

FUERO CONSTITUCIONAL

Dip. Eduardo de la Torre Jaramillo

19 de Junio de 2007

La iniciación del fuero constitucional tiene como propósito garantizar el equilibrio de poderes y salvaguardar a los funcionarios públicos de eventuales acusaciones sin motivo. Sin embargo, el fuero como privilegio, del que gozan determinados funcionarios o servidores públicos federales y estatales, sin duda, es una de las asignaturas pendientes y temas a debate que subsisten en la Agenda de la Reforma del Estado, que ponen en tela de juicio no sólo la vigencia sino la naturaleza de esta prerrogativa en regímenes democráticos modernos, fundamentados en la igualdad y en el principio político de la libertad.

En este sentido, es preciso definir la palabra "fuero" que proviene de la raíz latina, *forum*, que significa foro, que denota el privilegio, exención y derecho moral que se reconoce a quien ejerce alguna actividad militar, de representación o servicio público. Empero, con el devenir del tiempo, el concepto fuero ha tenido diferentes connotaciones en función de los contextos y los ámbitos.

Desde tiempos remotos el fuero estuvo ligado a la concepción de plaza pública. En Roma, se aplicaba para vigilar y sancionar las transacciones mercantiles, en las plazas se establecían los tribunales. Igual práctica se adoptaba en los "tianguis" aztecas, en donde los jueces oían las querrelas de los marchantes. Posteriormente, y en todo el mundo, los jueces se limitaron a atender en sus propias instalaciones, pero éstas siguieron conociéndose con el nombre de foros, palabra que siguió su propia historia. Más adelante, pasó a la de compilación de leyes, que fue el caso del Fuero Juzgo; luego se especializó en el código privativo de un municipio y, en abstracto, es la competencia o jurisdicción a que está sometido alguien, conforme a derecho: fuero civil, militar o eclesiástico.

Cabe señalar que en la Edad Media, los reinos hispánicos se dieron origen al "fuero" como el significado del derecho local; posteriormente, se aplicó a ciertas recopilaciones legislativas. A finales de dicho periodo, se le identifica con privilegio. En fin, en la actualidad son muchas acepciones que dicha palabra tienen en el lenguaje jurídico.

Históricamente el "*Fuero Constitucional*" se crea como un estado de inmunidad¹, para una función o nombramiento público sin que sea, en primer lugar trascendente la persona que ocupa el cargo sino la institución que la Constitución protege con ánimo de mantener la gobernabilidad y fortaleza del Estado². En donde se establecía como un el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la Federación para que, antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso personal. Eran los funcionarios de la Federación; el Presidente de la República, los secretarios del despacho, el procurador general de la República, los magistrados de la SCJN, los senadores, los diputados (tanto federales como locales) y los gobernadores de los estados, los jefes de departamentos administrativos, Procurador General de Justicia del Distrito Federal, jueces y magistrados del Poder Judicial Federal y Local, y directores generales o sus equivalentes de las entidades del sector Paraestatal, quienes gozaban del privilegio parlamentario.

Es preciso señalar que los antecedentes que dieron la pauta para el desarrollo de estas prerrogativas en las instituciones parlamentarias de diversos países, fue el surgimiento de esta figura en el derecho inglés, francés y español.

La inmunidad de los legisladores, nace en Inglaterra como una garantía frente a los posibles excesos de la Corona. Pero durante el siglo XIV, el monarca británico es quien hace la concesión a los miembros del Parlamento de ser juzgados por sus propios pares, a fin de asegurar su independencia.

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Fuero*, Volumen IV F-L, México 2002, p 552.

² Legorreta, Gabriela y Mena, Amalia, *Juicio Político y Declaración de Procedencia*, Revista Bien Común, Año 11, 2005. Editada por la Fundación Rafael Preciado Hernández A. C., p.10.

Más tarde, durante la Revolución del siglo XVII, aparece la figura de la *freedom from arrest*, consistente en que los parlamentarios no podían ser arrestados con pena de prisión por deudas civiles; ésta protección se extendía hacia sus familias y servidores. La protección configurada de esta forma quedó abolida en 1838 y el derecho inglés ya no la contempla en la actualidad, por lo que el parlamentario británico no tiene hoy un tratamiento judicial diverso de aquél que se da a cualquier ciudadano.

En *Francia*, el nacimiento de esta figura surge con el decreto del 20 de junio 1789, en donde únicamente declaraba que la persona de cada diputado era inviolable. Un año más tarde el 26 de junio de 1790, se establecía que los miembros de la Asamblea Nacional gozaban de *inviolabilité*. Posteriormente, la Constitución francesa de 1791 reguló la inmunidad señalando que ésta consistía en que los legisladores no podían ser ni detenidos ni procesados en materia criminal, salvo en los casos de delito flagrante, estableciéndose la posibilidad de que la protección fuese levantada con autorización de la Cámara respectiva. Al rastrear los orígenes del fuero constitucional se observa claramente que éstos se encuentran en los principios revolucionarios franceses, al haber brotado del abierto conflicto ideológico, político y jurídico entre los representantes revolucionarios y los poderes constituidos del antiguo régimen.

En *España*, surge a partir del decreto del 24 de septiembre de 1810 y el reglamento del 24 de noviembre del mismo año, regularon la inmunidad imitando el modelo francés, ya que lo hicieron protegiendo al parlamentario de las infracciones penales y no del arresto por responsabilidad civil como en el sistema inglés.

En *México*, la responsabilidad de los funcionarios públicos, se remontan a los juicios de residencia y a las visitas ordenadas desde la Península Ibérica para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de toda clase de funcionarios, tanto en la Nueva España como en el resto de las posesiones españolas de ultramar.³ Esta responsabilidad de los funcionarios públicos ha estado plasmada en el devenir de nuestro constitucionalismo.

La Constitución de Cádiz contemplaba la figura de la declaración de procedencia en el artículo 128, en donde establecía las causas criminales por las que podrían ser juzgados los diputados por el Tribunal de las Cortes. Esta Carta Magna, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, prescribía que los diputados serían inviolables por sus opiniones, y que en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podrían ser reconvenidos por ellas.

Por su parte, la Constitución de 1824 en los artículos 43 y 44 se establecía que los diputados y senadores estarían protegidos contra las causas criminales, desde el día de su elección hasta dos meses después de concluir el encargo, para lo cual debía cada Cámara declarar si había o no lugar a la formación de la causa. Es decir, únicamente estableció la llamada inviolabilidad parlamentaria, es decir, la irresponsabilidad por las opiniones manifestadas.

En las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, los artículos 47 y 48, protegían a los diputados y senadores durante el tiempo de su encargo y hasta dos meses después de haber terminado su mandato.

La Constitución de 1857, con sus reformas de 1874, contempló la figura de la declaración de procedencia en los artículos 103 y 104, que la Cámara de Representantes conocería sobre los delitos comunes de diputados y senadores, entre otros, y declararía si había o no lugar a proceder contra el acusado. De producirse la segunda situación, no habría lugar a ningún procedimiento ulterior.

Finalmente la Carta Magna de 1917, consagró únicamente a la inviolabilidad por las opiniones manifestadas. El artículo 61 se prescribió que los diputados y senadores fueran inviolables por las

³ Fernández Delgado, Miguel Ángel, *Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*, Coeditorial Secogef y México 1994, p. 13.

opiniones que manifestaran en el desempeño de sus cargos, y que jamás podrían ser reconvenidos por ellas. Sin embargo, los artículos 108, 109, 111 y 113 hacían referencia a la responsabilidad penal.

Hoy en día, el "fuero" es considerado como sinónimo de privilegio, prerrogativa, inviolabilidad o inmunidad. La doctrina utiliza los términos de privilegio o prerrogativa parlamentaria; esto se debe a que su origen anglosajón los denominó *privilege*, pero al trasladarse a nuestras instituciones se hizo indistinto el uso, al respecto el Maestro Fernández-Viagas, establecía en el Derecho Parlamentario que "...la expresión prerrogativas es utilizada como sinónima de ciertas excepciones o garantías de que gozan los diputados y senadores en el orden al mejor desarrollo de sus funciones⁴". Estas garantías se traducen en la inviolabilidad y la inmunidad; la primera se relaciona con las opiniones manifestadas en el quehacer parlamentario y la segunda es la garantía de no ser detenido, preso, procesado ni juzgado, sin previa autorización del Congreso.

En nuestro país, para denominación de inmunidad o inmunidades se ha adoptado el término "fuero" en una primera instancia. La existencia del fuero constitucional se señala en el Artículo 61, adicionalmente en el Título IV, en específico los Artículos 110, 111, 112, estableciendo los casos en que proceden el Juicio Político y la Declaración de Procedencia contra los diputados y senadores. Esto se debe entender que al igual que la inmunidad parlamentaria se busca garantizar la función del Parlamento, ya que no se puede proceder penalmente contra algún diputado o senador sin previo consentimiento de la Cámara de Diputados.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en sus Artículos 11, 12, 22, también establece que "Los diputados y senadores gozan del fuero que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", "...son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas", "El Presidente de la mesa directiva es el Presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad. Garantiza el fuero constitucional de los diputados y vela por la inviolabilidad del recinto legislativo...".

Al respecto el Doctor Burgoa Orihuela, establece que: "El fuero se traduce en la no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales no equivalente a la inmunidad de los funcionarios que con él están investidos y que señala el Artículo 111 constitucional".⁵

En este sentido, es preciso señalar que en la mayoría de los sistemas constitucionales de los países europeos y latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, España, Francia, Italia y Uruguay), se establece una excepción a la inmunidad parlamentaria consistente en que se podrá detener a un parlamentario cuando éste sea sorprendido realizando un acto u omisión sancionados por las leyes penales, es decir, en el caso de delito flagrante. En estos países se considera que la inmunidad procesal se encuentra plenamente justificada a fin de salvaguardar la continuidad de la función constitucional que desempeñan determinados servidores públicos; sin embargo, se estima conveniente que "para evitar los abusos que tal inmunidad pueda propiciar en la práctica se proceda a establecer algunos límites a la misma, por lo menos, en cuanto a que no operará en caso de delitos flagrantes, (...)".

Salvo los casos de Estados Unidos y Gran Bretaña, en general la figura del fuero abarca un ámbito más amplio de protecciones para los legisladores de otros países. Entre ellas se pueden mencionar el hecho de que sólo puedan ser juzgados por el máximo tribunal del Estado, o el que pueda abstenerse de revelar algunas informaciones en juicios.

México es hoy un país diferente con avances democráticos significativos, la transparencia, la libertad, la rendición de cuentas, la autonomía son claramente aspectos de que vivimos en una nación distinta. Es por ello, que debemos impulsar reformas que permitan establecer nuestro compromiso mayor con la sociedad y con nuestro país.

⁴ Fernández Viagas, Bartolomé Plácido, *La Inviolabilidad e Inmunidad de los Diputados y Senadores: La crisis de los Privilegios Parlamentarios*, Editorial Civitas, Madrid 1990, p.21.

⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1994, p

El fuero debe ser una protección para el servicio de la función que le ha sido encomendada al servidor público, no para evadir sus responsabilidades personales, este debe ser una garantía para la expresión, para el debate de ideas, pero nunca un escudo protector para la corrupción y la rebeldía ante el Estado de Derecho.

Es en este sentido, que debemos asumir nuestro compromiso como legisladores, bajo principios y valores éticos y así buscar acabar con la impunidad, los excesos y arbitrariedades en que puedan incurrir funcionarios públicos protegidos por el fuero constitucional.

Así mismo, se anexa la Tabla 1, en donde el "fuero constitucional" es analizado esquemáticamente desde el derecho comparado.