

EL FUERO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO

*Eduardo Romero Fajardo*⁸⁰

Sumario: Resumen. Introducción. 1. Antecedentes históricos del fuero. 2. Antecedentes históricos del fuero en México. A). - La Constitución Mexicana de 1824. B). - La Constitución Mexicana de 1857. C). - La Constitución Mexicana de 1917. D). - Reglamento de Pasaportes. 3. Tratados Internacionales referentes a fuero o inmunidades y privilegios de los servidores públicos. A). - Convención sobre Agentes Consulares (1928). B). - Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961). C). - Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963). Conclusiones. Bibliografía.

Palabras Clave: Fuero. Servidor Público. Inmunidad. Cargo Público.

Resumen

El fuero es considerado un sinónimo de impunidad, que es otorgada a determinadas personas que ocupan un cargo público. En México se otorga fuero o inmunidad a un gran número de personas, mismas que se encuentran consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus leyes secundarias, y la establecida en Tratados Internacionales en los que México es parte.

Introducción

Es de gran importancia, el análisis, respecto al fuero o inmunidad, otorgada en México a un gran número de servidores públicos, e independientemente a lo establecido en el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que "...Ninguna persona o corporación pueden tener fuero...". Es de observarse, la antinomia consagrada en la normatividad jurídica, el objetivo pretendido en sus orígenes, se esfumo, ya que lo que su finalidad era proteger las funciones del recinto legislativo ante el Poder Ejecutivo y el

⁸⁰ Catedrático de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Doctor en Derecho por el Centro de Ciencias Jurídicas de Puebla.

Poder Judicial. Así mismo, es importante lo que señalan los Tratados Internacionales en los que México es parte, respecto a la inmunidad otorgada a determinados servidores públicos.

Con la presente investigación, se pretende dilucidar, cuál era el objetivo, desde sus orígenes, del fuero o inmunidad, como a través del tiempo ha ido cambiando su objetivo, como analizar las antinomias de la normatividad jurídica en México, en cuanto al fuero o inmunidad; y, por último, que dicen los Tratados Internacionales respecto al fuero o inmunidad.

1. Antecedentes históricos del fuero.

La palabra fuero, etimológicamente proviene del latín (fórum), que se traduce como foro, en la actualidad, su uso más frecuente, se vincula a la competencia jurisdiccional, otorgada a un servidor público, en función de su cargo, siendo estos privilegios que goza en especial, y no el común de las personas.

El fuero, es una excepción relativa a la regla de sometimiento general de todas las personas, a la función jurisdiccional, siendo una institución que nació como una defensa de ciertos cuerpos legislativos frente a los soberanos. Actualmente debe ser considerada una protección para que ciertos servidores públicos no sean sometidos a la jurisdicción, siendo este una facultad o privilegio, conferido a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones, manteniendo un equilibrio entre los Poderes del Estado, en los regímenes democráticos.⁸¹

La palabra fuero, es una palabra polisémica, por lo siguiente: puede referirse a la ley o al conjunto de derechos que en la Edad Media un monarca concedía a un territorio, ciudad o persona; otra acepción es el poder o autoridad jurisdiccional, ya sea federal o local, para juzgar a una persona; como también el fuero de guerra; o el fuero o inmunidad y privilegios que tienen los legisladores.

En la jurisprudencia mexicana, el fuero se define como una inmunidad del servidor público oponible al Poder Judicial, por la consignación del Ministerio Público por algún delito cometido.

⁸¹ Diccionariojuridico.mx/definición/fuero

Los orígenes del fuero se remontan a la época de la conquista musulmana de la península ibérica, a principios del siglo VIII, lo que trajo consigo, la creación de nuevos reinos cristianos, quienes decidieron dar ciertos privilegios, siendo unos de sus objetivos, fomentar el comercio, lo que atrajo, poblar ciertas zonas, logrando reforzar las fronteras, y creando un gran desarrollo económico. A inicio del siglo X, con el gran auge económico, se tomaron normas procedentes de varios lugares, elaborándose ciertos privilegios reales, como los fueros breves, que en latín se les denominaban chartae libertatis, chartae fori, confirmationis, privilegii y otros más.⁸² Con la invasión musulmana a España, el fuero, era una norma jurídica en forma escrita, que se les daba a determinados hombres, en ciertos señoríos, otorgándoles ciertos privilegios, ventajas o el reconocimiento de sus costumbres.

2. Antecedentes históricos del fuero en México.

En México al nacer como Nación, desde la Nueva España tomo como referencia en su política interna a España, incluyendo el fuero parlamentario para los representantes de la Corona, en donde los diputados no podrán ser demandados civilmente ni ejecutados por deudas, como lo establece la Constitución de Cádiz, también llamada Constitución Española de 1812, proclamada en las Cortes de España, promulgada el 19 de marzo de 1812, en su artículo 128 Capítulo VI.⁸³, la cual disponía que los diputados serían inviolables por sus opiniones y solo podían ser juzgados por el Tribunal de Cortés.

A). - La Constitución Mexicana de 1824

El fuero señalado en la Constitución de Cádiz, cambió, en la época del México independiente. Con la Constitución Mexicana de 1824, en cuanto las causas penales, deben ser sustanciadas ante los Tribunales competentes, señalándose en los artículos 43 y 44 de esta Constitución, que los facultados para desaforar, es la Cámara de diputados y la Cámara de Senadores, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

⁸² Definición de fuero- Qué es, significado y concepto.

⁸³ ¿Qué es el fuero y por qué se inventó? |Tiempo.com.mx

El artículo 137 de la Constitución de 1824 establece, que una vez desaforado la persona que se pretenda juzgar, la facultada para sustanciar el proceso penal, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁸⁴

Cabe hacer la aclaración, que la interpretación judicial, señala que la licencia no suple al desafuero, o a la declaración de improcedencia, sino que constituye una autorización para que el servidor público no desempeñe sus obligaciones inherentes a su cargo, sin perder su investidura, como el significado laboral lo sugiere.⁸⁵

B). - La Constitución Mexicana de 1857

Se promulgó el 5 de febrero de 1857, entrando en vigor el 16 de septiembre del mismo año, en donde se plasmaron por primera vez las garantías individuales, en donde se reconocieron algunos de los derechos fundamentales del hombre, lo que en la actualidad son los derechos humanos. Dentro de las aportaciones importantes de esta Constitución, fue la consolidación del proyecto de Nación, se da una separación con la iglesia, sus Estados fueron declarados libres y soberanos, se reconoce la división de poderes, la libertad de prensa, y otras.⁸⁶

En cuanto al fuero que tienen los Diputados, lo señala la Constitución de 1857, en el artículo 59, al decir “Los Diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su cargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”⁸⁷

C). - La Constitución Mexicana de 1917

El fuero Constitucional, a través de los años se ha venido desvirtuando, su finalidad original era buscar un equilibrio entre los tres poderes de la Nación. La palabra Fuero Constitucional no se encontraba contemplada en la Constitución de 1917, sino que se adicionó un segundo párrafo al artículo 62, con la reforma de 1977, que a la letra dice: “El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar”.⁸⁸

⁸⁴ El fuero constitucional: frente a la nueva realidad política del país. pág. 181, archivos.juridicas.unam.mx

⁸⁵ Ídem pág. 183

⁸⁶ México desconocido, La Constitución de 1857, conoce su historia, www.mexicodesconocido.com.mx

⁸⁷ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, www.ordenjuridico.gob.mx

⁸⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Moreno Padilla Javier (coordinador), Editorial Trillas, México, p. 140

El Título Cuarto de la Constitución del 1917, amplía la protección del número de servidores públicos, manifestando en la exposición de motivos, se dijo que el propósito de este cambio, es para acentuar el carácter de servicio a la sociedad. En el artículo 109, del último párrafo de la fracción I, nos dice que “No procede el juicio político por la mera expresión de ideas”, en este artículo se señalan los tres órdenes de responsabilidad que pueden incurrir los servidores públicos: la política, por sus actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos; lo penal, por la comisión de cualquier delito de orden común, y la administrativa, por faltas administrativas.

El artículo 111 de la Carta Magna, amplía el número de servidores públicos que pueden ser objeto de responsabilidad, este artículo y el 112, establecen la declaratoria de procedencia o procedimiento para privar del fuero a un servidor público.

De los artículos antes citados, respecto al Fuero Constitucional, se observan antinomias, ya que el artículo 13 de la Constitución, nos dice: “Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero...”; así como el artículo 6º Constitucional, que da el derecho a toda persona de manifestar sus ideas, no siendo objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, esto es, que no es exclusivo este derecho de los servidores públicos.

La inmunidad o fuero, como popularmente se le conoce en México, tiene un campo muy amplio, abarcando no únicamente a los legisladores, como originalmente era, sino que actualmente también lo tienen los servidores públicos del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial y el Poder Legislativo, así como otras dependencias, como más adelante analizaremos

El 23 de septiembre de 2020, la Cámara de Senadores, aprobó reformas a los artículos 108 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a quitar el fuero al Presidente de la República y a los legisladores federales para poder ser imputados y juzgados, por las autoridades competentes, en síntesis, el dictamen dice, que el Senado aprobó los artículos 110 y 111 Constitucionales, para quitar el fuero al Presidente de la República y a los legisladores federales, para poder ser imputados y juzgados, no solo por traición a la patria, sino por delitos electorales y hechos de corrupción, para poder ser

juzgados penalmente por la autoridad competente, no sin antes, ser realizada la declaración de procedencia, cumpliendo lo establecido en el artículo 110, en donde deben ser acusados ante la Cámara de Diputados,⁸⁹ presentando una demanda cualquier persona, bajo su más estricta responsabilidad, acorde a lo establecido en el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En estas reformas solo se aumento el catálogo de delitos.

D). - Reglamento de Pasaportes.

El encargado de expedir pasaportes es la Secretaría de Relaciones Exteriores, por conducto de las delegaciones o subdelegaciones de la Secretaría citada, y en el extranjero a través de las oficinas consulares.

Existen 3 clases de pasaportes: ordinario, oficial y diplomático. Los servidores públicos que pueden tener el pasaporte diplomático, aparte del ordinarios son: El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; ex-Presidentes de los Estados Unidos Mexicanos; Presidentes de las Cámaras de Diputados, de Senadores y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder judicial de la federación, Gobernadores de los Estados; Secretarios y Subsecretarios de Estado, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal; Fiscal General de la República; Jefe de la Oficina de la Presidencia, Secretario Particular y Coordinador de Asesores del Presidente de los estados Unidos Mexicanos, Coordinador de Comunicación Social de la presidencia de la República, Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional; y Jefe del Estado Mayor Presidencial; Oficial Mayor Consultor Jurídico; Jefe de Unidad, Directores Generales adjuntos de la Secretaria de relaciones Exteriores; Titulares o quienes presidan organismos constitucionales autónomos, como quienes integren sus órganos superiores de dirección u órganos máximos de gobierno, independientemente de la denominación que tengan; miembros del Servicio Exterior Mexicano, Embajadores de México eméritos y eminentes; Embajadores de carrera jubilados; los legisladores que realicen funciones de diplomacia parlamentaria del Poder Legislativo Federal, los vicepresidentes de las mesas directivas e

⁸⁹ Milenio 2020, ¿Qué es el fuero constitucional?, <https://www.milenio.com>

integrantes de las comisiones de relaciones Exteriores de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión; Cónyuge, concubina, concubinario, hijos menores de edad e hijos del cónyuge, estos últimos siempre y cuando sean menores de edad; hijos e hijas del cónyuge, de 18 años y hasta 25, si son solteros y estudiantes de tiempo completo, así como a los hijos incapacitados independientemente de su edad y a otros familiares dependientes económicos hasta el primer grado en línea recta, ascendientes o descendientes, que vivan con ellos en su lugar de adscripción.⁹⁰

Todos los servidores públicos citados anteriormente, con el solo hecho de tener pasaporte diplomático, gozan de fuero o inmunidad y privilegios, conforme a los Tratados Internacionales sobre Relaciones Diplomática o Consulares, que México es parte, como lo establece, el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Tratados Internacionales referentes a fuero o inmunidades y privilegios de los servidores públicos.

A). - Convención sobre Agentes Consulares (1928)

Celebrada en la Ciudad de la Habana, República de Cuba, el día 20 de enero de 1928, referente a los derechos y deberes de los funcionarios diplomáticos en representación de su Gobierno, firmada y ratificada por México, y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 2 de abril de 1930.

Estas inmunidades o privilegios son en su persona, en su familia, en sus bienes, en su residencia particular u oficial, entre estos tenemos: los funcionarios diplomáticos están exentos de toda jurisdicción civil o criminal en el Estado donde se encuentran acreditados; están exentos en el Estado receptor, de todos los impuestos personales; su residencia particular u oficial es inviolable; así como inmunidad de jurisdicción territorial.⁹¹

B). - Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961)

La Convención fue firmada el día 18 de abril de 1961, siendo aprobada por la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el día 24 de diciembre del año 1964 y, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1965.

⁹⁰ Agenda de los Extranjeros, Reglamento de Extranjeros, Editorial ISEF, México, 4ª edición, 2016

⁹¹ Convención sobre Agentes Consulares de 1928

Reconoce que las inmunidades y privilegios se conceden, no en beneficio de las personas, sino con el fin de garantizar las funciones de las misiones diplomáticas en el Estado receptor.

El artículo 20 de esta Convención hace referencia al privilegio que tiene el jefe de misión, para usar la bandera de su país en los locales de la misión, en su residencia, como en sus medios de transporte.

Entre otras inmunidades y privilegios otorgados por esta Convención, tenemos: el Estado receptor facilitara al jefe de misión diplomática, la adquisición de los locales necesarios para el buen desempeño de su cargo; los locales de la misión son inviolables, no pudiendo penetrar al mismo sin el consentimiento del jefe de misión; el Estado acreditante y el jefe de misión están exentos de todos los impuestos y gravámenes nacionales, regionales o municipales, con excepción a los pagos de servicios particulares prestados; los archivos y documentos de la misión son inviolables; el Estado receptor, garantizará a todos los miembros de la misión la libertad de circulación y de tránsito; la correspondencia oficial es inviolable; las valijas diplomáticas no podrán ser abiertas ni retenidas, están exentas de la inspección; la residencia particular del agente diplomático es inviolable; el agente diplomático goza de inmunidad de la jurisdicción penal del Estado receptor, así como de inmunidad de jurisdicción civil y administrativa, excepto si las acciones del jefe de misión son en forma particular y no dentro de las funciones de su cargo; los miembros de la familia del agente diplomático que vivan con él, gozaran de los mismos privilegios e inmunidades de este.⁹²

C). - Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963).

Esta Convención fue celebrada en la ciudad de Viena, Austria, el día 24 de abril de 1963, siendo aprobada por la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, el día 24 de diciembre de 1964, y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 11 de septiembre de 1968.

⁹² Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961

La finalidad de la Convención, de dichos privilegios e inmunidades, es garantizar las oficinas consulares el eficaz desempeño de sus funciones en nombre de sus respectivos Estados, y no en beneficiar a particulares.

La presente Convención hace referencia a los privilegios e inmunidades, relativos a la oficina consular, a los funcionarios consulares, a su residencia, como a su familia del embajador o cónsul, entre estos se tienen los siguientes: el uso de la bandera y del escudo nacionales; inviolabilidad de los locales; estar, exentos de todos los impuestos y gravámenes nacionales, regionales y municipales; inviolabilidad de los archivos y documentos consulares en donde quiera que se encuentren; el Estado receptor garantizará la libertad de tránsito y de circulación en su territorio, El Estado receptor permitirá y protegerá la libertad de comunicación de la oficina consular para todos los fines sociales; la valija consular no podrá ser abierta ni retenida; están exentos todos los impuestos y gravamen en el Estado receptor; los funcionarios consulares no podrán ser detenidos o puestos en prisión preventiva sino cuando se trate de un delito grave y por decisión de la autoridad judicial competente; respecto a la inmunidad de jurisdicción, los funcionarios consulares y los empleados consulares no estarán sometidos a la jurisdicción de las autoridades judiciales y administrativas del Estado receptor, por los actos ejecutados en el ejercicio de las funciones consulares; los funcionarios y empleados consulares, y los miembros de su familia que vivan en su casa, estarán exentos de todos los impuestos y gravámenes personales o reales, nacionales, regionales y municipales, con determinadas excepciones, como los impuestos indirectos, los bienes privados comprados en el Estado receptor y otros; está exento de la franquicia aduanera y exención de inspección aduanera, salvo gastos de almacenaje, acarreo y servicios análogos, y otros⁹³.

Conclusiones

Actualmente, México es uno de los países en el mundo que cuenta con el más amplio esquema de fuero o inmunidad, siendo necesario reducir el número de servidores públicos con estos privilegios, por los grandes abusos cometidos por estos.

⁹³ Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963

El problema de eliminar el fuero o inmunidad en su totalidad, acarrea muchos problemas, ya que no está ajeno a cuestiones políticas y más aún cuando existe representatividad mayoritaria en la Cámara de Diputados de algún partido político; otro problema político, es que no habría una verdadera división de poderes.

Es necesario que se retome el sentido original que tenía el fuero, como estaba estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, adicionando a las mismas, reformas pertinentes, como: mejorar la forma para retirar el fuero; que se proteja el cargo y no a la persona, esto es, que, si cometió un delito, ya sea este grave o común, sea sancionado.

En cuanto al análisis de la normatividad jurídica interna y la norma jurídica internacional, es necesario, disminuir el número de personas con fuero o inmunidad, por lo que debe de reformarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para solucionar las lagunas a la misma, como las antinomias existentes, a fin de no violar derechos humanos, de acuerdo al principio de igualdad, respetando el artículo 13 de la Carta Magna, al decir que, ninguna persona o corporación pueden tener fuero.

Bibliografía

- Agenda de los Extranjeros, Reglamento de Pasaportes, Editorial ISEF, México, 2016
- Casar María A., de Luna Jiménez Yanet, Aguilar Méndez Víctor y Alvarado Andalón Ricardo. “El fuero en México”, [en línea], [citado: 11 de septiembre de 2020]. Disponible: www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v25n/1665-2037-pyg-25-02-339.pdf
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea], [citados: 22 de septiembre de 2020]. Disponible: www.ordenjuridico.gog.mx/Constitucion/1857.pdf
- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963)
- Convención de Viena sobre Relaciones Diplomática (Multilateral, 1961)
- Convención sobre Agentes Consulares, (Multilateral, 1928)
- Diario Rotativo, “Noticias de Querétaro”, [en línea], [citado: 21 de septiembre de 2020]. Disponible: <https://rotativo.com.mx>

- Diccionario Jurídico, [en línea], [citado: 9 de septiembre de 2020]. Disponible: diccionariojuridico.mx/definición/fuero
- El fuero constitucional: frente a la nueva realidad política del país, [en línea], [citado: 10 de septiembre de 2020]. Disponible: <https://archivos.juridicas.unam.mx>
- México desconocido. “La Constitución de 1857, conoce su historia”, [en línea], [citada: 22 de septiembre de 2020], Disponible: <https://www.mexicodesconocido.com.mx>
- Milenio 2020, “¿Qué es el fuero constitucional”, [en línea], [citado: 23 de septiembre de 2020]? Disponible: <https://www.milenio.com>
- Moreno Padilla, Javier. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Editorial Trillas, México, 2012
- Tiempo, “¿Qué es el fuero y por qué se inventó?” [en línea], [citado: 9 de septiembre de 2020]. Disponible: tiempo.com.mx/noticia77614_fuero_que_es_y_por_que_se_invento_mexico