejarlos a disposición de los tribunales que deban juzgarlos, o bien, hasta que dejen el cargo por haber culminado el periodo del mismo; esto quiere decir que, la inmunidad conferida por el fuero, no genera una exclusión del delito para la o el servidor público.

Las y los funcionarios que gozan del fuero en razón de su encargo, y que por razones personales o de otra índole, deciden solicitar una licencia para separarse del cargo; para este caso, Felipe Tena Ramírez, afirma que el objeto de solicitar licencia, es que el funcionario pueda dedicarse a otro empleo o comisión, incompatible con las funciones protegidas por el fuero⁵⁶.

Por ello, se asume que, aquél funcionario que solicite una licencia y le sea autorizada en los términos que la ley determine, dejará de gozar del fuero, puesto que, como se ha mencionado en repetidas ocasiones, el fuero se instituye para proteger la función del cargo conferido⁵⁷.

Esto es así, puesto que la licencia o la separación temporal del cargo de cualquier funcionario, es incompatible con las funciones protegidas por el fuero, dado que la licencia tiene como efectos un permiso para ausentarse de la función que está ejercitando en el momento anterior al que la solicita, y aunque este no renuncie, al ser el fuero propio de la protección de la función que se encuentra realizando, se entiende que dejará de gozar de ésta prerrogativa y, como consecuencia de ello, en caso de que cometa algún delito mientras goza de la licencia, no tendrá protección alguna y de manera inmediata, estará sujeto a la jurisdicción de las autoridades competentes.

A la licencia que solicite la persona que goce de fuero en razón de su encargo, y toda vez que, cómo se explicó en este apartado, al momento de separarse temporalmente del mismo, pierde los efectos y protección del fuero inmunidad, podría concluirse que, en la especie se trata de un *desafuero voluntario*.

A pesar de que doctrinariamente en nuestro país, donde han coincidido Felipe Tena Ramírez e Ignacio Burgoa, respecto a que los funcionarios que gocen de fuero, al pedir licencia se entiende que pierden dicha prerrogativa; la Suprema Corte de

⁵⁶ *Ibidem*, p.566.

⁵⁷ *Ibidem*, p.567.

Justicia de la Nación ha emitido diferentes criterios, respecto a que, en el caso de los legisladores que gozan del fuero, aún teniendo licencia concedida, no están privados de esta prerrogativa.

Entre esos criterios destaca el que se refiere al fuero constitucional como una inmunidad que confiere un beneficio a quien goza de ella, protegiendo así su independencia y autonomía frente a otras jurisdicciones.

Continúa explicando que es una prerrogativa que solo puede ser revocada por la Cámara de Diputados mediante una votación de mayoría absoluta; así mismo refiere que cuando existe una licencia concedida a un diputado, por ejemplo, para separarse del cargo, no implica la privación de su fuero.

Aunque esta prerrogativa está esencialmente protegida, no debe renunciarse ya que el beneficio establecido busca proteger la función del cargo público y, en consecuencia, nadie que tenga fuero inmunidad, puede ser sujeto a proceso, ni ordenar su aprehensión mientras mantenga el mismo⁵⁸.

Del análisis que se realiza al contenido de la tesis citada, se identifican características que embisten al fuero, así como, hace diferenciación entre desafuero (declaración de procedencia) y la licencia, representandolo de esta manera:

Fuero	a).- Prerrogativa indispensable para la existencia de las instituciones. b).- Confiere facultad a quien la goza, para no comparecer ante autoridades jurisdiccionales extrañas a donde pertenece, sin antes contar con la declaración correspondiente de la Cámara respectiva.
-------	---

⁵⁸ Tesis Aislada 304198, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. LXXXVIII, s/fecha, p. 763.

	c).- Impide que la asamblea representativa se coarte o se altere, por intervención de otros poderes.
Licencia	a).- No se pierde el carácter de representante popular y el interesado puede volver a sus funciones al terminar esa licencia. b).- Basta un quórum ordinario para que sea autorizada.
Desafuero	a).- Se requiere para que se cumplan las condiciones de procedibilidad y punibilidad b).- Requiere un quórum determinado en la Constitución que se refiere a tres cuartas partes.

De la información de la tesis aislada, se entiende que existe una interpretación judicial en la cual, dan lugar a no quitar el fuero para los casos en los que se separe del cargo por licencia el funcionario que goza de esta; por ello, pudiera inferirse que existe una laguna normativa desde su creación en nuestra legislación mexicana y hasta nuestros días, que deja un gran vacío para estos casos en los que muchas diputadas y diputados puedan solicitar una licencia, sabiendo que cometieron algún delito y estos continuen con esta prerrogativa aunque no estén en su encargo activamente.

Sin embargo, el artículo 112 de la Constitución Federal, dispone que no se requiere declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando el delito sea cometido estando separado de su encargo; pero, ¿qué sucede si el servidor público comete el delito estando en el cargo y después solicita licencia?.

En México, el legislador René Bejarano, operador político del Partido de la Revolución Democrática, perdió el fuero mientras estaba en licencia en la Cámara

de Diputados⁵⁹; Este caso confirma que un legislador con licencia puede ser desafuero, al haber presuntamente cometido un delito aunque no estuviera en funciones del cargo, según lo establecido en el artículo 112 Constitucional. Además, el fuero para los legisladores puede aplicarse desde el momento en que son elegidos, incluso antes de tomar posesión del cargo⁶⁰.

Se ha mencionado que el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que indica que no se necesita una declaración de procedencia cuando una persona servidora pública con fuero comete un delito mientras está separado de su cargo; sin embargo, queda abierta la posibilidad con el caso antes mencionado, puesto que tiene los mismos efectos.

En los últimos años, se ha propuesto la desaparición del fuero que confiere inmunidad, lo cual ha llevado a Entidades Federativas como la de Tabasco, que con treinta y tres votos a favor (de un total de treinta y cinco), el Congreso de esa Entidad Federativa, aprobó eliminar el fuero constitucional para el gobernador, alcaldes, diputados locales, consejeros, magistrados y jueces estatales, dejando sin esta prerrogativa y protección a dichos servidores públicos.

Así fue como, a través del periódico oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tabasco, mediante decreto 003, fueron reformados los artículos 35, párrafo cuarto, y 67, fracción II, párrafo primero; y se derogan, del artículo 18, el párrafo segundo, del artículo 36, el párrafo primero de la fracción XXV, del artículo 67, el párrafo segundo de la fracción II, y los artículos 69 y 70, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco de la cual interesa hacer hincapié en el artículo 67 fracción II que señala:

⁵⁹ La Redacción, 05 de noviembre de 2004, *Revista Procesos*, url: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2004/11/5/se-consuma-en-san-lazaro-desafuero-de-bejarano-62009.html>

⁶⁰ González Oropeza, Manuel, *El derecho por entregas*, Editora Laguna, S.A de C.V., 2006, p. 183, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/3038>.

“...II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la Legislación Penal. En ningún caso se requerirá declaración de procedencia por el Congreso del Estado...”

Esta iniciativa aprobada, fue presentada por los Diputados integrantes de la fracción Parlamentaria de MORENA, proponiendo eliminar el fuero, sustentandola en una exposición de motivos que da lugar a su análisis.

Por una parte, la reforma hace mención que se ha creado el Sistema Nacional Anticorrupción, con la finalidad de comenzar a trabajar en el combate a ese fenómeno social que hace daño a la democracia, y por ello, la Federación y las Entidades Federativas adquirieron una obligación para hacer funcionar este Sistema; esto tuvo como consecuencia que el 28 de junio de 2017, el Congreso Local de Tabasco, diera vida al Sistema Estatal Anticorrupción, y como consecuencia de ello, se debe quitar el fuero para que pueda transitar de manera adecuada la investigación y sanción de los actos de corrupción en el ámbito local.

De una interpretación teleológica, dicha reforma no justifica como tal la eliminación del fuero toda vez que todo lo relacionado a la corrupción no se debe de generalizar con la comisión de cualquier delito; porque los actos de corrupción son sancionados por las leyes de responsabilidades de cada Entidad Federativa, en concordancia con la Ley General en la materia; aunado a lo anterior, bajo la premisa de que todo acto de corrupción representa la comisión de un delito; pero, no todo acto de corrupción es delito.

El claro ejemplo que tenemos en el Estado de Chiapas, es que para estar en sintonía con el Sistema Nacional Anticorrupción, eliminaron el requisito de procedibilidad que señala el artículo 112 de la Constitución Política del Estado, para que en la comisión de delitos relacionados con la corrupción sea innecesario el procedimiento de declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados del Congreso del Estado,

dejando a salvo, única y exclusivamente el fuero para los demás delitos del orden común.

Lo ocurrido en Chiapas fue publicado en el periódico oficial número 009, el día jueves 10 de enero de 2019, por medio del cual se reformó el artículo 112 constitucional de Chiapas para excluir el procedimiento de declaración de procedencia respecto de los delitos por hechos de corrupción, es decir, para este tipo de hechos sancionados por la ley penal ya no representa un requisito de procedibilidad.

Esto en comparación con el análisis de la reforma realizada en el Estado de Tabasco, es menos invasiva y más congruente puesto que, dentro de la exposición de motivos del decreto de reforma de esta entidad federativa emiten un argumento que, a la luz de la interpretación teleológica, no cumple las reglas de la lógica, puesto que parten de algo particular para reformar algo general, y la finalidad con la que justifican la reforma, no es congruente con el resultado.

De igual manera, justifican que, ya no es necesaria la declaración de procedencia dado que nuestro sistema de justicia penal garantiza la presunción de inocencia, en ese sentido argumentan que pasamos de un sistema en el que se procedía a la aprehensión para investigar, igualmente a través de este principio ya no es una circunstancia que se pueda dar, y aleja de la posibilidad de que prosperen acusaciones sin fundamentos y consignas políticas; es decir, en este apartado de la exposición de motivos de la reforma de Tabasco pudiera resultar ser acertada la apreciación, desde un punto de vista penal ya que los argumentos anteriormente expuestos son válidos puesto que así se reformó en el 2008 nuestro sistema de justicia penal.

Sin embargo, omitieron la posibilidad de que en este sistema también existe la prisión preventiva como medida cautelar, durante la investigación en caso de delitos

graves y qué en determinadas acusaciones (a veces sin fundamentos), pueden llegar a darse contra los actores políticos que gozaban de este fuero.

En realidad se debe atender al sistema jurídico de este país para poder darnos cuenta que no existe como tal una presunción de inocencia o de culpabilidad puesto que basta con determinar si el delito está tipificado como aquellos que requieren prisión preventiva para poder cuartar la libertad del individuo.

En nuestro país, la presunción de inocencia es el derecho que tenemos todos a que se nos considere inocentes hasta que no se demuestre lo contrario⁶¹; sin embargo, lo anterior se contradice porque existe la medida cautelar denominada prisión preventiva, la cual puede determinarse como una privación de derechos que se impone sin juicio previo, y nuestra Constitución Mexicana la regula en el artículo 18⁶².

Continuando con el análisis de esta exposición de motivos, los legisladores de la Entidad de Tabasco, dan una característica que no está reconocida en la doctrina de Felipe Tena Ramírez y, tampoco en la de Ignacio Burgoa cuando se analiza el derecho constitucional mexicano respecto a la figura del fuero, y me refiero a lo expuesto en el decreto referido, donde señalan que es una forma de discriminación y lo igualan como si fueran títulos de nobleza, honores hereditarios, fundamentando que no debe existir fuero porque así lo ordena el artículo 1 y 13 de nuestro pacto federal; esto no coincide con lo expuesto en líneas anteriores, toda vez que los privilegios o prerrogativas no son conferidas a la persona y tampoco al servidor público como tal; sino que, es una investidura que consigo trae el cargo público que se está ejerciendo, dicho de otra forma, los legisladores cometieron una mala apreciación e interpretación al esquema normativo para justificar la eliminación total del fuero constitucional.

⁶¹ Beltrán Gaos, Mónica, *¿Inocentes o culpables? Perspectiva comparada del principio de presunción de inocencia*, El estado constitucional contemporáneo, culturas y sistemas jurídicos comparados Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2006, p. 1.

⁶² *Ídem*, p. 10

Aunque cabría la posibilidad de preguntarnos, por qué necesitar el fuero en un Estado Mexicano, donde la justicia por mandato constitucional es imparcial y el ministerio público es una institución independiente y eficaz; dicho esto, suena irónico que continuemos buscando figuras de protección frente a instituciones que deberían de garantizar la procuración de justicia auténtica, la cual se reconoce con el principio de inocencia.

En contraste, Tabasco tiene altos porcentajes sobre la percepción de la sociedad en materia de corrupción, llegando al 92%, teniendo en 2021, la posición 29 de 32 Estados de la República en el Índice de Competitividad Estatal.

Sería inoficioso continuar criticando una exposición de motivos basada en supuestas ilegalidades a los derechos humanos que, a criterio de los legisladores tabasqueños, presuntamente generan al otorgar fuero a los servidores públicos que ejercitan cargos para los que fueron electos y que estaban reconocidos antes de esta reforma a la que hago mención dentro de su Constitución Política Estatal y; habría que analizar en lo futuro si la impunidad que mencionan en dicha exposición va a disminuir, así como los niveles de corrupción prometen que disminuirán, es decir, su eficacia normativa.

Queda claro entonces la perspectiva polarizada de la sociedad mexicana respecto a la visión que se le ha dado al fuero como inmunidad para los funcionarios públicos a los que, la Constitución les reconoce esta prerrogativa, del análisis de los artículos 108, 109, 110 y 111; sin embargo, desde un panorama jurídico y una óptica epistemológica, el fin último del fuero constitucional, permite que siga siendo útil para proteger la integridad del Congreso de la Unión, así como de las Cámaras en las entidades federativas, sobre todo porque en nuestro país, se aprecia que existe un mal uso en la persecución e investigación de los delitos.

CAPÍTULO II

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO.

II.I La responsabilidad de las personas servidoras públicos en la legislación federal y en Chiapas, así como sus diferencias.

La responsabilidad en el contexto del gobierno y la democracia se refiere a una obligación que tienen los gobernantes de rendir cuentas a los ciudadanos por sus acciones y decisiones. Esta responsabilidad puede manifestarse de diferentes maneras, como la transparencia en la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la capacidad de los ciudadanos para exigir responsabilidad en caso de mal desempeño o abuso de poder.

En términos más específicos, la responsabilidad gubernamental refiere a la obligación de los gobernantes de actuar en el mejor interés de la sociedad y de garantizar que sus acciones sean legales, legítimas y éticas. Esto incluye la responsabilidad de proteger los derechos y libertades de los ciudadanos, de promover el bienestar social y de tomar decisiones informadas y justas⁶³.

La responsabilidad gubernamental implica que los gobiernos tienen la obligación de rendir cuentas y responder a las necesidades y demandas de la población; y ésta a su vez se relaciona con la transparencia, la ética y la responsabilidad social y ambiental⁶⁴.

⁶³ Flinders, M., & Judge, D. (2017). Fifty years of Representative and responsible government: Contemporary relevance, theoretical revisions and conceptual reflection. *Representation* (McDougall Trust), 53(2), 97-116. <https://doi.org/10.1080/00344893.2017.1341078>

⁶⁴ Alcántara-Lizárraga, J. A., & Jima-González, A. (2022). Accountability, corruption, and opposition groups: Evidence from Latin America. *Social Sciences* (Basel, Switzerland), 11(12), 541. <https://doi.org/10.3390/socsci11120541>

La figura de servidor público, ha tenido diversos cambios a lo largo de la historia, como lo vimos en el capítulo primero de este trabajo de investigación, llegando hasta nuestros días con una reforma integral en la materia, a nivel federal, estatal y municipal, generando similitudes en su definición, en la legislación mexicana.

La responsabilidad de los servidores públicos es uno de los temas más relevantes en México, ya que afecta directamente el funcionamiento de las instituciones del Estado y el bienestar de la sociedad en general.

La responsabilidad de los servidores públicos se encuentra establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversas leyes y reglamentos. De acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los servidores públicos tienen la obligación de desempeñar sus funciones con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Asimismo, deben abstenerse de obtener beneficios ilícitos o indebidos en el desempeño de sus funciones, y deben reportar cualquier irregularidad que detecten.

Sin embargo, a pesar de que la responsabilidad de los servidores públicos se encuentra establecida en la normativa mexicana, aún existen diversos retos y desafíos que impiden su pleno cumplimiento. Uno de ellos es la falta de transparencia y rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas, lo que dificulta la detección y sanción de conductas indebidas por parte del gobierno.

Ante este escenario, se ha impulsado el fortalecimiento de la cultura de responsabilidad en las instituciones públicas, de esta manera el día dieciocho de julio del año dos mil dieciseis, comenzó en nuestro país, una etapa que en el diario vivir del servicio público, traería cambios sustanciales, dentro del marco normativo en materia de responsabilidades, debido a que, en el Diario Oficial de la Federación se publicó la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en la que define que es un servidor público, reiterando el contenido del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como consecuencia de la ley, de nueva creación, referida en el párrafo anterior, en Chiapas, también se publicó la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial del Estado número trescientos seis, segunda sección de fecha doce de julio del año dos mil diecisiete.

En esta ley, se plantea una definición similar de **servidores públicos**, refiriéndose *a las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión de los entes públicos, conforme a lo dispuesto en el artículo 109 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.*

Por su parte, el doctor Fauzi Hamdan Amad, señala que los servidores públicos, son las personas que prestan sus servicios al Estado, brindan un servicio de utilidad social y por lo general manejan recursos públicos. Están sujetos a un régimen especial que marca la ley, en relación con el cargo que se ocupa⁶⁵.

La importancia en la definición de éste autor, es que distingue la figura del servidor público, con el ejercicio de la función pública, debido a que hace la última se ejerce por estos mismos servidores públicos, y para ello, requieren tener capacidad legal, y ser nombrados por otro servidor público facultado, así como cumplir los requisitos que marca la ley⁶⁶.

En la Constitución Mexicana, se hace notar una distinción de los trabajadores al servicio del Estado, y qué se reconoce en el artículo 123 apartado B, el cual es aplicable a los funcionarios del Estado y que, desde el ocho de diciembre de mil novecientos sesenta y tres, se tiene reglamentado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, haciendose extensiva a los trabajadores de los poderes de la unión, y no únicamente a los del Poder Ejecutivo Federal⁶⁷; pero esto,

⁶⁵ Hamdan Amad, Fauzi, *Derecho Administrativo*, Segunda Edición, Tiran Lo Blanch, México, 2021, p.81

⁶⁶ Ídem.

⁶⁷ Íbidem, p. 82

se entiende que solo es para efectos de los derechos laborales de las personas sujetas a éste régimen jurídico.

Sin embargo, ello no exime de que sean sujetos de responsabilidad, bajo las leyes aplicables, de ahí radica la importancia de saber lo que es un servidor público, puesto que permite identificar quiénes son sujetos dentro de este campo semántico toda vez que, el fuero que confiere la inmunidad procesal de la que se ha hablado en este trabajo, no se hace extensivo a las posibles omisiones que, en ejercicio de sus funciones lleguen a incurrir, ya que, el fuero que confiere inmunidad procesal solamente va a vincularse frente a la posible comisión de hechos delictivos, es decir, tiene carácter penal.

En este punto, es importante saber ¿qué se entiende por responsabilidad?, dado que el artículo 109 de la Constitución Mexicana, únicamente menciona en su fracción II, que se incurre en responsabilidad, a los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deban observar las personas servidoras públicas, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; es decir, ¿únicamente es aquél que incurre en omisión o comete violaciones a los principios referidos?.

Bajo ese contexto, la responsabilidad en el servicio público, puede ser por omisión o por comisión de faltas que ya están reguladas primeramente en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y tiene su ámbito de competencia en todo el país, pues a la letra de su artículo 1, establece:

“...Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación...”

También existen otras modalidades de responsabilidad de las personas servidoras públicas⁶⁸:

- La responsabilidad política, en aquellas personas servidoras públicas reconocidas en la propia Constitución para quienes pueden ser responsabilizados bajo ésta modalidad.
- Responsabilidad penal para aquellas personas servidoras públicas que incurran en la comisión de un delito.
- Responsabilidad Administrativa: para aquellas personas servidoras públicas y particulares (casos excepcionales), que falten a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública.
- Responsabilidad civil: Para aquellas personas servidoras públicas que en su actuar, incurran en daños patrimoniales.

Para ello, el artículo 7 de dicha Ley, establece que el desempeño de las y los servidores públicos, debe ser acorde a los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia.

Generalmente, las definiciones de estos principios, pueden ser encontradas, en los Códigos de Conducta y/o de Ética que las dependencias, principalmente federales, tienen para regular el correcto desempeño de sus servidoras y servidores públicos.

Por mencionar algunos de estos principios, al hacer una consulta en el Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Gobierno Federal:

- **Legalidad:** Cuando se habla de legalidad, los servidores públicos deben atender a lo que por norma Constitucional exige, en su artículo 16 respecto a que, solo están

⁶⁸ Ríos García, Óscar Leonardo, *Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos a la Luz del Sistema Nacional Anticorrupción*, Tirant Lo Blanch, México, 2020, p. 41.

facultados a llevar a cabo actos en los que las normas expresamente se los permitan⁶⁹.

- **Lealtad:** El principio de lealtad, busca que las personas servidoras públicas puedan corresponder a la confianza que el Estado ha conferido en ellas, con el único fin de que se puedan cumplir los objetivos se hayan establecido para brindar certeza a la sociedad.
- **Imparcialidad:** Este principio fomenta el acceso neutral y sin discriminar a las personas; de ahí que, como ejemplo de ello, utiliza la expresión de persona servidora pública, para referirse a un género neutro.
- **Eficiencia:** busca la consolidación de los objetivos que el plan de gobierno tiene, lo que se traduce en hacer mas, con menos.

En Chiapas, también reflejó este eje rector de rendición de cuentas, con la reforma Constitucional publicada en el Periódico Oficial del Estado, el día veintinueve de diciembre del año dos mil dieciseis, en la cual, se dotó de facultades al Órgano de Fiscalización Superior, para llevar a cabo la revisión de los egresos e ingresos de recursos públicos por parte de los entes fiscalizados, entre los que destacan los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en el Estado de Chiapas.

Esta reforma constitucional ocurrida en Chiapas, consideró la fiscalización de las personas servidoras públicas, que tuvo como consecuencia, la inclusión del fuero, y de la manera en cómo se remueve, establecido en el artículo 111 de la Constitución Política Estatal, del que tanto se ha escrito en esta tesis.

II.II La política pública del combate a la corrupción en México.

En México, la corrupción no es un concepto, sino un fenómeno, considerando que, la vida de las mexicanas y mexicanos se ha visto afectada innumerables veces en distintas materias del ejercicio del derecho; por ejemplo, el país ha sido testigo de opresiones basadas en el abuso del poder como el movimiento estudiantil de mil

69

novecientos sesenta y ocho⁷⁰, el cuál sirvió para poner en duda costumbres públicas y certezas políticas, dando lugar en la plaza de la Ciudadela un escenario sangriento que marcaría nuestra historia mexicana; sin embargo, esto no ha sido un fenómeno que nació con el país que hoy conocemos como México.

Pero si se tuviera que definir el concepto de corrupción, debe recurrirse en primer lugar, al latín *corruptio*, que es el resultado de la acción de corromper⁷¹, y que según la Real Academia Española, consiste en destruir, depravar y dañar alguna cosa.

En nuestro país, existen personas que han sido acusadas por hechos relacionados con la corrupción, a consecuencia de que se hayan aprovechado de los bienes públicos en su beneficio, o bien de familiares o personas cercanas; y que, en obviedad de condiciones, se oponen al orden establecido en el derecho positivo mexicano.

Aunque epistemológicamente se pueda desarrollar una investigación acerca del fin último, basado en ética y moral, de las causas que orillan a las personas a cometer actos de corrupción, actualmente, las leyes en México, están hechas para castigar cualquier conducta referente a este problema, tanto en el ámbito penal, como en el ámbito de responsabilidades administrativas.

Pero esto, no es un hecho nuevo, pues como se explicó en el capítulo anterior, en la región conquistada por Castilla, la llamada Nueva España, la burocracia colonial era ineficiente y corrupta, generando un descontento y desconfianza de la corona española, porque la administración de nuestro territorio estuviese en manos de criollos, dada la autonomía que se confirió durante el siglo XVII, logrando que sus riquezas permanecieran en suelo americano.

⁷⁰ Arce, I. F. (2019). *El movimiento estudiantil de 1968*. Obtenido de Relatos e Historias de México: <https://relatosehistorias.mx/nuestras-historias/el-movimiento-estudiantil-de-1968>.

⁷¹ Serrano Sánchez, Jesús Antonio, *La política oficial de combate a la corrupción en México: una revisión*, Andamios, volumen 6, número 12, Ciudad de México, Diciembre 2009, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000300010

Este hecho generó que Castilla, reclamara esta abundancia y sentara las bases de medios de control de responsabilidades para los funcionarios, incorporando el derecho castellano, de manera paulatina, en el derecho indiano, donde destacaron principalmente el juicio de residencia y las visitas ordenadas.

En cuanto a evaluaciones hechas a nuestro país en la actualidad, en la edición del año dos mil veintiuno, del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, México reprobó, con treinta y un puntos de calificación, ubicándose en el lugar ciento veinticuatro, de los ciento ochenta países evaluados, compartiendo filas con países como Kenia, Azerbaiyán, Ucrania, Bolivia.

Según el informe anual de Transparencia Internacional, la corrupción facilita la violación de derechos humanos, que incluye homicidios de defensores de éstos derechos, censura a medios de comunicación, espionaje.

Además de Transparencia Internacional, que ha sido un organismo que ha participado en la evaluación en temas de corrupción frente a México, el Banco Mundial calificó a México con veintiséis puntos de cien, donde este país, ocupó el lugar ciento cincuenta y tres, como uno de los países más corruptos.

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la cual funge como organización internacional para diseñar políticas públicas que permitan una vida mejor, y de la cual México forma parte desde el año de 1994, se encuentra identificado como un país corrupto.

A pesar de que el combate a la corrupción se ha implementado como una política pública, que lleva muchos años intentando hacerla efectiva, a través de planes de gobierno, reformas a diversas leyes, incluso a la Constitución Política, teniendo como objetivo reducirla y combatirla⁷².

⁷² Ríos García, Óscar Leonardo, *Op. Cit.*, p. 10.

Fue desde 1982, cuando se incluyó el término de declaración de procedencia y la de juicio político, generada con la reforma constitucional de ese año que, a pesar de considerarla imprecisa, y nunca aplicada⁷³, y que se enfatiza en la falta de precisión en la Ley reglamentaria, como se abordará en el siguiente capítulo.

En ese mismo año, el 31 de diciembre de 1982, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que se encuentra derogada en casi todos sus artículos, dejando únicamente vigente los apartados de juicio político y declaración de procedencia.

En el marco internacional, destacan los siguientes instrumentos internacionales:

- a).- La firma de la Convención para Combatir el Cohecho de Personas Servidoras Públicas Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE;
- b).- La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA);
- c).- La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Desde años, se ha intentado acabar con este problema, como bien se aprecia, las reformas a la Constitución y la creación y modificación de leyes que, ante su presumible ineficacia, dieron lugar a crear un Sistema Nacional Anticorrupción.

Uno de los factores que generan la corrupción, son los índices de percepción de las personas ciudadanas del país, por ejemplo, en México, según datos de la OCDE, el 72% de la población cree que su país es corrupto y el 61% considera que se está actuando mal en la lucha contra la corrupción.

Con esta falta de confianza y las debilidades en los sistemas de integridad del sector público, contribuyen a deteriorar las percepciones de las personas ciudadanas

⁷³ Valadés, Diego, *Op. Cit.* p. 401.

sobre la integridad y legitimidad de este gobierno y las políticas públicas que se implementen.

Un sistema de integridad son mecanismos preventivos y correctivos ante faltas a la probidad y posibles hechos de corrupción⁷⁴. De acuerdo a datos de la OCDE, un sistema de integridad necesita lo siguiente:

- 1.- Estrategia Nacional de Integridad o Anticorrupción.
- 2.- Cambio de líder de la Entidad Coordinadora Anticorrupción al alternar el gobierno.
- 3.- Criterios formales para seleccionar y destituir al titular de la Entidad Coordinadora Anticorrupción.
- 4.- Inclusión de gestión de los riesgos de fraude y corrupción en estándares de control interno.

Otro factor que influye en la corrupción es el clientelismo, la cual, es la tendencia a favorecer a determinadas personas, organizaciones, o corporaciones para lograr un fin determinado.

En ese sentido, se deben fortalecer la calidad de las declaraciones patrimoniales y de intereses, la informalidad en el financiamiento político y las brechas en las regulaciones de lobbying (cabildeo).

En México, con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Política Nacional Anticorrupción (PNA) que tiene como finalidad el combate y control de la corrupción.

Aunque el Sistema Nacional Anticorrupción se creó en el año 2016, el PNA fue creado el 19 de noviembre del año 2021, es decir, cinco años después de la

⁷⁴ *Sistemas de Integridad y Códigos de Ética*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile.

fundación del SNA y, con su publicación, permite solo el inicio de un proyecto que comprende varias etapas.

Se describe como una ruta del Estado mexicano para combatir y controlar a la corrupción, creado por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, y la participación de diversas organizaciones de la sociedad civil, integrantes de instituciones académicas, especialistas en la materia, y de integrantes del sector empresarial.

II.III El sistema nacional anticorrupción y el cambio de paradigma en el fuero inmunidad.

El día 02 de diciembre del año 2012, en aquél entonces Presidente de México, en el Castillo de Chapultepec, junto con los Partidos de Acción Nacional, Revolucionario Institucional y Revolución Democrática), firmaron el *Pacto por México*, que contenía cinco acuerdos que mas adelante conformarían las llamadas *reformas estructurales*⁷⁵.

Los temas principales que se abordaron en el *Pacto por México*, fueron⁷⁶:

- 1.- Acuerdo para una sociedad de derechos.
- 2.- Acuerdo para el crecimiento económico, empleo y competitividad.
- 3.- Acuerdo para la seguridad y la justicia.
- 4.- Acuerdo para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.
- 5.- Acuerdo para la gobernabilidad democrática.

Respecto al acuerdo número cuatro, se dividió en varios rubros:

- i).- Instrumentar la Reforma para la Rendición de Cuentas Contables;

⁷⁵ *Pacto por México*, https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf

⁷⁶ Ríos García, Oscar Leonardo, *Op. Cit. p. 12*

- ii).- Reforma para ampliar facultades del Instituto Federal de Acceso a la Información;
- iii).- Sistema Nacional Anticorrupción.

De aquí derivó la reforma Constitucional publicada el 27 de mayo del año 2015, donde se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), la cual, de acuerdo al artículo 113 Constitucional, es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

De esta manera, legislaron en diversas normas que permitieron la posibilidad de crear las bases de una nueva organización, operación y coordinación entre las instituciones encargadas de combatir y controlar a la corrupción.

Una de las leyes creadas después de la reforma constitucional, fue la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el día 18 de julio del año 2016, donde oficialmente se da vida a este Sistema.

Esta Ley, tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, y con ello, queda claro el ámbito de esfera competencial de esta Ley y del SNA, la cual conlleva a un funcionamiento integral entre todas las instancias de gobierno.

Dentro de los objetivos de la misma, se encuentra en su artículo 2, fracción III, la de establecer bases para la emisión de políticas públicas en el combate a la corrupción, y con ello inicia este nuevo paradigma en el que, cualquier persona servidora pública, puede ser fiscalizada, sin importar su rango, su jerarquía o posición.

Con lo anterior, se asume que, el fuero inmunidad que las personas servidoras públicas tienen por razón de su encargo o puesto, al proteger únicamente el tema

de carácter penal, deja abierta la posibilidad de que, en materia de responsabilidades administrativas, puedan ser sujetos de sanciones que la Ley General de Responsabilidades Administrativas dispone.

Esto es así, porque en la misma fecha en la que se publicó la Ley General del SNA, conjuntamente lo hizo la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y en ella, se crean organismos fiscalizadores, con distribución de competencias entre los diferentes órdenes de gobierno, para establecer responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas.

Son cinco objetivos que tiene ésta Ley:

I.- Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de las personas servidoras públicas.

II.- Establecer las Faltas administrativas graves y no graves de las personas servidoras públicas.

III.- Establecer las sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y no graves.

IV.- Determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas.

V.- Crear las bases para que todo Ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

Estos cinco puntos, son los ejes centrales del desarrollo del paradigma anticorrupción, por lo siguiente:

En primer lugar, porque se define lo que es una persona servidora pública, como aquella que desempeña un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal o local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 108 constitucional, señala que los servidores públicos son los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión.

Por su parte el Código Penal Federal, el cual es un instrumento jurídico del SNA, también define al servidor público, en su artículo 212, como toda persona que desempeñe empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.

Bajo estos tres conceptos, se rompe esa inmunidad procesal que exclusivamente ocurría en materia penal, dado que, era la forma para responsabilizar a las personas servidoras públicas por sus conductas, tipificadas en el Código Penal Federal, o de alguna Entidad Federativa.

Con ello, se incluye un esquema en materia de responsabilidades, que busca perseguir las conductas que sean tipificadas dentro del SNA a través de la Ley, como faltas graves o no graves y sancionar a las personas responsables, pues basta con destituirla del cargo, para que, posteriormente, se pueda sancionar a la persona bajo el esquema de justicia penal.

Esto cambia las reglas del procedimiento de responsabilidad administrativa que, en palabras de la Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves del Tribunal Federal de Justicia Administrativa dentro del expediente 132/21-RA1-01-2 mencionan:

“...En este punto, se considera pertinente precisar, que al derecho administrativo sancionador son aplicables los principios del derecho penal, ello ya que, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador, resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos; por lo que, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación Constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aún cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resultan compatibles por su naturaleza...”

De lo anterior se puede interpretar que, el derecho administrativo sancionador comparte principios fundamentales con el derecho penal, dado que ambos representan manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, destacando los principios penales sustantivos que pueden ser aplicados en la interpretación de los principios del derecho administrativo sancionador, aunque no de forma automática y siempre que resulten compatibles con la naturaleza del procedimiento.

De esta manera, la aplicación de los principios penales en el derecho administrativo, rompen el esquema de protección a las personas servidoras públicas, en las que únicamente existía la ruta en la vía penal, para poder responsabilizarlas; generando que, por la vía administrativa, no exista fuero y permita dentro de su marco normativo, la aplicación de sanciones como la inhabilitación y la destitución del cargo, generando que, posterior a ello o de manera simultánea, estén en aptitud las autoridades competentes, de poder fincar responsabilidades penales.

Para ello, la misma Ley General de Responsabilidades Administrativas, confiere facultad a los órganos internos de control de las dependencias y entidades públicas,

para que formulen la denuncia correspondiente al Ministerio Público, como lo señala el artículo 41, y también en el 199 se encuentra la facultad de las autoridades substanciadoras de procedimientos administrativos, para poder proceder contra quienes resulten responsables, por infracciones que se tipifiquen como delito.

En ese tenor, se encuentra que, la responsabilidad administrativa, es una vía que permitirá determinar si una persona servidora pública cometió faltas graves o no graves, pero además, una vez concluido este procedimiento, se pueda llegar a responsabilizar en materia penal a la persona.

En lo particular del caso, como lo es, la declaración de procedencia, deja de ser necesaria con este nuevo esquema de responsabilidades, en lo que respecta a la conducta de las personas estando en ejercicio de sus funciones, y del cargo mismo, puesto que únicamente prevalecerá el fuero, para todas aquellas conductas presuntamente cometidas cuando no estén en ejercicio de sus funciones, pero si mantengan el cargo.

II.IV El sistema anticorrupción y su desarrollo en Chiapas.

Uno de los objetivos del Sistema Nacional Anticorrupción es la de establecer mecanismos de coordinación con los Estados de la República, lo que quiere decir que, cada Entidad Federativa. Por esta razón, el título décimo de la Constitución Política chiapaneca, crea el Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas.

Según la revista *Versus Corrupción*, el Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas tiene por objeto prevenir y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción, así como investigar la fiscalización y control de recursos públicos.

La importancia de ser creada, conlleva a una armonización con el Sistema Nacional, mismo que va a generar esta coordinación entre la Federación y los Estados de la República, en lo particular del estado de Chiapas.

Esto es un resultado de la Trigésima Tercera reforma constitucional llevada a cabo en Chiapas, publicada en el Decreto No. 044, publicado en el Periódico Oficial No. 273, de fecha 29 de diciembre de 2016.

El concepto del Sistema Estatal Anticorrupción, de acuerdo al artículo 115 de la Constitución chiapaneca, es una instancia de coordinación entre distintas autoridades estatales y locales, encaminadas a cumplir los objetivos que rige su ley en la materia.

Tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de los Entes Públicos en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. De igual forma, es la instancia para establecer, articular y evaluar la política en la materia, con el objetivo de homologarse con el Sistema Nacional.

Este Sistema Anticorrupción se integra de la siguiente manera:

- a): El Comité Coordinador.
- b): El Consejo de Participación Ciudadana.
- c): Los Municipios.

El Comité Coordinador, según el artículo 7 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes de dicho Sistema y tiene bajo su cargo, el diseño, promoción y evaluación de las políticas públicas de combate a la corrupción.

El Comité Coordinador en Chiapas fue instalado el día veintisiete de mayo del año dos mil veinte, presidiendolo en esa ocasión, por la Mtra. Marlene Marisol Gordillo Figueroa.

De acuerdo al artículo 9 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas, señala cómo debe conformarse el Comité Coordinador, mismo que al primer trimestre del año dos mil veintitrés, se conforma de la siguiente manera:

- 1.- José Alberto Sánchez Ozuna, Consejo de Participación Ciudadana.
- 2.- José Uriel Estrada Martínez, Auditoría Superior del Estado de Chiapas.
- 3.- Francisco Javier Plaza Ruíz, Fiscalía de Combate a la Corrupción.
- 4.- Hugo Alejandro Villar Pinto, Instituto de Transparencia, Acceso la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Chiapas.
- 5.- Isela de Jesús Martínez Flores, Poder Judicial del Estado de Chiapas.
- 6.- Liliana Angell González, Secretaría de la Honestidad y Función Pública.

En el lenguaje práctico se les conoce como las *siete sillas*, pues son varias entidades las que conforman este Comité, destacando la inclusión de la participación activa de la ciudadanía, puesto que se hace notar como integrante el Consejo de Participación Ciudadana a través de su presidencia, para también asumir el Sistema Estatal Anticorrupción de Chiapas.

Las atribuciones del Comité Coordinador, se encuentran establecidas en el artículo 8 de la citada Ley y de acuerdo al artículo 10, existe una presidencia con duración de un año que será rotativa entre sus integrantes.

En lo que va desde la existencia del Comité Coordinador, se han llevado a cabo trece sesiones y quince acuerdos.

En igual forma, el Consejo Ciudadano de Participación Ciudadana es el órgano que cuadyuva al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como fungir como instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas.

De acuerdo al artículo 15 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas, este Consejo Ciudadano se conforma por cinco de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia y no podrán ocupar ningún otro cargo dentro del servicio público y algún otro que les impida desempeñarse libremente.

La duración de su encargo es por cinco años y su diferencia con el Comité Coordinador es que son electos por el Congreso del Estado de Chiapas, a través del procedimiento que marca el artículo 17 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas.

El Consejo Ciudadano está conformado para el primer trimestre del año dos mil veintitrés, de la siguiente manera:

- 1.- José Alberto Sánchez Ozuna, Consejero Presidente.
- 2.- María del Carmen Coello Ibarra, Consejera.
- 3.- Ricardo Alberto Ríos Zenteno, Consejero.
- 4.- Maritza del Carmen Pintado Ortega, Consejera.
- 5.- Sara Alma Guadalupe Maza Gayosso, Consejera.

Aún falta mucho para poder materializar los objetivos del Consejo Ciudadano, debido a que, no se tiene rastro documental de haber realizado alguna evaluación a las políticas públicas del Gobierno del Estado o de sus Ayuntamientos.

Con la finalidad de contar con una estructura operativa en el Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas, la Ley de la materia, contempló la creación de la Secretaría Ejecutiva como organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Secretaría Ejecutiva tiene como objeto fungir como órgano técnico del Comité Coordinador, y aquí cabe la duda, ¿qué se entiende por órgano técnico? O ¿qué

interpretación se le puede dar a este apartado de la ley?. Basado en las atribuciones de la Secretaría Ejecutiva, puede concluirse que es una organización gubernamental que tiene un fin determinado, encaminado a hacer funcionar al Sistema Anticorrupción, es decir, el que hace que funcione, a través de las funciones de coordinación entre los integrantes del Sistema.

La Secretaría Ejecutiva es el brazo que ejecuta los acuerdos que emanan del Comité Coordinador, así como del propio Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas, motivo por el cual, no tiene funciones de fiscalización, pues quienes hacen estas labores de prevención y sanción, son los órganos fiscalizadores.

Los Ayuntamientos concurren a través de sus representantes, es decir, a través de sus presidentes municipales, tienen una forma de participación en el Sistema Anticorrupción.

Este modelo se presume como un avance en el Estado de Chiapas, debido a que representa un esfuerzo al combate a la corrupción; sin embargo, es importante que se haga un seguimiento riguroso y se realice una evaluación constante del sistema para asegurar su funcionamiento de manera efectiva, cumpliendo los objetivos para los que fue creado.

Además, es fundamental que el sistema cuente con la autonomía necesaria para poder llevar a cabo sus tareas sin interferencias políticas, y que se tenga un compromiso real por parte de las autoridades y los ciudadanos para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en todos los niveles del gobierno y en todas las instituciones del estado.

CAPÍTULO III

LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA Y LAS LEYES SECUNDARIAS QUE LO REGULAN.

III.I La declaración de procedencia y su procedimiento constitucional en México.

La parte orgánica de la Constitución, confiere facultades y funciones al Poder Legislativo y en dicho texto normativo se establecen las formas y procedimientos para el cumplimiento de dichas funciones, dentro de las que destacan el artículo 112 de nuestra Constitución Local, que regula el procedimiento de la declaración de procedencia, al igual que, faculta al Congreso Local para emitirla, respetando esa hegemonía operativa entre la Constitución Federal y la Estatal, en la que prevalece la supremacía de la primera⁷⁷.

Las figuras de juicio político y declaración de procedencia, fueron reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, junto con la reforma Constitucional del veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos⁷⁸. Actualmente, encontramos estas dos figuras, reguladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente desde su última reforma del día dieciocho de julio del año dos mil dieciséis. En dicha ley, en su capítulo tercero, se explica el procedimiento para poder llevar a cabo una declaración de procedencia⁷⁹, el cual más adelante se abordará; pero, no existe una definición que permita entender cual es su naturaleza jurídica.

⁷⁷ Burgoa, Ignacio, *Op. Cit.*, p. 28.

⁷⁸ Andrade Eduardo, *Op. Cit.* p. 1

⁷⁹ Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos. Diario Oficial de la Federación, México, publicada el día 18 de julio del año dos mil dieciséis.

En nuestra constitución local chiapaneca, también se reconoce el procedimiento para llevar a cabo la declaración de procedencia; pero, tampoco se sugiere un concepto que pueda definirlo, y ocurre el mismo caso en la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos estatal.

Entonces es posible inferir que, no existe en ningún ordenamiento jurídico mexicano, una definición que pueda explicar el concepto de la declaración de procedencia y, dada esta circunstancia, es viable recurrir a la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada con número de registro digital 179940, de la cual se advierte que: *es una autorización que otorga el Poder Legislativo, para que el representante social esté en aptitud de consignar ante determinado órgano jurisdiccional la investigación iniciada en contra de los servidores públicos que están catalogados dentro de determinado precepto constitucional, como sujetos de ésta declaración*⁸⁰.

De lo expuesto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, existe la afirmación de que la declaración de procedencia es una autorización que nace del Legislativo; pero, sería muy limitado manifestar que es solamente una autorización, si bien es cierto, es una consecuencia de la declaración de procedencia, no puede considerarse como un todo, para definirla.

Otro criterio encontrado en la contradicción de jurisprudencia con registro digital 200103⁸¹, en la cual explica la diferencia entre juicio político y declaración de procedencia, y sirve para identificar que su naturaleza jurídica es la de fungir como requisito de procedibilidad para poder dar inicio a un procedimiento penal por la posible comisión de hechos delictivos, puesto que, sin ello, no sería posible ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales.

⁸⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Diciembre de 2004, p. 1122.

⁸¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Junio de 1996, p. 387.

Con ello queda claro que la declaración de procedencia no es un juicio, dado que no juzga y no prejuzga respecto de la acusación sobre determinado delito y tampoco afecta el sentido del fallo en el proceso penal.

En la doctrina, el autor Palacios Perches define a la declaración de procedencia como:

...La manifestación que hace el Congreso de la Unión al examinar hechos presumiblemente delictivos cometidos por alguno de los funcionarios de alto nivel, dándose pie con ello, al procedimiento de responsabilidad penal, aplicable a los que puedan incurrir en delitos federales y se presenta en forma de decreto de la Cámara de Diputados, afectando la situación de un servidor público, ya que lo suspende de su función y lo somete a la autoridad del juez de distrito en materia penal que conoce del asunto...

Del análisis de esta proposición, el autor afirma que la declaración de procedencia es una **manifestación** del Congreso de la Unión, a través de un decreto legislativo; aunque limita su concepto a la legislación federal, dejando a un lado a las declaraciones de procedencia reconocidas en las constituciones de las Entidades Federativas, es de hacerse notar que dentro de la misma, se refiere a hechos presumiblemente delictivos, es decir, la declaración de procedencia únicamente se puede dar cuando se relaciona con hechos contemplados en el Código Penal Federal y, continúa mencionando, que sean cometidos por algunos de los **funcionarios de alto nivel**⁸².

Para el autor Elisur Arteaga Nava, es un acto político, administrativo, de contenido penal, procesal, transitorio y revocable, que tiene por objeto poner a un servidor

⁸² Es importante destacar que el autor continúa refiriéndose a éste concepto cuando en realidad, y de acuerdo a los ordenamientos legales vigentes, la frase correcta debe ser servidores públicos, puesto que el concepto antes referido fue removido de nuestra Carta Magna desde mil novecientos ochenta y dos, y que al día de hoy no existe en nuestro catálogo de leyes.

público a disposición de una autoridad judicial, a fin de que lo juzgue exclusivamente por el delito o por los delitos del orden común, cometidos durante el desempeño de su encargo y que han sido objeto de la solicitud⁸³.

De nueva cuenta, a esta declaración se le identifica como una forma de otorgar un permiso para que la representación social del Ejecutivo, pueda darle continuidad a una investigación, determinada por la posible comisión de hechos delictivos.

Con base en las definiciones anteriores, es posible crear un concepto que permita explicar y entender la figura de la declaración de procedencia de la siguiente manera:

Es un **acto jurídico** de naturaleza **política-administrativa** que emiten las y los diputados reunidos en Pleno en la Asamblea Legislativa de determinada Entidad Federativa o de la Federación, y tiene por objeto remover la inmunidad procesal que tiene un servidor público que goza de ella por mandato constitucional, para que pueda ser investigado por la probable comisión de hechos delictivos; dicha inmunidad tiene sus alcances en materia penal, más no en otras materias y tiene el carácter de ser temporal, es decir, revocable, si se demuestra la inocencia del servidor público acusado.

De la anterior, definición se deducen dos aspectos, el primero es, incluir el aspecto de competencia dual, entre la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y los Congresos de los Estados, puesto que también se encuentran reconocidas en los textos constitucionales de las entidades federativas, y segundo, permite entender en términos amplios lo que es una declaración de procedencia y, a su vez, describir de manera resumida en qué consiste, puesto que en cada legislación estatal o en la federal su identidad normativa, se encuentra su particularidad.

⁸³ Arteaga Nava, Elisur, *Diccionario de Derecho Constitucional*, Editorial Oxford, México, 2011, p. 93.

Al respecto de la competencia entre Cámara de Diputados y Congresos de las Entidades Federativas, se refiere a que cuando se trate de la comisión de delitos tipificados en el orden federal, debe conocer la primera de las mencionadas y, de conformidad con lo señalado en el quinto párrafo, del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, queda supeditado a lo que, conforme a las atribuciones que cada legislatura de determinada Entidad Federativa, les permita su propia Constitución.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, viene la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados dentro del artículo 74 fracción V, el de declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito, en los términos del artículo 111 de esa Constitución.

De ahí, la importancia de cada Constitución de los Estados de la República Mexicana, y que en lo particular nuestro Estado de Chiapas, reconoce en el artículo 112 que en el siguiente apartado de este capítulo se expondrá.

Continuando con la exposición respecto al concepto de lo que puede entenderse por declaración de procedencia, es posible distinguir lo siguiente:

- Es un requisito de procedibilidad, que permite ejercitar la acción penal contra un servidor público, que goce del fuero constitucional.
- Tiene el efecto de remover del cargo a la persona que está siendo acusada, mientras lleva a cabo su proceso penal ante la representación social que conozca del asunto.
- Es un acto administrativo que tiene su origen en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión o de alguno de los Congresos del Estado, a petición de quien pretenda ejercitar la acción penal, o bien, quien determine la Constitución Política de la entidad donde se lleve a cabo.

El propósito del procedimiento de declaración de procedencia es proceder penalmente contra los servidores públicos que se identifican en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo. Su propósito es garantizar que los servidores públicos que cometan delitos, puedan ser juzgados y sancionados de manera efectiva y justa.

Del citado artículo 111, se identifica que el órgano facultado para declarar la procedencia cuando se trate de delitos federales, es la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y debe ser por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión; aunque, siendo más específicos, en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 45 último párrafo, exige que, para pasar a Pleno, debe contar con el dictamen de las comisiones encargadas de resolver asuntos relacionados con imputaciones o fincamiento de responsabilidades.

Dicho ordenamiento, reconoce cuáles son los servidores públicos que gozan del fuero constitucional y que, bajo los efectos de la ésta declaración, podrán ser sometidos a una investigación por hechos ilícitos de carácter penal.

Estos funcionarios son los siguientes:

- ❖ -Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión
- ❖ -Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- ❖ -Los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral
- ❖ -Los Consejeros de la Judicatura Federal
- ❖ -Los Secretarios de Despacho
- ❖ -Los Jefes de Departamento Administrativo
- ❖ -El Fiscal General de la República
- ❖ -El Consejero Presidente y Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Los servidores públicos mencionados en el cuadro que antecede, son sujetos a ser sometidos a procedimiento para ésta declaración; sin embargo, los funcionarios de otras esferas de gobierno también están incluidos, cuando deban responder penalmente por delitos federales, los cuales son titulares del poder Ejecutivo de las entidades federativas, los diputados de las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, o en su caso, miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías; aunque en estos casos, la declaración que lleve a cabo la Cámara de Diputados, deberá ser comunicada a la Legislatura Estatal que corresponda, y ésta a su vez, en ejercicio de sus atribuciones proceda de acuerdo al procedimiento aplicable propio de su Constitución, el cual de éste último, se abordará en el apartado siguiente.

Continuando con la explicación de la declaración de procedencia, ésta se encuentra regulada, en la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, como ya se había mencionado anteriormente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, y que, al día de hoy, se encuentra vigente con su última reforma publicada el dieciocho de julio del año dos mil dieciseis.

Lo curioso de ésta Ley, es que está próxima a su desaparición, porque ya está en proceso legislativo la nueva Ley Federal de Juicio Político y Declaración de Procedencia, a la que le será dedicado un breve apartado sobre sus diferencias con la que continúa vigente.

De esta ley derivan los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia en aquellos casos que competen a la Federación, y que, para la figura que nos importa, en lo particular va a comprender aquellos casos en los que exista denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos, a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Mexicana.

La Cámara de Diputados, es la que se tiene que erigir en Jurado de acuerdo al artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siguiendo el procedimiento que marca el inicio en el artículo 25 de ésta Ley.

Resalta un procedimiento de manera general, sin hacer distinción a la competencia por territorio del delito que sea cometido, es decir, ámbito federal o ámbito estatal; sin embargo, esto viene a aclararse al revisar el artículo 28 de la misma Ley, al mencionar que en caso de que los acusados fuesen gobernadores, Diputados de las legislaturas locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les hubiere atribuído la comisión de delitos federales, debido a que, deja a la potestad de cada Constitución Estatal, continuar con el procedimiento correspondiente, un caso destacable fue el del Gobernador de Tamaulipas, durante el año dos mil veintiuno.

Este tema, a la luz del pacto federal, generó una controversia innecesaria, pues las constituciones federal y estatal no tenían ningún conflicto, ya que, es claro el procedimiento para poder eliminar el fuero a un Gobernador como el de Tamaulipas, teniendo como resultado actos arbitrarios por parte del Juez Federal que incluso libró una orden de aprehensión sin antes haberse cerciorado que ya no tenía fuero.

Continuando con el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se hace notar que hay una especie de supletoriedad en cuanto a que lo no previsto en el capítulo de declaración de procedencia, debe atenderse al procedimiento fijado para el juicio político.

Se hace necesario explicar cuál es el procedimiento del juicio político y posteriormente abordar las particularidades de la declaración de procedencia, es decir, que en lo que sea pertinente se debe recurrir al apartado del procedimiento del juicio político, tomando en cuenta el apartado especial de la declaración de

procedecía que especifica lo que debe hacer la Cámara de Diputados al momento de recibir la petición por parte del ministerio público.

Derivado lo anterior, una parte de la fundamentación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, refiere al apartado del juicio político, dentro del capítulo segundo, de la citada ley, puesto que en ese apartado se especifican aquellos aspectos internos que deben realizarse en el procedimiento, por ejemplo, señala que, es la Secretaría General de la Cámara de Diputados, el órgano que debe recibir la petición de declaración de procedencia, misma que debe ser ratificada, para poder turnarla a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.

Al respecto, cabe preguntarnos ¿Qué es y que hace la Secretaría General?; la cual puede entenderse como aquella que tiene a su cargo la coordinación de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros que garantiza que los apoyos para los órganos de gobierno, las sesiones y el trabajo de comisiones y comités se otorguen con imparcialidad y calidad, con apego al marco jurídico aplicable; así como proponer y, en su caso, aprobar la normatividad, instrumentos y mecanismos administrativos que permitan el ejercicio eficiente, austero y transparente de los recursos de la Cámara, en beneficio de la actividad legislativa, así como de la preservación de la infraestructura del Palacio Legislativo de San Lázaro, considerado patrimonio nacional⁸⁴.

De ahí que, la Secretaría General sea el órgano competente para turnar a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para que éstas designen a cuatro integrantes de cada una y formen la Sección Instructora.

⁸⁴ Diputados, Honorable Cámara de, *Secretaría General*, Cámara de Diputados LXV Legislatura, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Secretaria-General>

Como se hizo notar en líneas anteriores, ésta sección, será la encargada de practicar todas las diligencias ha establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, lo que permitirá determinar la procedencia de la remoción del fuero constitucional. De ahí que, la Sección Instructora es la encargada de dictaminar, dentro del plazo de sesenta días hábiles, si es procedente quitar el fuero para que procedan penalmente contra el inculpado.

Dicho dictamen es el que servirá, para que la Cámara de Diputados a través del Presidente de la Mesa Directiva, sea quien convoque a los integrantes de la legislatura y puedan erigirse en Jurado de Procedencia.

Esto se encuentra en el artículo 27 de la ley en la materia, y existe nuevamente una referencia para que el Jurado de Procedencia siga el procedimiento señalado en el artículo 20 de la citada Ley, misma que refiere a un procedimiento de juicio político, y está sujeto a la interpretación de quien lo aplique, debido a que, en dicho artículo se refiere a un Jurado de Acusación y no de Procedencia, por mencionar un detalle diferenciador en cuanto a su contenido; por esta razón, se desconoce por qué el legislador no abordó un procedimiento especial para la declaración de procedencia.

Una vez instaladas las Comisiones Unidas, el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone que deben designar a cinco miembros para formar una Subcomisión de Examen Previo, la cual tiene como función llevar a cabo un análisis para determinar si la persona acusada es una de las reconocidas dentro del artículo 111 de la Constitución Mexicana.

Para ello, queda claro en dicho ordenamiento legal que es la Cámara de Diputados quien debe conocer de tal petición, puesto que, así lo señala el artículo 74 fracción V de la Constitución Mexicana, aunque, no es claro qué debe contener la petición, o bien, qué requisitos deben cumplirse para poder declarar la procedencia o improcedencia de la solicitud, esto es así, porque el artículo 25 de la ley en la materia, únicamente específica que debe existir denuncia o querrela debiendo

cumplir los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal.

Ante la falta de claridad en cuanto al procedimiento para dar inicio a la declaración de procedencia, fue consultada la página de internet de la Cámara de Diputados⁸⁵ en la que expone un concepto de declaración de procedencia, así como los artículos en los que se basa el procedimiento y que brevemente se expondrá a continuación.

En primer lugar, señala lo que ya se ha explicado anteriormente y se evitará abundar en ello, y es que la define a ésta declaración, como aquella vinculada a la materia penal, cuando sean cometidos por un servidor público conforme a lo señalado en el artículo 111 de la Constitución Política Mexicana, también le da el concepto de *desafuero* y que es exclusivo de la Cámara de Diputados.

Acto seguido, vuelve a encontrarse una copia de la ley de la materia, respecto al artículo 25, haciendo alusión a la existencia de denuncia o querrela para inicio del procedimiento y que sea uno de los sujetos a los que se refiere el, anteriormente, citado artículo 111 Constitucional.

Se habla de una sección instructora, así como un dictamen dentro del plazo de ley que es de sesenta días hábiles; al igual que, la facultad de la Cámara de Diputados para erigirse en Jurado de Procedencia, conforme a lo señalado en el artículo 14 de la Ley de la materia. Una vez mas, se refiere a un artículo que regula el procedimiento del juicio político, por lo que, se afirma la supletoriedad que existe entre la declaración de procedencia y el juicio político.

En otro orden de cosas, ante la necesidad de seguir entendiendo de manera particular y enfática a la declaración de procedencia, después de una búsqueda en

⁸⁵ Diputados, Cámara de, *Declaración de procedencia*, Biblioteca-SIID, Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/ivladecl.htm>.

internet, se tuvo a la vista el expediente SI/LXIV/DP/02/2021, por medio del cual se acusó al Gobernador de Tamaulipas, Francisco Javier Cabeza de Vaca.

En el mencionado expediente, obra el dictámen de la Comisión Instructora de la Cámara de Diputados, en el cual se hace constar que la Fiscalía General de la República, a través del ministerio público que está a cargo de la carpeta de investigación, es quién hace la solicitud para el inicio del *desafuero*.

Dentro del considerando primero del dictamen mencionado, se comprueba que la solicitud del ministerio público hacia la Cámara de Diputados, es lo que da inicio a la declaración de procedencia, suponiendo que es un escrito libre, debidamente fundado y motivado para respetar la formalidad del procedimiento que señala el artículo 14 Constitucional, y posteriormente, haciendo una narración suscitan de los hechos, anexando las pruebas correspondientes.

En el considerando segundo se acredita la competencia que tiene la Sección Instructora de la Cámara de Diputados para legalmente actuar en el procedimiento, haciendo alusión al artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es decir, todo lo que se ha venido mencionando, se comprueba en la práctica, a través de este dictamen que se usa como referencia de estudio y caso.

Otro de los puntos dentro de éste dictamen, es el apartado del considerando tercero, donde se justifica la procedencia del procedimiento, puesto que, uno de los requisitos para que se lleve a cabo al Jurado de Procedencia, es que el servidor público tenga fuero inmunidad, éste fuero al que se hizo alusión en páginas anteriores dentro de la tesis.

Cabe la pregunta de análisis, respecto a ¿cómo acreditar el fuero de un servidor público conforme a la ley?, es curioso, puesto que, el razonamiento dentro del dictamen, refiere a que la constancia entregada por el Instituto Electoral de

Tamaulipas, a través del acuerdo IETAM/CG-144/2006, que hace constar la “Declaración de Validez de la Elección de Gobernador del Estado, durante el proceso electoral 2015-2016 en el que resultó vencedor de la contienda el servidor público”, con ello se acredita su carácter como Gobernador de una Entidad Federativa.

Al tener el carácter de Gobernador de una Entidad Federativa, dentro del dictamen, quedó demostrado que es sujeto del procedimiento del *desafuero*, en términos del artículo 111 de la Constitución Política Mexicana, caso contrario, se hubiese determinado la improcedencia del mismo.

Posteriormente, en dicho dictamen, hacen un estudio, así como análisis de los delitos que le acusan al servidor público, y que, en este trabajo, no es objeto de estudio, determinar si es correcto o no el criterio de la Sección Instructora; sin embargo, se debe aclarar que, el análisis realizado a cada uno de los delitos, va encaminado a atender la demostración de la probable responsabilidad y que los delitos estén legalmente configurados.

Durante la etapa de análisis que lleva a cabo la Sección Instructora, se pueden realizar las diligencias que sean necesarias, para allegarse de los elementos que considere pertinentes, y así poder llegar a una determinación de procedencia o improcedencia, según sea el caso.

Finaliza el expediente SI/LXIV/DP/02/2021, con los puntos resolutive de la Sección Instructora, los cuales en caso de que no sea procedente el *desafuero*, debe pasar a aprobación de la Cámara de Diputados para que sea notificada la Fiscalía General de la República y se suspenda todo procedimiento posterior a la declaratoria de no procedencia; hasta que concluya el cargo del servidor público acusado, tal y como lo señala el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En otro orden de ideas, si la Sección Instructora resuelve ha lugar a proceder en contra del servidor público acusado, se tienen dos supuestos.

El primer supuesto, cuando el servidor público tiene un cargo federal y tiene fuero, deberá suspenderse de sus funciones y quedar bajo la potestad de la autoridad competente, que en este caso es la Fiscalía General de la República en primera instancia, para posteriormente ser juzgado por Tribunales del Poder Judicial de la Federación.

El segundo supuesto, cuando el servidor público tiene un cargo de alguna Entidad Federativa y tiene fuero, deberá entonces la Cámara de Diputados, comunicar la resolución, para efectos de que se continúe el procedimiento que determina el párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo anterior, se tiene que, hay una dicotomía en el procedimiento de la declaración de procedencia conforme al artículo 111 Constitucional, ya que, por una parte, hay una conducta de la Cámara de Diputados para los servidores públicos de la federación que tienen fuero; y por otra, tiene una limitante frente a los servidores públicos de las Entidades Federativas, ya que, deben continuar conforme al procedimiento de declaración de procedencia que rija en su Constitución Política Estatal, dicho de otra forma, las Cámaras de las Legislaturas locales, tendrán que actuar en ejercicio pleno de su autonomía y proceder como corresponda.

III.II El procedimiento del desafuero en Chiapas y su efectividad.

De la misma manera, que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Chiapas existe un procedimiento para poder llevar a cabo la declaración de procedencia, con un marco normativo que permite que el Congreso del Estado pueda fundar y motivar el origen de su actuar, identificándolo a través de las siguientes:

- a).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b).- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.
- c).- Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas.

De estos tres ordenamientos, el primero que jerárquicamente prevalece, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque representa la Ley Primera o Ley Fundamental, dada su supremacía, dota de organización y estructura al Estado Mexicano, y que el autor Feliciano Calzada Padrón cita al constitucionalista Felipe Tena Ramírez, y refiere que la supremacía de la Constitución no solo representa la expresión de la soberanía, sino que es la ley que rige las leyes y autoriza a las autoridades⁸⁶.

Por esta razón, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, es quien puede emitir la declaración de procedencia contra los servidores públicos de la Federación como se hizo mención en el apartado anterior, toda vez que el artículo 111 de la Carta Magna, señala lo siguiente:

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 magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Sin embargo, en el quinto párrafo del citado artículo, confiere también la facultad a la Cámara de Diputados, para poder emitir declaratoria de procedencia contra servidores públicos de las Entidades Federativas que gocen de fuero constitucional.

⁸⁶ Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2014, p. 149.*

La diferencia entre emitir una declaración de procedencia contra los servidores públicos de la Federación, respecto a los correspondientes a las Entidades Federativas por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, es el efecto que produce, ya que, en el primer caso, la declaratoria causa la remoción del cargo de manera temporal, y la puesta a disposición de la persona acusada, con las autoridades competentes y, el segundo caso, únicamente se debe comunicar al Congreso del Estado respectivo, para que éste a su vez, agote el procedimiento que regule su propia Constitución Estatal.

Este fenómeno jurídico, se observó en el caso del Gobernador de Tamaulipas, durante el año dos mil veintiuno, puesto que, por regla general está el efecto de remover temporalmente del cargo al servidor público y, en lo particular, cuando se trate de un Gobernador de una Entidad Federativa, el efecto será únicamente comunicarlo a las Legislaturas de los Estados para que éstas procedan conforme a su propio sistema normativo.

Esto se debe a la existencia del pacto federal y derivado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que es el marco normativo que organiza los poderes de la Federación, reconociendo la existencia de las Entidades Federativas, la unión que genera el pacto federal y en consecuencia, las Entidades Federativas, al ser Estados, con su propia organización política, también cuentan con una Constitución Política Estatal.

De esta manera, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, la declaración de procedencia está reconocida en el artículo 112, e identifica a aquellos servidores públicos que gozan de fuero que les permite tener esa inmunidad en caso de que hayan cometido un delito y, se describen a continuación:

- ❖ Gobernador del Estado
- ❖ Diputados Locales

- ❖ Magistrados del Poder Judicial
- ❖ Consejeros de la Judicatura
- ❖ Fiscal General del Estado
- ❖ Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana.
- ❖ Los Presidentes, Síndicos y Regidores Municipales
- ❖ Los miembros de los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía
- ❖ Auditor Superior del Estado

En Chiapas, al igual que en la Federación la declaración de procedencia, se emite a través de un decreto que se publica en el Periódico Oficial del Estado. Para saber cuáles son las normas estatales que regulan la declaración de procedencia en Chiapas, basta con buscar en el portal del Honorable Congreso del Estado de Chiapas⁸⁷, y realizar la búsqueda de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas⁸⁸, y ubicarse en el artículo 112.

Del artículo citado, se aprecia que la declaración de procedencia en Chiapas, al igual que en la Federación, está vinculada con actos u omisiones sancionadas en materia penal de la legislación Estatal:

“...Cuando se trate de actos u omisiones sancionados por la Ley Penal...”

Esto quiere decir, que la declaración de procedencia solo puede iniciarse cuando un servidor público de los señalados en el artículo 112 de la Constitución chiapaneca, haya cometido actos u omisiones sancionados por la Ley Penal, que en este caso en Chiapas es el Código Penal para el Estado de Chiapas.

No obstante que, en lo general, para poder procesar penalmente a un servidor público a través de la declaración de procedencia, existe una excepción a la regla, puesto que, mediante Decreto número ciento treinta y uno, publicado en el Periódico

⁸⁷ <http://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvii/trabajo-legislativo/legislacion-vigente>.

⁸⁸ Última reforma publicada el 18 de diciembre del año 2019.

Oficial del Estado número nueve, de fecha diez de enero del año dos mil diecinueve, se aprobó una reforma constitucional en la que se añadió un párrafo, al artículo 112 lo siguiente:

“...No será necesaria la declaración de procedencia a que este precepto se refiere, cuando se trate de delitos por hechos de corrupción...”

Esta reforma constitucional, con base obradorista, y que en sus considerandos se justificó con la frase *“al margen de la ley nada y por encima de la ley nadie”*⁸⁹, trazó una corriente de pensamiento que confunde al fuero, teniendo como consecuencia que se aprecie como figura desnaturalizada a lo largo de la historia, generando impunidad.

Con dicha reforma, se suprimió el requisito de procedibilidad que era necesario para proceder penalmente contra algún funcionario público de los identificados en el artículo 112 de la Constitución chiapaneca, dicho lo cual pudiera representar el inicio del fin del fuero constitucional, o bien, un parte aguas para pensar en regular con mayor detalle el proceso de ésta declaración.

Como se mencionó en líneas anteriores, existen tres normas que permitirán analizar el proceso para la declaración de procedencia en Chiapas, la primera es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en segundo lugar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas y en tercer lugar la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas.

Como sucede en materia federal, el primer elemento que se debe cumplir para poder emitir una declaración de procedencia es que exista una denuncia o querrela y lo solicite la Fiscalía General del Estado, sin embargo, al igual que en la legislación

⁸⁹ Frase usada como promoción política de Andrés Manuel López Obrador, presidente de México durante el periodo 2018-2024.

federal, se regula una especie de supletoriedad con base en los artículos del juicio político en el Estado de Chiapas.

A diferencia del procedimiento aplicable en materia federal, en Chiapas, no es tan específico en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas.

El título tercero, capítulo tercero de la Ley estatal en materia de responsabilidades administrativas, señala el procedimiento de la declaración de procedencia, en donde el título en ese capítulo es claro, al especificar que es únicamente en responsabilidad penal.

El artículo 247 de ésta Ley, señala que la declaración de procedencia se puede iniciar con la presentación de la denuncia o querrela por particulares o a solicitud del Fiscal General del Estado de Chiapas; y exige cubrir los requisitos de la fracción IV del artículo 110 y 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

En lo que se refiere a la presentación de una denuncia o querrela por particular, dicho ordenamiento deja abierta la posibilidad de que bastará la presentación de la denuncia o querrela de cualquier ciudadana o ciudadano, para que se comience con la declaración de procedencia, o bien, a solicitud del Fiscal General del Estado de Chiapas, siempre y cuando se trate de un sujeto que tenga fuero inmunidad.

Respecto a la exigencia del artículo 110, fracción IV de la Constitución chiapaneca, se considera que no establece requisitos para la declaración de procedencia, mas que el hecho de que cualquier ciudadano o ciudadana, puede presentar elementos de prueba, para formular la denuncia correspondiente respecto a las conductas delictivas por parte de servidores públicos.

En lo que respecta al artículo 112 de la Constitución Estatal, no se abunda en redactar lo que dispone, por haberlo mencionado en párrafos anteriores; sin embargo, es importante resaltar que el procedimiento que dispone este artículo es muy similar al de la Constitución a nivel Federal, con la salvedad de la excepción como requisito de procedibilidad, derivado de la reforma publicada en el decreto número ciento treinta y uno, publicado en el Periódico Oficial número nueve, de fecha diez de enero del año dos mil diecinueve, en lo que se refiere a que no será necesaria la declaración de procedencia cuando se trate de delitos por hechos de corrupción.

Dentro del título décimo octavo del Código Penal para el Estado de Chiapas, se encuentra el catálogo de delitos por hechos de corrupción, siendo de manera enunciativa, los siguientes:

- a).- Ejercicio legal del servicio público;
- b).- Coalición de Servidores Públicos;
- c).- Abuso de autoridad;
- d).- Delitos contra la procuración de justicia.
- e).- Delitos contra la administración de la justicia.
- f).- Delitos cometidos por servidores públicos durante la ejecución de la pena.
- g).- Delitos comunes para la procuración o administración de justicia y para la ejecución de penas.
- h).- Delito de falsedad en el ejercicio del servicio público;
- i).- Tortura e incomunicación.
- j).- Intimidación;
- k).- Cohecho;
- l).- Peculado;
- m).- Concusión;
- n).- Ejercicio abusivo de funciones;
- o).- Tráfico de influencia;
- p).- Enriquecimiento ilícito;

Esto quiere decir que, en caso de que una persona servidora pública llegue a realizar una o varias conductas que se tipifiquen en alguno de los delitos descritos, no será necesario llevar a cabo la declaración de procedencia, ante el Congreso del Estado de Chiapas.

Con excepción de lo anterior, el proceso inicia cuando el Congreso del Estado erigido en jurado declara por las dos terceras partes de los votos de sus miembros presentes, en caso de que sea el Gobernador y por mayoría relativa cuando se trate de los demás servidores públicos enunciados, si existe o no, formación de causa para quitar el fuero.

El efecto de la declaración de procedencia en Chiapas es que, el Congreso del Estado separa del cargo al servidor público para que esté en aptitud de, ser procesado frente al ministerio público y el órgano jurisdiccional correspondiente.

Como se ha mencionado, la declaración de procedencia solo es aplicable, en casos de responsabilidad penal exclusivamente, y no debe confundirse con la figura de juicio político; por lo que, más adelante explicaré sus diferencias.

Una de las características de la declaración de procedencia, es que no lleva consigo la culpabilidad o prueba de la aceptación de la responsabilidad penal del servidor público, puesto que, para emitirse, se basa únicamente en la verificación de los hechos imputados que se presuman que inculpa al servidor público; por otro lado, el no declarar la procedencia tampoco significa que el acusado sea exculpado o bien, que haya concluído el procedimiento penal; sino que éste se suspende hasta que el servidor público haya dejado el cargo público que venía desempeñando, con la finalidad de evitar la prescripción o caducidad en el proceso.

Dentro del mismo artículo 112 Constitucional chiapaneco, existe un apartado para aquellos casos en los que los servidores públicos incurran en delitos federales, el

Congreso del Estado debe recibir la declaración de procedencia que señalé en líneas anteriores, que emite la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y el primero de los mencionados es quien emite la declaración para efectos de separar del cargo al acusado y, sea sometido a la acción de los Tribunales del orden Federal.

Ésta disposición puede considerarse oportuna porque una Entidad Federativa goza de autonomía y se hace patente porque crea su propia Constitución y sus procedimientos para su reforma, así mismo el conjunto de Estados libres y soberanos conforman una federación como la es México.⁹⁰

Como bien se hace notar, el desafuero es una figura que tiene procedimientos similares, tanto en la federación como en las entidades federativas, con la excepción del estado de Tabasco del cual ya no existe fuero que confiera inmunidad.

De esta manera, el desafuero al ser un acto declarativo por parte del Poder Legislativo, deja lugar a dudas respecto a la violación de los derechos político electorales de las personas sujetas a este procedimiento.

En este punto cabe preguntarse, ¿cuál es el fin del desafuero? ¿en realidad es quitar el fuero para poder llevar a juicio a un servidor público?. Lo cierto es que, la efectividad de este procedimiento no ha tenido resultados positivos, puesto que en la mayoría de casos, lo único que se ha buscado es la remoción del cargo público; por ello la importancia de que los procedimientos de desafuero se lleven a cabo con total transparencia y objetividad, y se respeten los derechos constitucionales de las personas servidoras públicas acusadas.

Como fue el caso de David Parada Vázquez, quien fue desaforado el cuatro de febrero del año dos mil diecinueve, a tan solo seis meses después de haber sido

⁹⁰ Consulta realizada al sistema de Información Legislativa del Congreso de la Unión: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=94>

electo por el Partido Chiapas Unido, a causa de un presunto homicidio contra un activista.

La falta de efectividad en el desafuero de David Parada Vázquez en función a su transparencia y legalidad, ocurrió en primer lugar, porque se libró una orden de aprehensión antes de que se emitiera la declaratoria del H. Congreso del Estado de Chiapas; además de que, a más de tres años de dicha declaración no se ha tenido una sentencia en el proceso penal que lleva.

III.III Diferencia entre el juicio político y la declaración de procedencia

En la última década, las razones por las que la sociedad ha polarizado sus ideas políticas, así como, externado una opinión negativa del servicio público, han sido variadas; entre las que destaca el tema de la corrupción.

Este fenómeno, ha logrado generar discursos que convencen y persuaden a la ciudadanía, con lo que, se ha generado un descontento, frente a los actores políticos que se encuentran en el ejercicio del poder.

De esta manera, la declaración de procedencia, funciona como un mecanismo para que, a través del Cámara de Diputados y los Congresos de los Estados de la Federación, tengan la oportunidad de decidir si un servidor o servidora pública, amerita ser puesto a disposición de las autoridades competentes, quitándoles el fuero constitucional que les confiere inmunidad.

Por ello, es una forma de expresión de las luchas políticas⁹¹, de manera moderada, pacífica y sin violencia, en el cual, puede considerarse que protege a la democracia, sin menos cabar los derechos de aquellas personas que sean consideradas

⁹¹ Calzada Padrón, Feliciano, *Op. Cit.*, p. 161.

posibles víctimas en la probable comisión de un delito por parte de un servidor o servidora pública de la federación o de las entidades federativas.

Con este procedimiento, es posible afirmar que protege a la democracia, dado que, el fuero que confiere inmunidad, es una prerrogativa que protege cargos públicos que en su mayoría son elegidos por mecanismos democráticos, como son los cargos de elección popular.

El autor Feliciado Calzada Padrón, cita al Doctor Jorge Carpizo, al mencionar que el Poder Legislativo *es una representación que implica una sustitución de la voluntad, es un querer y obrar por otros*⁹²; esto quiere decir que, la representación popular está depositada en las y los representantes populares, que ejercen las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concede para legislar, entre otras tareas.

Por lo tanto, vulnerar con algún procedimiento penal que implique privación de su libertad, contra las personas que ejercen este tipo de cargos de elección vía popular a través del sufragio, o bien, vía a través del Congreso de la Unión, como son los cargos de Ministros, Titulares de Organismos Públicos con autonomía reconocida por mandato constitucional, representaría un agravio contra la soberanía.

Por esta razón, como se menciona en el capítulo anterior, los cargos para ocupar una diputación federal y en el senado, tienen *“inmunidad parlamentaria”*, que *data desde el siglo XVII*, y confiere protección a las y los legisladores, contra cualquier difamación, calumnia, injuria, estando en el cargo y después de ocuparlo no puede responsabilizarse de manera retroactiva⁹³.

Es por ello que, la declaración de procedencia únicamente es un acto declarativo, en consecuencia no juzga, ni emite un criterio sobre la responsabilidad de aquél o

⁹² Idem, p. 276.

⁹³ Idem, p. 284.

aquella servidora pública, además de que, para llevarla a cabo, requiere de una posible conducta del tipo penal, cometida por el o la servidora pública correspondiente⁹⁴.

Esto quiere decir que, el fuero constitucional que confiere inmunidad, se refiere únicamente a una protección que dota a las y los servidores públicos, en casos en los que se vean involucradas o involucrados, en la posible comisión de un hecho que sea considerado como delito.

Actualmente, existe una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para prevenir, detener y sancionar las responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos, del cual se abordará mas adelante, y se denomina Sistema Nacional Anticorrupción, la cual representará una vía distinta para responsabilizar a los y las servidoras públicas del Gobierno en todos sus niveles.

Sin embargo, la figura del juicio político, a pesar de no ser novedosa, muchas y muchos actores políticos la mencionan en todo momento, cuando se refieren a hechos que cometen las personas que se encuentren o se hayan encontrado en el servicio público.

Como lo declarado por el Partido del Trabajo el día trece de mayo del presente año, contra Miguel Ángel Mancera, en el que primero optaron por la solicitud de declaración de procedencia, y posteriormente, decidió el partido, solicitar juicio político, a causa de los hechos ocurridos en la línea doce del metro en la Ciudad de México en semanas pasadas. Este hecho, no trascendió y se puede inferir que fue por la falta de conocimiento en esta figura.

⁹⁴ Sánchez Andrade, Eduardo, *Op. Cit.* p. 97

El juicio político, está regulado en el artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, haciendo mención que solo podrá iniciarse durante el periodo del encargo y hasta un año después de haberlo ocupado.

Los servidores públicos que pueden ser sujetos de juicio político son:

- Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Consejeros de la Judicatura Federal;
- Secretarios del Despacho de la Federación;
- Fiscal General de la República;
- Magistrados de Circuito y jueces de Distrito;
- Consejero Presidente, consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral;
- Magistrados del Tribunal Electoral;
- Integrantes de los órganos constitucionales autónomos;
- Directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Una de las características principales que tienen en común, los cargos señalados, es que, previamente a la toma de posesión del cargo, rinden “*solemnemente*” protesta del mismo, así como de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan, por ello, el quebranto a este juramento, puede dar la pauta a que se lleve a cabo un juicio político contra determinada persona que ostente uno de los cargos señalados en el artículo 114 Constitucional⁹⁵.

Otra característica de los cargos enunciados, es el hecho de que algunos se distinguen por elegirse mediante el voto directo de los gobernados y, por otro lado,

⁹⁵ Cabe aclarar que la Constitución señala en su artículo 128, que todos las y los servidores públicos deben prestar protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen; sin embargo, el protocolo solemne únicamente lo llevan a cabo los titulares de los poderes, dependencias, instituciones y/o homólogas.

otros tienen funciones de suma importancia, que pueden afectar los intereses públicos fundamentales de la colectividad⁹⁶.

Así mismo, los cargos enlistados en las fracciones mencionadas anteriormente, representaban ser los “*altos funcionarios*”, que en términos de la reforma Constitucional de mil novecientos ochenta y dos dejó de usar esa expresión, y ahora en su lugar, solo se hace división entre dichos mandos públicos al ser sujetos del juicio político, y los demás servidores públicos correspondientes a la Administración Pública Centralizada o Descentralizada⁹⁷.

De la misma manera, como ocurre con la declaración de procedencia a nivel federal, pueden ser sujetos de juicio político las y los ejecutivos de las Entidades Federativas, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, y miembros de los organismos a los que las Constituciones locales se les otorgue autonomía.

Sin embargo, cuando se lleva a cabo este procedimiento en el ámbito federal, contra algunas personas titulares de cargos públicos de las Entidades Federativas que puedan ser sujetas al juicio político en términos del artículo 110 de la Constitución, los efectos de la resolución, será únicamente declarativa, y la facultad de determinar lo conducente, estará a cargo de los Congresos de los Estados, o bien, conforme lo rijan su Constitución Política de cada Entidad.

El juicio político, deviene en su origen al juicio de residencia, que en aquellos tiempos sometía a virreyes como una especie de control respecto a su conducta en el servicio público ante un tribunal, excluyendo en la actualidad, las responsabilidades civil, penal o eclesiástica, sino más bien, en cuanto a que, en el pasado, representaba una misma forma de fincamiento de responsabilidades dentro de la ejecución del cargo.

⁹⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Octubre de 2005, p. 2403.

⁹⁷ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 129.

Para Ignacio Burgóa el juicio político es un procedimiento que se sigue contra algún servidor público, de los señalados en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *cuando la persona que ostenta el cargo comete actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y de los que sean responsables los funcionarios anteriormente señalados*. Terminología extraída del texto original de la Constitución Política de mil novecientos diecisiete.

Respecto a la declaración de procedencia, como bien se abordó, tiene por objeto quitar la inmunidad de aquellas y aquellos servidores públicos acusados por la comisión de delitos en general; lo que, en el juicio político, es respecto a los demás actos u omisiones que afecten el interés público o el buen despacho, lo que se traduce en el mal ejercicio del cargo para el que fueron designados o electos.

Dentro del juicio político, que está referido en el artículo 110 del texto constitucional, también se encuentra regulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, y reformada por última vez el dieciocho de julio de dos mil dieciseis, en la cual se encuentra el artículo 5° que señala quienes podrán ser sujetos de juicio político.

El artículo 110, antes mencionado, describe que toda aquella persona que comete actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; de dicho contenido, es preciso saber lo que se entiende por ambas conductas y el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, describe en ocho fracciones, las siguientes:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

- III.- Las violaciones a los derechos humanos;
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;
- V.- La usurpación de atribuciones;
- VI.- Cualquier fracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Como regla de excepción, la *mera expresión de ideas*, es una causal de improcedencia para no llevar a cabo este procedimiento; ésta circunstancia se relaciona con el fuero que confiere inviolabilidad a la manifestación de ideas, durante el ejercicio del cargo público, que está reconocido para las y los legisladores en el artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que el artículo 110 del mismo ordenamiento, hace extensivo para las personas que tienen un cargo de los mencionados en las ocho fracciones del párrafo anterior, en cuanto a lo que se refiere el juicio político.

Así como se mencionó que la declaración de procedencia tiene por objeto quitar el fuero que confiere inmunidad a las personas señaladas en el artículo 111 de la Carta Magna, el juicio político tiene como finalidad determinar la responsabilidad del o la acusada, para que, de ser procedente, se imponga una sanción de carácter administrativa.

Es extraño notar que, en materia de responsabilidades administrativas, ya se tiene un catálogo de sanciones para faltas no graves y para faltas graves, y que en la actualidad está tipificado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas; sin embargo, no se encuentra en este ordenamiento el procedimiento del juicio político, de hecho, en la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos,

con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y el conjunto de reformas, se abrogaron diversas disposiciones de esta ley, dejando únicamente el apartado del juicio político y la declaración de procedencia.

Esto hace pensar que, en un futuro, el juicio político llegue a su fin, no así la declaración de procedencia. Lo anterior, tiene sentido afirmarlo, puesto que, el juicio político, a pesar de que es de naturaleza política, la finalidad es sancionar en lo particular a la persona en el servicio público que haya cometido una de las conductas señaladas en los artículos 110 de la Carta Magna y 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; sin embargo, a la par de lo dispuesto en dichos artículos, actualmente existe un conjunto de elementos y herramientas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para poder fincar responsabilidades, clasificándolas en no graves y graves, obteniendo como resultado la misma finalidad, que es sancionar al servidor o servidora pública.

Dicha situación puede generar que, quede en desuso la figura del juicio político, máxime que, el plazo para fincar responsabilidades a través de este procedimiento, es durante el encargo y hasta un año después; a diferencia de un procedimiento de responsabilidad administrativa que, prescribe a los tres años para faltas no graves y de siete años para faltas graves, sin tomar en cuenta las circunstancias que permiten interrumpir estos plazos.

Al referir que no ocurriría lo mismo para la figura de la declaración de procedencia, es porque no existe ningún otro procedimiento, que tenga por finalidad, únicamente, remover la protección que el cargo público tiene por si solo, y que, permite a la persona que ejerce el cargo, poder ser juzgado por hechos que el Código Penal Federal, o el de alguna de las treinta y dos Entidades Federativas, tipifican como delito.

El procedimiento del juicio político, de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere que, cuando las y los servidores públicos

incurran en responsabilidad sancionada por el artículo 110 Constitucional, la Cámara de Diputados es la facultada para proceder a emitir la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración que se obtenga de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en la sesión, respetando su garantía de audiencia y el debido proceso que implica sustanciar un procedimiento en el que se le permita al inculpado, ser escuchado y ofrecer las pruebas que considere.

Posteriormente, el Senado es quien se erige en "*Jurado de sentencia*", para aplicar la sanción que corresponda mediante la resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, y nuevamente el texto constitucional hace mención de que el inculpado, debe estar presente en la audiencia y deben practicarse las diligencias correspondientes.

Tanto la Cámara de Diputados y la de Senadores, tienen reconocidas expresamente las facultades para actuar conforme a lo establecido en el artículo 110 constitucional.

Corresponde al artículo 74 fracción V de la Constitución Política Federal, señalar específicamente la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, para poder conocer de las imputaciones que se hagan en materia de juicio político, y poder fungir como órgano de acusación.

Respecto a la Cámara de Senadores, la Constitución Política Mexicana, reconoce en su artículo 76 fracción VII, la facultad exclusiva para erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político, concatenando el procedimiento ordenado en el ya, multicitado, artículo 110 de nuestra Carta Magna.

Nuevamente, al recurrir al contenido del artículo 110 constitucional, hace alusión en cuanto a que, las declaraciones y resoluciones de ambas Cámaras, son inatacables en cuanto al procedimiento del juicio político; que en el siguiente

subtema se abordará mas a fondo al respecto de la inatacabilidad de las determinaciones del Poder Legislativo en sus ambitos federal y estatal.

Por ello, es posible concluir que el juicio político la declaración de procedencia son dos procedimientos distintos para sancionar a funcionarios públicos que han cometido algún delito o falta en el ejercicio de sus funciones. El primero de ellos sanciona a una persona en el servicio público por violaciones graves a la Constitución y otras leyes, incluyendo actos de corrupción o abuso de autoridad; en el segundo caso, solo aplica a los servidores públicos que gozan de fuero constitucional, es retirar la inmunidad parlamentaria que les permite ser juzgados.

III.IV La falta de medios de control constitucional contra la declaración de procedencia en Chiapas, un atentado al garantismo.

En el marco de la relación entre representantes y representados, resulta fundamental establecer un parámetro que permita juzgar la actuación de aquellos en la búsqueda del interés de estos últimos. Este parámetro se encuentra en el conjunto de acciones correctas y erróneas que realiza el representante. Además los representados han creado mecanismos orgánico-procedimentales, conocidos como controles constitucionales, que aseguren la aplicación de este parámetro y la rendición de cuentas por parte de los gobernantes.

Se habló acerca de la noción de responsabilidad respecto a la rendición de cuentas ante los gobernados, para el caso de control constitucional este se refiere a los mecanismos jurídicos diseñados para garantizar este proceso de rendición de cuentas.

Por tanto, los controles constitucionales son esenciales para asegurar la producción de esta rendición de cuentas y por ende, la responsabilidad del gobernante⁹⁸

⁹⁸ Bustos Gisbert, R. (s/f). Calidad democrática | . LIBRERIAS MARCIAL PONS. Recuperado el 13 de marzo de 2023, de <https://www.marcialpons.es/libros/calidad-democratica/9788491234302/> pp. 101-103.

México es una república federal, conformada por treinta dos entidades federativas, y que cada una, tiene su propia Constitución Política, la que dota de autonomía y confiere ciertas facultades exclusivas, las cuales permiten que el poder político recaiga en cada Estado, y a su vez, la Federación tenga su propia estructura, y todo ello, recae en una Constitución Federal, que está por encima de cualquier ordenamiento dentro del país.

Diego Valadés, señala que para la organización y el funcionamiento del poder, es relevante el control de su ejercicio; en el que, menciona que existe una vinculación al Estado de Derecho, mismo que define como la sujeción de los órganos del poder a los preceptos de la ley⁹⁹.

Esta ley, a la que se refiere, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual contiene la estructura fundamental de un Estado, así mismo, lleva una investidura solemne a la cual se le considera como *Ley Fundamental*.

De ahí que, se establecieran constitucionalmente, medios de control para poder tener una defensa sobre los actos de autoridad en los que se incumplan o sobrepasen preceptos de la *Ley Fundamental*.

Brevemente se abordará acerca de los diferentes medios de control constitucional que en México existen, para entender la conclusión del presente apartado.

Los medios de control constitucional, son mecanismos jurídicos que buscan garantizar la preservación de la regularidad constitucional, es decir, son un medio que defiende a la Constitución, a través de las normas generales y de los actos de

⁹⁹ Valadés, Diego. *El Control del Poder, Tercera Edición*, Editorial Porrúa, México, 2017. P. 175.

autoridad, para preservar el Estado democrático¹⁰⁰, y se clasifican en medios de control de carácter jurisdiccional; y medios de control no jurisdiccional.

Los principales medios de control jurisdiccionales son: el juicio de amparo, acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional; sin embargo, el artículo 41 fracción VI de la Constitución Política de México, señala que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, debe establecerse un sistema de medios de impugnación, dicho lo cual, en relación al artículo 99 de la misma Constitución, es el Tribunal Electoral de la Federación a quién le corresponde conocer de estos medios de impugnación y que, a criterio del autor Arturo Garita Alonso, considera incluir en la lista de medios de control jurisdiccionales al Juicio de Revisión Constitucional (JRC) y al Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (JDC)¹⁰¹.

En lo que respecta al juicio de amparo, es un medio de defensa de la Constitución y de los derechos humanos de tipo jurisdiccional que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal, cuya finalidad es declarar la nulidad del acto que se reclama y la reposición del quejoso en el goce del derecho vulnerado¹⁰².

Previamente, se abordó acerca del tipo acto que emite la Cámara de Diputados en la declaración de procedencia, que de acuerdo al artículo 70 constitucional, tiene el carácter de decreto y de naturaleza administrativa. De hecho, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha emitido diversos criterios que lo dejan en claro, a través de tesis aislada y jurisprudencia.

La jurisprudencia con registro digital 180365¹⁰³, bajo el rubro *Declaración de procedencia, se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia del*

¹⁰⁰ Garita Alonso, Arturo, *Medios de control constitucional*, Senado de la República. 2018, México, p. 9.

¹⁰¹ Idem.

¹⁰² Idem. P. 13.

¹⁰³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Octubre 2004, p.7.

juicio de amparo, respecto de los actos emitidos por la Cámara de Diputados y la Sección Instructora, durante el procedimiento relativo, expone que ésta declaración, se lleva a cabo de manera soberana y discrecional; aunado a esto, el objetivo de la declaración es remover el fuero que confiere inmunidad procesal a toda persona en el cargo público de los señalados en el artículo 112 Constitucional, por lo cual, a criterio del Pleno, no está siendo juzgada la persona durante el procedimiento del desafuero.

Por otro lado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió una jurisprudencia bajo el rubro *Competencia por materia. Cuando el acto reclamado consiste en la resolución dictada en el procedimiento de declaración de procedencia en que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decidió retirar la inmunidad procesal y separar de su cargo a un servidor público, debe conocer del amparo un juez de distrito en materia administrativa*, abre la pauta a que pueda presentarse la demanda de amparo indirecto ante el juez especializado; sin embargo, esta jurisprudencia permite aclarar que a cuál juzgado se debe presentar la demanda de amparo indirecto, sin perjuicio de alguna causal de improcedencia que pudiera existir.

En ese sentido, concatenando ambas jurisprudencias, se puede inferir que al presentar una demanda de amparo indirecto contra la determinación de la Cámara de Diputados, incurriría en una de las causales de improcedencia que señala la Ley de Amparo, en específico el artículo 61 fracción VII, que a la letra dice:

“...Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en declaración de procedencia y en juicio político, así como en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente...”.

Esta fracción, además de especificar que no procede el amparo indirecto contra la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, hace extensiva su improcedencia contra los decretos que resuelvan sobre juicio político, así como la extensión se amplía hacia las determinaciones de las Legislaturas de los Estados, incluyendo la Comisión Permanente.

Respecto a la controversia constitucional, es importante destacar que es el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien conoce de este medio de control, y su objetivo es resolver conflictos de competencia que se presenten entre los Poderes de la Nación y Órganos Federales y Estatales.

La acción de inconstitucionalidad permite que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda resolver la probable contradicción de una norma general o un tratado internacional y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este medio de control regulatorio constitucional, se interpone contra normas de nueva creación.

Se tiene la oportunidad, en materia electoral, de promover medios de impugnación, que representan medios de control constitucional en materia electoral, y están establecidos en los artículos 41, fracción VI y 99 de la Constitución Política Mexicana, los cuales se denominan como: Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano y el Juicio de Revisión Constitucional Electoral.

El Juicio de Revisión Constitucional Electoral (JRC), tiene por objeto garantizar que los actos o resoluciones definitivas que emitan las autoridades competentes de las entidades federativas encargadas de organizar y calificar las elecciones, estén apegadas a lo que mande la Constitución, o bien, resuelvan las controversias que surjan durante las mismas¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Idem. P. 43

El Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (JDC), tiene por objeto que el promovente, haga valer presuntas violaciones a sus derechos político-electorales, como son:

- Derecho a votar y ser votado.
- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos.
- Afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Aunque el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, refiera los tres derechos antes mencionados, para la procedencia del JDC; sin embargo, el Tribunal Electoral, ha emitido jurisprudencia en la que refiere que debe considerarse procedente este juicio, cuando se aduzcan violaciones a diversos derechos fundamentales, vinculados con estos tres derechos referidos.

Dicho lo anterior, es oportuno preguntarse, ¿cuál es el medio idóneo para recurrir una determinación de la Cámara de Diputados, respecto a un procedimiento de declaración de procedencia?.

En el caso particular de la declaración de procedencia, si bien, las resoluciones de la Cámara de Diputados y de Senadores, son inatacables, también lo es, que la condición relativa de la separación del cargo que ocupaba el o la servidora pública sometida a este procedimiento, es únicamente por el tiempo que esté sujeta(o) a un proceso penal.

En la especie, la procedencia de un medio de impugnación en contra de una determinación derivada de la declaración de procedencia, es el JDC, lo anterior, porque, al consultar el artículo 10 de la Ley General de Sistema de Medios de Impugnación, el acto reclamado, que es la determinación de una Cámara de

Diputados de una Entidad Federativa, o bien, el Congreso de la Unión, no se encuentra en un supuesto de improcedencia.

Así mismo, el artículo 80 de la misma Ley, señala los casos en los que puede ser promovido el JDC, y basta con invocar el inciso f), para que se identifique, que es un acto o resolución de autoridad, que viole alguno de los derechos político-electorales, aunado a que, su definitividad y firmeza en la determinación de la declaración de procedencia, existe porque no hay ningún otro medio de defensa por el cual se pueda confirmar, modificar o revocar el acto que se reclame.

Sin embargo, en la sentencia de la Sala Superior con número de expediente SUP-JDC-571/2015, se encuentra un criterio, y un caso en particular, de un Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco, que impugnó a través del JDC, *la determinación del Congreso de Tabasco, para substanciar el procedimiento de la Declaración de Procedencia, aceptando la solicitud del Fiscal General del Estado de Tabasco*, y que, dentro de su contenido en el rubro del estudio de fondo, manifiesta y explica, que una determinación de declaración de procedencia, es inatacable; pero que, en el caso en concreto de dicha sentencia, entra a estudio, porque se trata de un agravio que tiene que ver con la competencia para conocer del asunto, por parte de la Cámara de Diputados de dicha Entidad Federativa.

En ese caso, la sentencia fue confirmada en cuanto la validez del acuerdo de inicio de la declaración de procedencia de la Sexagésima Primera Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso del Estado de Tabasco, para dar trámite a la petición del Fiscal del Ministerio Público Investigador.

Sin embargo, en el voto particular de dicha sentencia, los Magistrados Flavio Galván Rivera y José Alejandro Luna Ramos, señalaron que no debió siquiera conocer la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, pues aduce que la tutela jurisdiccional establecida como facultad para la Sala Superior, no abarca una determinación dentro del procedimiento de la declaración de procedencia, en razón

de que ese acto, no forma parte del Derecho Electoral, sino que forma parte del Derecho Procesal Penal y del Derecho Constitucional Procesal, pues se trata de un acto que forma parte de un procedimiento específico, como lo es la declaración de procedencia, establecido previamente en una Constitución Política Estatal.

Siguiendo ésta lógica, la declaración de procedencia, se establece para remover la inmunidad procesal, de un servidor o servidora pública, para que sea juzgado penalmente, es decir, como bien se mencionó anteriormente en esta tesis, es un requisito de procedibilidad, para que conozca un juez en materia penal.

Por lo que, partiendo de ello, queda demostrado, que al ser la declaración de procedencia únicamente un acto que se requiere para proceder a un proceso penal, lo conducente es concluir que no existe medio de defensa, entre los destacados como medios de control constitucional, que permita revocar una declaratoria, salvo en aquellos casos en los que se reclame la incompetencia o falta de facultades para poder llevar a cabo dicha declaración por parte del Congreso de la Unión o de los Estados de la República.

De ahí que, la inatacabilidad de las determinaciones del Congreso de la Unión, por parte de la Cámara de Diputados y la de Senadores, es un tema importante de analizar; lo anterior, porque la ponderación que se confieren en éstos acuerdos pueden generar una violación a los derechos humanos, y aún así, por mandato constitucional, impiden el acceso a un medio de control.

Esta falta de acceso, busca justificarse en virtud de que el desafuero es un acto declarativo, no jurisdiccional, que no busca resolver sobre la situación jurídica del acusado.

Sin embargo, la presunción de inocencia implica la regla del tratamiento del imputado, que excluye al máximo la libertad personal y la regla del juicio, que

impone la carga acusatoria de la prueba hasta la absolución en caso de duda¹⁰⁵, por lo que desde esta perspectiva, la remoción temporal al cargo del acusado no infringe la presunción de inocencia.

Sin embargo, el poder acceder a un cargo público, ser electo para este y haber ganado una elección, constituye un derecho político que a su vez forma parte de los derechos fundamentales, los cuales se pueden definir como:

Todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del estatus de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por estatus a la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas¹⁰⁶.

Al ser el fuero una inmunidad relativa procesal que se puede eliminar con el procedimiento de declaración de procedencia, sin embargo, la remoción del cargo, aún siendo de manera temporal, con la simple solicitud de la Fiscalía General del Estado (para Chiapas), es un hecho que pone en duda si los derechos políticos de quienes son sujetos a este procedimiento, se ven violados, a pesar de ser una medida temporal, sujeta a la condición de que sea resuelta su situación jurídica en el procedimiento penal.

¹⁰⁵ Juan Carlos Medina Alvarado, & Gabriel Gallo Álvarez. & (2011). Garantismo penal en México. Suspensión de derechos político-electorales como efecto de la formal prisión (2011). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://www.tirantonline.com.mx/cloudLibrary/ebook/info/9786077080602> p.40

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 41

Además, no se toma en cuenta que en la etapa de investigación del ministerio público, pueden pasar meses sin tener la audiencia de control, motivo que puede generar que el acusado ya no esté en posibilidades de volver a su encargo, en virtud de que la mayoría de puestos de elección popular es de tres años.

Por lo tanto, debe considerarse que la declaración de procedencia no debería traer consigo como efecto, la separación del cargo, o al menos, llevar a cabo las reformas necesarias que permitan aclarar qué va a suceder en casos como el de David Parada Vázquez, quien a inicios del año dos mil veintitrés, no tenía una resolución de su proceso penal, después de cuatro años.

Si bien, la importancia de los mecanismos de control para garantizar la rendición de cuentas de los gobernantes, asegura la responsabilidad y sanción en caso de que se incumpla con las obligaciones y deberes en el servicio público; sorprende que, no exista un mecanismo de control contra la declaración de procedencia. El Estado debe enfatizar en la importancia de los mecanismos políticos.

En conclusión, pensar en promover un juicio de amparo u otro medio de control constitucional, a la luz de la ley, parece imposible generar una brecha que permita analizar la discrecionalidad de las y los legisladores, cuando emitan declaraciones de procedencia y quiten el fuero inmunidad, puesto que esta discrecionalidad de los legisladores en este contexto tendría que centrarse en cómo aplican y respetan dichos criterios y procedimientos.

No debe entenderse que la discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de una Cámara, sea negativa; pero, siempre y cuando se ejerza de manera responsable y fundamentada en la Constitución y las leyes correspondientes. Por lo que una adecuada supervisión y seguimiento del proceso de remoción del fuero inmunidad puede ayudar a garantizar que al hacer esta declaratoria, actúen dentro de los límites establecidos por la ley y respeten los derechos de los servidores públicos involucrados.

IV CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA

El desafuero en México es un procedimiento jurídico que se utiliza para retirar la inmunidad legal de ciertos funcionarios públicos, como senadores, diputados y otros servidores públicos de alto rango. El objetivo del desafuero es permitir que estos funcionarios sean procesados y enjuiciados por presuntos delitos que hayan cometido mientras estaban en su cargo, sin tener la protección de su cargo o posición en el **gobierno**.

En general, el desafuero es un proceso importante para garantizar la responsabilidad y la transparencia en el gobierno, y para asegurar que los funcionarios públicos sean responsables por sus acciones mientras estén en el cargo. Aunque su uso debe ser cuidadosamente controlado y no debe ser utilizado con fines políticos o malintencionados.

Se puede concluir que la protección otorgada al fuero que confiere inmunidad a determinados servidores públicos, es una prerrogativa que no debe cambiar ni reformarse, puesto que garantiza el buen funcionamiento de las instituciones que conforman nuestro país.

Sin embargo, atendiendo al principio de nadie por encima de la ley, es de vital importancia continuar atendiendo a la declaración de procedencia, bajo ciertas modificaciones que deben tomarse en cuenta, como lo es, el remover del cargo al acusado, puesto que, ha quedado evidenciado que no existen herramientas que puedan brindar certeza al servidor o servidora pública que se encuentra bajo acusación.

Esta certeza requiere de un análisis crítico en el desarrollo del procedimiento, puesto que es muy vago en cuanto a proceder al desafuero y, más aún, tomando

en cuenta que no existen recursos que permitan encontrar una alternativa que permita corroborar que el acto declarativo que tuvo como efecto la remoción del cargo, fue apegado a nuestra Constitución.

Lo anterior, no tiene sustento, no hay manera de afirmar que es contra la Constitución, puesto que la inatacabilidad de esta declaración, es un mandato Constitucional y, no hay evidencia de que el principio de presunción de inocencia se vea violentado, atendiendo a la naturaleza de la causa-efecto del desafuero.

Por su parte, el Sistema Nacional Anticorrupción permite que mas autoridades distintas al Poder Legislativo, puedan llevar a cabo un procedimiento especial sancionador que tiene como consecuencia dos cosas: demostrar que una persona cometió actos de corrupción que permitan realizar la investigación en el ámbito penal y la segunda, que la destitución es una posibilidad como sanción, una vez que se agote el debido proceso.

Bajo esta perspectiva, si ya existe una herramienta que dote de certeza a las partes que intervienen en el procedimiento de especial sancionador en materia administrativa, es válido poder afirmar que el fuero debe continuar para dotar de inmunidad en casos muy particulares, ya que se está generando una especie de equilibrio entre las consecuencias a las conductas de aquellos que cometan algún ilícito.

Por una parte el Estado tendrá la posibilidad de agotar un procedimiento bajo ordenamientos en materia de responsabilidades administrativas, bajo la lupa del debido proceso y legalidad y, por otro lado, seguirá estando el procedimiento para quitar del fuero inmunidad exclusivamente en los casos de cometer delitos; ahora solo depende de quien aplique estos procedimientos, estudiar mas, prepararse para evitar que errores u omisiones que generen un menoscabo a los derechos de quienes se vean involucrados con el carácter de presuntos responsables.

Aún queda la brecha de incertidumbre respecto a un desafuero, como acto inatacable, pues que, al no ser objeto de revisión o impugnación por parte de las autoridades o ciudadanía, si bien, se justifica como la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y evitar la incertidumbre legal, puede generar situaciones de injusticia o vulneración de derechos, también es importante que se establezcan con claridad los casos en que se consideran inatacables y se diseñen mecanismos de protección de los derechos que puedan verse afectados por estos, ya que, de continuar así podría interpretarse como una violación al principio constitucional fundamental reconocido en el artículo 17 de nuestra Carta Magna, al limitar el acceso a la justicia y a un recurso efectivo para defenderse en contra de posibles abusos de poder.

V FUENTES DE INVESTIGACIÓN

Libros digitales

- 1.- SALAZAR ANDREU, Juan Pablo, *Historia de la cultura jurídica mexicana*, México, Editorial Porrúa, 2020.
- 2.- Andrade Sánchez, Eduardo, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2004.
- 3.- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª Ed, México, Editorial Porrúa 1984.
- 4.- Burgoa Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 5ª ed., México, Editorial Porrúa, 1984.
- 5.- Beltrán Gaos, Mónica, *¿Inocentes o culpables? Perspectiva comparada del principio de presunción de inocencia*, El estado constitucional contemporáneo, culturas y sistemas jurídicos comparados Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2006,
- 6.- Caballero Ochoa, José Luis, *El derecho internacional en la integración constitucional. Elementos para una hermenéutica de los derechos fundamentales*, El estado constitucional contemporáneo, culturas y sistemas jurídicos comparados, tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.
- 7.- Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia constitucional de México Tomo II*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2019.
- 8.- Lobo Ernesto Jinesta, *Derecho procesal constitucional*, Porrúa, México, 2014.
- 9.- Ferrajoli, Luigi, *La democracia a través de los derechos, el constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, Trotta, Italia, 2014.
- 10.- Burgoa Orihuela, Ignacio, *El jurista y el simulador del derecho*, 19ª Ed, Porrúa, México, 2010.
- 11.- Castro Aguilar, José Luis, *Historia de los textos de la Constitución Política del estado de Chiapas, 1826-1982*, Consejo Estatal para las Culturas y las Artes de Chiapas, México, 2017.

12.- Rabasa Emilio, *La constitución y la dictadura, estudio sobre la organización política de México*, Comité de Asuntos Editoriales de la Cámara de Diputados, México, 1999.

13.-Valadés Diego y Carbonell Miguel, *El estado constitucional contemporáneo, culturas y sistemas jurídicos comparados*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006.

14.- Juan Carlos Medina Alvarado, & Gabriel Gallo Álvarez. & (2011). Garantismo penal en México. Suspensión de derechospolítico-electorales como efecto de la formal prisión (2011). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://www.tirantonline.com.mx/cloudLibrary/ebook/info/9786077080602>

15.- Bustos Gisbert, R. (s/f). *Calidad democrática* |. LIBRERIAS MARCIAL PONS. Recuperado el 13 de marzo de 2023, de <https://www.marcialpons.es/libros/calidad-democratica/9788491234302/>

Libros

Champo Sánchez, Nimrod Mihael, *El juez de ejecución de sanciones en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2016.

Gutiérrez Mendoza, Odilisa, *El juicio político y la declaración de procedencia en el derecho mexicano*, México, Editorial MAPorrúa, 2017.

Palacios Perches, Benjamín, *El juicio político en México y la creación de Tribunales de responsabilidad política para servidores públicos*, México, Editorial Porrúa, 2015.

Salazar Andreu, Juan Pablo, *La visita general de Don Juan de Palafox y Mendoza*, México, Tirant Humanidades, 2017.

Artículos académicos

1.- Malagón Pinzón, Miguel, *Las visitas indianas, una forma de control de la administración pública en el estado absolutista*, Universitas, número 108, 2004, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82510821>

2.- Soberanes Fernández, José Luis, *El acta de reformas constitucionales de 1847*, Revista Mexicana de Historia del Derecho, XXVIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/historia-derecho/article/view/10177/12204>

3.- Sarasola, Ignacio Fernández, *La primera constitución española: el estatuto de bayona*, Revista de Derecho, no. 26, Barranquilla, 2006, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2347089>

4.- Camarena Adrian, Joaquín Miranda, *El sufragio en México, su obligatoriedad*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2014.

5.- F. Fox, Jr. William, *The presumption of innocence*, Catholic University Law Review, 1979.

6.- López Ruiz, Miguel, *Redacción legislativa*, Senado de la República, México, 2002.
http://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/biblioteca_digital/ensayos/ensayos4.pdf.

7.- Cardenas Gracia, Jaime, *Consideraciones jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIX, número 116, México, 2006.

8.- Parra Lara, Francisco José, *Demagogia jurídica, no desafuero judicial*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

Paginas web de consulta

1.- Real Academia Española, <https://dle.rae.es>

2.- Alcántara-Lizárraga, J. A., & Jima-González, A. (2022). Accountability, corruption, and opposition groups: Evidence from Latin America. *Social Sciences* (Basel, Switzerland), 11(12), 541. <https://doi.org/10.3390/socsci11120541>

3.- Flinders, M., & Judge, D. (2017). Fifty years of Representative and responsible government: Contemporary relevance, theoretical revisions and conceptual reflection. *Representation (McDougall Trust)*, 53(2), 97–116. <https://doi.org/10.1080/00344893.2017.1341078>

Leyes consultadas

1.- Reglamento del Soberano Congreso del 25 de abril de 1823, http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/Regla_Hist/1823.pdf

2.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, febrero de 1857, consultada en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>