

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

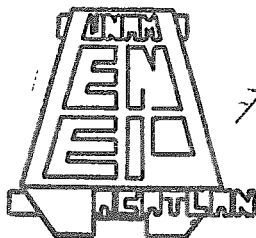
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

EL JUICIO POLITICO EN LA LEGISLACION  
MEXICANA: OBSTACULO AL EJERCICIO  
DE LA JURISDICCION.

M-0049839

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
MA. LETICIA RIVERO ESCALONA



7593638-1

Acatlán, México



1987



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres:

Sr. Margarito Rivero Moreno y

Sra. Regina Escalona de Rivero.

Por la inigualable herencia que me han legado.

Gracias.

Al pequeño Agustín Gutiérrez Jr.

Lo más valioso que Dios me ha concedido.

Y por quien he realizado el presente trabajo.

Al amigo, novio y compañero de mi vida:

Agustín Gutiérrez Medina.

Por haberme dado al ser, que fue el motivo  
para la culminación de ésta tarea.

A mis hermanos:

Isabel, José Luis y Rosa María.

Por su ayuda y comprensión  
durante la realización de mi carrera.

Al Lic. José Dibray García Cabrera.

Con mi profundo y eterno agradecimiento.

Porque sin su ayuda y comprensión,

no me hubiera sido posible alcanzar la meta :

hoy lograda.

Gracias Maestro.

Con inmensa gratitud a la E.N.E.P. Acatlán.  
Por haberme dado el privilegio  
de empezar a ser alguien en sus aulas.

I N D I C E

Pág.

INTRODUCCION..... 1

CAPITULO I

CONSIDERACIONES GENERALES

I.1 LA JURISDICCION..... 5

I.2 CONTENIDO..... 14

I.3 LIMITES..... 18

    I.3.1 SUBJETIVO..... 20

    I.3.2 OBJETIVO..... 24

    I.3.3 TERRITORIAL..... 26

I.4 ESFERAS DE VALIDEZ DE LA LEY PENAL..... 31

    I.4.1 EN CUANTO A SU MATERIA..... 33

    I.4.2 EN CUANTO AL ESPACIO..... 37

    I.4.3 EN CUANTO AL TIEMPO..... 57

    I.4.4 EN CUANTO A LAS PERSONAS..... 69

I.5 IMPUNIDAD E INMUNIDAD..... 78

I.6 EL FUERO..... 84

I.7 LA RESPONSABILIDAD OFICIAL Y  
EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY..... 94

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS

II.1 EL IMPEACHMENT INGLES Y AMERICANO..... 102

M-0049832

II.2	EPOCA COLONIAL.....	107
II.3	MEXICO REPUBLICANO.....	116
II.4	CONSTITUCION DE 1857.....	125
II.5	LEY DE 3 DE NOVIEMBRE DE 1980.....	139
II.6	LEY DE 1896.....	145
II.7	LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1939.....	151
II.8	LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS.....	157
II.9	LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	163

### CAPITULO III

#### ENJUICIAMIENTO PRIVILEGIADO

III.1	DIVERSAS ACEPCIONES.....	169
III.2	NATURALEZA JURIDICA.....	176
III.3	BASES CONSTITUCIONALES Y LEGALES.....	181
III.4	DELITOS DEL ORDEN COMUN Y DELITOS OFICIALES.....	185
III.5	SUJETOS DEL JUICIO POLITICO.....	192
III.6	COMPETENCIA.....	194
III.7	ORGANIZACION.....	198

### CAPITULO IV

#### EL PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE JUICIO POLITICO

IV.1	LA NOTICIA DEL DELITO.....	203
------	----------------------------	-----



IV.2	LA PRUEBA.....	207
IV.3	LOS ALEGATOS Y LAS CONCLUSIONES.....	214
IV.4	LA ACUSACION.....	218
IV.5	EL JURADO DE SENTENCIA Y LA AUDIENCIA.....	219
	CONCLUSIONES.....	222
	BIBLIOGRAFIA.....	225

## INTRODUCCION

El presente trabajo, atiende al propósito de realizar un análisis de ese procedimiento solemne, de carácter esencialmente político, como lo define el tratadista argentino Linares Quintana, que acepta y regula nuestra legislación y que se ha denominado en el Derecho extranjero el 'Juicio Político'.

El objeto de llevar a cabo dicho análisis, una vez que se ha conocido con más firmeza y claridad este procedimiento, es poder determinar su grado de eficacia como sistema para exigir responsabilidad, manejando para tal efecto, las siguientes hipótesis:

A) Es un sistema que existe sólo en un contexto normativo ideal y que no tiene cabida, en el campo del ejercicio efectivo del poder; B) Constituye paradójicamente, una excepción al principio de equidad de la ley, toda vez que se encuentra contemplado y sancionado por un estatuto específico, distinto del Código puntivo; consecuentemente la jurisdicción y el procedimiento respectivo son también especiales; C) Correlativo, se erige un obstáculo al ejercicio de la jurisdicción, que ha hecho equivalentes la inmunidad y la impunidad.

La inquietud por profundizar en este tema, obedece principalmente al hecho de haber reflexionado sobre uno de los as

pectos que ofrece el panorama interno del país, y que es la urgente necesidad, de una disciplina social cimentada en una ética mínima colectiva y en un claro sentido de responsabilidad. En efecto, todos sentimos, y duro es confesarlo, que la inmoralidad constituye el medio en que se desarrolla la vida cotidiana, y que en los actuales momentos, difícilmente se podrá encontrar a un funcionario, por inferior que sea, que no estime que, por una u otra razón, está al margen de la Ley y que, llegado el caso, el aparato oficial se encuentra obligado a dispensarlo de la sanción que es natural a la violación que hubiere cometido; y no sólo a él, sino también a sus familiares y amigos.

Situación tal, que debe corregirse puesto que tan hondamente afecta nuestra vida común. Por tal virtud, se pretende así mismo, encontrar fórmulas de solución apoyadas siempre, sobre la base de que, si bien la responsabilidad es común a todos, la que corresponde y debe exigirse a un funcionario público es grave y trascendente.

El privilegio que me ha sido brindado de conocer a un sinnúmero de actores del drama penal, me ha deparado una experiencia inmediata en torno a éstas cuestiones. De aquí resulta un más vivo respeto por el ser humano, del que el Derecho es sólo una herramienta servicial, pero también la firme convicción de que como lo sostiene Beccaria, "las penas deben --

ser las mismas para el primero y el último de los ciudada----  
nos".

## CAPITULO I

### CONSIDERACIONES GENERALES

En el marco del proceso, cauce para la proposición y el conocimiento de la controversia material, actúa el poder del Estado, esto es, la potestad de resolver el litigio. En nuestro régimen jurídico, la función de administrar justicia en materia penal, se reserva exclusivamente, de acuerdo con el artículo 21 Constitucional al Poder Judicial, y en ella intervienen dos actividades procesales que revisten suma importancia en la realización de la potestad represiva, siendo éstas: La Jurisdicción y la Competencia.

Estas actividades procesales, por la importancia que tienen dentro de la secuela del procedimiento penal, no quedan al arbitrio de los Tribunales, sino que se regulan por disposiciones legales precisas con el objeto de lograr respecto de ellas, un control absoluto para la seguridad del procedimiento, y en beneficio de la propia administración de justicia.

La actividad jurisdiccional, se manifiesta cuando el Tribunal al tener conocimiento de un hecho específico, lo resuelve en determinado sentido, ya sea favorable o contrario a los intereses de una de las partes; aplicando la norma general al caso concreto, siempre que dicha norma sea aplicable a la hipótesis en cuestión.

La jurisdicción que detenta el juzgador, uno de los sujetos procesales (no parte), constituye una de las tres funciones principales, y desde luego la preeminente, que se desarrollan en el proceso; las otras, dado que la actividad jurisdiccional en materia penal, sólo puede realizarse mediante el requerimiento del órgano facultado para ello, son; por una parte la Acción que en nuestro régimen procesal, está a cargo -- del Ministerio Público y por la otra la Defensa. Funciones -- que en opinión del maestro Sergio García Ramírez, "son condicionantes de la jurisdicción y subordinadas a ésta".<sup>(1)</sup>

#### I.1 LA JURISDICCION

Etimológicamente, el término 'Jurisdicción', proviene -- del latín 'Jusdicere' o 'Jurisdictione', que significa 'declarar el Derecho, decir el Derecho'. Con lo cual se hace referencia a la facultad de los pretores romanos, que no sólo fallaban y tramitaban los juicios, sino que por medio de sus -- edictos, declaraban el Derecho.

De acuerdo con el maestro González Bustamante, en su -- obra "Principios de Derecho Procesal Mexicano", la jurisdicción consiste en "la potestad de que disfrutaban los jueces pa--

---

(1) García Ramírez, Sergio y Adato de Ibarra, Victoria. PRONTUARIO DEL PROCESO PENAL MEXICANO. Editorial Porrúa. 1a. Edición. México. 1980. p. 51.

ra conocer de los asuntos civiles y criminales y decidirlos y sentenciarlos, con arreglo a las leyes".<sup>(2)</sup>

Citando a Escriché, Pallares explica el significado de la palabra jurisdicción, como "el poder o autoridad que tienen algunos para gobernar y poner en ejecución las leyes y, respectivamente, la potestad de que se hallan investidos los jueces para administrar justicia, o sea para conocer de los asuntos civiles o criminales, así de unos como de otros y decidirlos y sentenciarlos con arreglo a las leyes".<sup>(3)</sup>

Por su parte García Ramírez considera que, "es un poder del Estado, de aplicar la ley al caso concreto, resolviendo un conflicto de intereses".<sup>(4)</sup>

Así mismo, en su obra titulada "Prontuario del Proceso Penal Mexicano", menciona diversas acepciones de Jurisdicción, de las cuales considero pertinente transcribir las siguientes:

"La Jurisdicción consiste en la actuación de la ley, me-

---

(2) González Bustamante, Juan José. PRINCIPIOS DE DERECHO -- PROCESAL MEXICANO. Editorial Porrúa. 7a. Edición. México. 1983. p. 95.

(3) González Blanco, Alberto. EL PROCEDIMIENTO PENAL MEXICANO. Editorial Porrúa. 2a. Edición. México. 1980. p. 74.

(4) García Ramírez, Sergio. DERECHO PROCESAL PENAL. Editorial Porrúa. 2a. Edición. México. 1977. p. 91.

dian<sup>te</sup> la sustitución de la actividad de los órganos públicos a la actividad ajena, ya sea afirmando la existencia de una voluntad de ley, ya poniéndola posteriormente en práctica". - (Chiovenda)

La noción de Jurisdicción se refiere a "aquella potestad o función (llamada jurisdiccional o judicial) que el Estado - cuando administra justicia, ejerce en el proceso por medio de sus órganos judiciales". (Calamandrei)

De Pina y Castillo Larrañaga entienden que la Jurisdicción es "la actividad del Estado, encaminada a la actuación - del Derecho objetivo, mediante la aplicación de la norma general al caso concreto".

La Jurisdicción Penal es "la potestad de resolver con decisión motivada el conflicto entre el derecho punitivo del Estado, deducido en proceso mediante la acción penal, y el derecho de libertad del imputado, de conformidad con la norma penal establecida". (Leone)

"La Jurisdicción Penal, es la jurisdicción que se manifiesta en el proceso penal mediante la comprobación del delito y la aplicación de la pena". (Carnelutti)

Mientras que para González Blanco, la Jurisdicción "es - el poder que la ley confiere a los órganos jurisdiccionales - para resolver, observando las formalidades del procedimiento"



y de acuerdo con las normas penales que sean aplicables, los conflictos que se deriven de la comisión de los delitos y --- sean de su competencia, previo requerimiento del Órgano competente"(5)

También se ha considerado este concepto en razón del perímetro del Distrito o Territorio en que el Juez ejerce sus funciones y, a los encargados de administrar justicia suele llamárseles Organos Jurisdiccionales.

Tradicionalmente la Jurisdicción emanaba del Rey, que gobernaba a sus súbditos por derecho divino; el monarca era la fuente suprema del poder y de la justicia que se administraba en su nombre y para su provecho; gozaba de la prerrogativa de nombrar los jueces y magistrados; de suspenderlos y mandarlos juzgar por los tribunales competentes. En una palabra, la facultad de administrar justicia correspondía al Soberano, que debía cuidar de que en su reino se administrase pronta y cumplidamente.

La evolución de las ideas cambió el concepto que se tuvo de la Jurisdicción; de tal forma que el Derecho Procesal moderno, entiende por Jurisdicción, la actividad constante con que el Estado provee a la tutela del derecho subjetivo, o sea a la reintegración del derecho amenazado o violado.

---

(5) García Ramírez, Sergio y Adato de Ibarra, Victoria. PRONTUARIO DEL PROCESO PENAL MEXICANO. Opus. Cit. p. 52.

Con base en lo expuesto y partiendo de la idea de que la Jurisdicción consiste en declarar el Derecho o sea aplicarlo a cada caso concreto, considero, que la Jurisdicción es la potestad soberana que tiene el pueblo para impartir la justicia, por medio de los Organos Estatales, siendo los Jueces y Tribunales, los encargados de declarar el Derecho y decidir las controversias, sin olvidar que el legislador considera únicamente situaciones generales y abstractas, en tanto que el juzgador aplica la disposición relativa a resolver si un hecho histórico se encuentra dentro de los extremos señalados por esa norma.

Conforme a nuestro régimen legal, la Jurisdicción en materia penal es por esencia una institución de orden público, porque en nuestra organización constitucional es función de los poderes del Estado, o sea del Poder Judicial, tanto en el orden federal, como en el de los Estados, y de ahí que no pueda ser delegada por ningún concepto a los particulares, y de acuerdo con el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Territorios Federales, rija el principio que no se autorice prórroga ni renuncia de ella, lo que no significa, por supuesto, que los Tribunales, estén impedidos para encomendar a otros la práctica de diligencias que no estén en condiciones legales de realizar por sí mismos.

La Jurisdicción, como facultad de aplicar la ley, es única, es decir indivisible, y tiene por lo tanto idéntica natu-

raleza aún cuando varíe en razón de la materia, civil, penal o de cualquiera otra rama del ordenamiento jurídico.

En relación con esto, De Pina sostiene que "la aplicación penal, civil o administrativa, no significa otra cosa -- que la existencia de una clasificación de la Jurisdicción, -- fundada en la naturaleza del Derecho aplicable (civil, penal, etc.), no debiendo interpretarse en el sentido de que exista una Jurisdicción Penal con significación totalmente distinta de la civil, o de cualquier otra que se admita, puesto que -- esa potestad Estatal, aún cuando tenga varias manifestaciones por razón de la materia, por la forma de su ejercicio, por el órgano que la ejerza, etc., no cambia ni en su esencia, ni -- consiguientemente su función".<sup>(6)</sup>

En mi opinión, y de acuerdo con este autor, considero -- que la potestad jurisdiccional, tomada en su sentido estricto, como un poder del Estado, es indivisible, no pudiéndose -- fraccionar según sea el tipo o contenido del Derecho, que en -- cada caso le corresponda aplicar.

La Jurisdicción Penal según Leone, se rige de acuerdo a las siguientes condiciones:

"La Indeclinabilidad, que consiste en la prohibición que tiene el Juez para rehusar la decisión;

---

(6) González Blanco, Alberto. Opus. Cit. p. 33.

La Improrrogabilidad, que consiste en la prohibición que tienen las partes, de acudir a un Juez distinto de aquél previamente señalado por la Ley;

La Indefectibilidad, que consiste en la garantía de que la decisión provenga de un Organó Jurisdiccional".<sup>(7)</sup>

Analizando los principios anteriores, se observa que los dos primeros impiden, dando fijeza a la función jurisdiccional, que quede a elección del Juez o de las partes, contravenir las disposiciones legales que determina el Juez facultado, para decidir en el caso sometido a su conocimiento, y el tercero, lo encontramos previsto en nuestra propia Constitución y que como ya se indicó, constituye para el inculpado la garantía de ser juzgado a través de un régimen legal.

El órgano que realiza la actividad jurisdiccional debe ser único, entendiéndose como tal, que sólo a él, el Estado le ha conferido la facultad de 'decir el Derecho', de donde se deriva que sus actos tengan fuerza ejecutiva, por tanto posee: a) Un deber; b) Un derecho; y c) Un poder.

Por cuanto hace al 'deber', significa que no queda a discreción del órgano decir o no el Derecho, esto es, tiene la obligación de hacerlo en cada caso que es sometido a su consideración, para la solución del mismo y declararlo aún en

---

(7) González Blanco, Alberto. Opus. cit. p. 33

aquellos que se encuentran permitidos por el Derecho, es decir, en los casos en que el sujeto actúa protegido por una excluyente de responsabilidad.

El segundo elemento se refiere al 'derecho' que posee de aplicar las leyes al caso concreto, lo cual tiene su fundamento en nuestro sistema jurídico, en lo estatuido en el numeral 21 de la Constitución General de la República, en el que se establece que: "la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial". Ahora bien, para que el órgano pueda actuar, debe necesariamente tener capacidad para ---ello, la cual debe manifestarse en dos formas: Subjetiva, en atención a los requisitos que debe tener el Juez para actuar como tal; y Objetiva, que como su nombre lo indica, se refiere al objeto o sea a la materia.

Finalmente, el tercer elemento se manifiesta en sus determinaciones, las que tienen fuerza ejecutiva y que se imponen a los individuos quieran o no aceptarlas.

En nuestro régimen procesal, la jurisdicción penal se manifiesta en atención a la naturaleza del bien jurídico tutelado, y a la calidad del autor del delito y se distingue de --- acuerdo a las siguientes categorías:

- a) Ordinaria.- Que se refiere a los casos de delitos que no estén reservados a fueros especiales, y la que se integra por:

Juzgados de Primera Instancia.

Tribunales Comunes o  
Generales del D.F.

Juzgados Mixtos de Paz.

b) Federal.- Para los delitos en que la Federación resulte  
ofendida. Organizada en:

Juzgados en Distrito

Tribunales Federales

Tribunales Unitarios de Circuito.

c) Militar.- Que corresponde a los delitos que tengan ese -  
carácter y se cometan por militares, comprendiendo:

Ordinario

Consejo de Guerra

Extraordinario

Tribunales Militares

Tribunales de Justicia Militar

d) Constitucional.- Que es la que corresponde a los delitos  
oficiales, y está integrada por:

Tribunales Políticos

- Cámara de Diputados  
(Cámara Acusadora)

- Cámara de Senadores  
(Cámara Sentenciadora)

Tribunales Privativos

o Especiales

Jurados Populares

En México, no existen Organos Jurisdiccionales Extraordinarios, en virtud de la prohibición decretada por el artículo 14 Constitucional.

La jurisdicción penal, se extingue con la sentencia definitiva que resuelva la relación procesal que le dio origen, o por las causas previstas por la ley y que son: la muerte del procesado; la amnistía; el perdón del ofendido en los delitos de querrela; el indulto y la prescripción, conforme a lo dispuesto, respectivamente por el Código Penal para el Distrito en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de fuero Federal, así como también el sobreseimiento a que se refiere el Código Federal de Procedimientos Penales y el mismo hecho punible ya juzgado, que son los mismos que motivan la extinción de la acción penal.

## I.2 CONTENIDO

La potestad jurisdiccional se fundamenta en la necesidad de concretizar e individualizar las normas jurídicas que regulan las conductas delictivas, ya que de lo contrario no tendrían razón de ser; y se circunscribe en síntesis a declarar:

- a) Cuando un hecho u omisión es o no constitutivo de delito;
- b) Determinar sobre la responsabilidad o irresponsabilidad de

las personas contra quienes se ejercita acción penal; c) Aplicar en su caso las sanciones señaladas en la ley.

Comprende varias actividades, como la de que los órganos jurisdiccionales se alleguen todo el material que les permita el conocimiento del asunto sometido a su consideración; la de tomar todas las medidas que sean necesarias para asegurar en todos sentidos el éxito de la instrucción procesal; y la de decidir en definitiva sobre la relación procesal, objeto del proceso. La doctrina considera que la jurisdicción consta de una bien concertada amalgama de cinco elementos, que a su vez representan otras tantas potestades, que permiten a los órganos jurisdiccionales cumplir con la misión de administrar justicia.

De esta forma, la jurisdicción se ha descompuesto históricamente en las siguientes facultades:

#### A) LA NOTIO

Es la facultad de conocer el asunto sometido a su consideración, gracias a la Notio, puede el Juez conocer el litigio, siempre y cuando dicho conflicto, se encuentre dentro de la esfera de su competencia, ésta a su vez se encuentra integrada por la Vocatio, que es la potestad de llamar a juicio, es decir lo faculta para obligar a las partes relacionadas -- con el conflicto de intereses a comparecer ante su presencia, tengan o no voluntad las mismas de hacerlo; y por la Coertio,



que es la potestad de constreñir al cumplimiento del rito procesal, el juzgador provee en forma coactiva el cumplimiento de sus mandatos.

#### B) LA JUDITIO

Es la potestad de juzgar propiamente dicho o aplicación del Derecho al caso concreto. Consiste en la facultad de que disfruta el Órgano jurisdiccional, en la aplicación de la ley penal; facultad declarativa reservada exclusivamente a la autoridad judicial, y se ejercita en toda su integridad en el momento en que se pronuncia la sentencia. En uso de la potestad que le corresponde y que le confiere el Juditium, el juzgador dicta sentencia. El pleno ejercicio de esta facultad, supone la existencia de un juicio previo, seguido por todas sus formas tutelares y sujeto a las normas legales. Solamente los Tribunales con exclusión de otros Órganos, están facultados para hacer tales declaraciones e imponer penas o las medidas de seguridad que correspondan.

#### C) EL IMPERIUM O EXECUTIO

Este elemento consiste en el poder de ejecutar lo juzgado, o sea la facultad ejecutiva de ordenar, de usar la coerción y las medidas coactivas para hacer que se cumplan las determinaciones judiciales; reclama por tanto, el auxilio de la fuerza pública para obtener la ejecución de sus determinaciones. Los jueces no sólo disfrutaban del Imperio que les es indispensable para cumplir con su misión, sino de todo aque-

llo que se necesitan para mandar ejecutar o llevar a cabal -- término sus resoluciones y en la forma como determinan las le yes.

En el Derecho Romano, el Imperium, se dividía en Mero y Mixto. El Mero Imperio, era la potestad de la espada para cas tigar a los malhechores o el poder de administrar la justicia en las causas criminales en que recayese pena de muerte, muti lación o destierro. El Imperio Mixto, consistía en la facul-- tad otorgada a los jueces para decidir las causas tanto civi-- les como criminales, cuando la pena impuesta era inferior a - las mencionadas. Se dividía en contenciosa o voluntaria, cuya naturaleza jurisdiccional o administrativa estaba aún sujeta- a debate; ordinaria, si versaba sobre un número indeterminado de relaciones jurídicas; propia, que era la de quien conforme a la ley debía conocer, o delegada, que se desempeñaba por en cargo de otro juez, dentro de los límites que éste señalaba,- en ejercicio del auxilio judicial; acumulativa, la cual se -- planteaba cuando varios jueces podían conocer de los mismos - asuntos, o privativa, que existía cuando un sólo juez o tribu-- nal podía conocer con exclusión de cualquier otro; prorroga-- da, forzada, real, eclesiástica, especial o privilegiada, --- etc.<sup>(8)</sup>

---

(8) García Ramírez, Sergio. Opus. Cit. p. 93.

El Imperio forma parte integrante de la jurisdicción. -- Los mandamientos judiciales han de ser puntualmente cumplidos, debe imprimirse fuerza ejecutiva a las determinaciones de los jueces y nadie ha de quedar eximido de observarlos.

### I.3 LIMITES

En principio, la jurisdicción posee una nota de plenitud que la hace aparecer ilimitada para la exclusiva resolución de todo género de controversias, sin obstáculo alguno en cuanto a las personas y con reservada y necesaria extensión del territorio en que se asienta el Estado, esto es, el ámbito territorial de validez de las normas de Derecho interno, y sólo a él. Sin embargo, la jurisdicción no es una institución que funcione en forma ilimitada. Las leyes procesales destinadas a regular la marcha de los procesos, mantienen estrecho nexo con las leyes sustantivas, y para determinar los límites de su aplicación ha de atenderse al tiempo, al territorio y a las personas. Preveen las causas que pueden impedir en ocasiones su ejercicio y en otras simplemente limitarlo; éstas causas pueden ser: Internas y Externas.

Las causas internas, son las que afectan el contenido mismo de la jurisdicción, impidiendo en algunos casos la tramitación del proceso, como ocurre con la falta de querrela en los delitos en que la requieran, y el perdón del que puede otorgarlo.

Las externas son en cambio, las que limitan simplemente su ejercicio, sin afectar su contenido y son las que dan origen a los problemas de competencia.

Como es bien sabido, todo juez posee, necesariamente jurisdicción, mas no todo juez es competente para ejercerla en forma indiscriminada, en la solución de cualesquiera controversia. O sea que, una vez que ha sido dada la atribución jurisdiccional a un Órgano del Estado, es pertinente saber en qué forma, dentro de qué fronteras, con qué extensión puede ejercerla. La respuesta conduce al planteamiento de la competencia.

Es la competencia lo que deslinda los campos jurisdiccionales y define y delimita la potestad de conocimiento de cada juzgador particular. En consecuencia, el controvertido concepto de jurisdicción, halla su límite en la idea de competencia.

De acuerdo al maestro García Ramírez, la competencia es "la medida de la jurisdicción o el ámbito dentro del que se puede ejercer la jurisdicción que todo juzgador posee".<sup>(9)</sup>

También se le conoce con el nombre de capacidad objetiva del juzgador o capacidad de conocer de un proceso, habida cuenta del objeto de éste.

---

(9) García Ramírez, Sergio. Opus. Cit. p. 132.

Al respecto Chiovenda manifiesta que "el poder jurisdiccional en cada uno de los órganos investidos de él, se nos -- presenta limitado, éstos límites constituyen su competencia." La competencia de un órgano es, por lo tanto, la parte de poder jurisdiccional que puede ejercitar".<sup>(10)</sup>

Por su parte Schonke, define a la competencia, como "la esfera de negocios de un tribunal en relación con los restantes tribunales, significando la facultad y el deber de ejercicio de la jurisdicción en el caso particular".<sup>(11)</sup>

En este orden de ideas, es menester precisar, por tanto, que la jurisdicción reconoce límites en un triple sentido: Objetivo, por lo que hace a su materia u objeto; Subjetivo y Territorial.

### I.3.1 LIMITE SUBJETIVO

En la actualidad se considera inobjetable la igualdad de todos ante la ley: también lo es la igualdad ante la jurisdicción.

Sin embargo, razones políticas, sociales y prácticas en diversa proporción, introducen variantes de mayor o menor --- cuantía en este régimen de igualdad. Así tales variantes se --- traducen en fundada desigualdad al través de los institutos -

---

(10) García Ramírez, Sergio y Adato de Ibarra, Victoria. Opus. Cit. p. 53.

(11) Ibid.

de inviolabilidad, inmunidad y enjuiciamiento privilegiado. - Esto es, existen algunas excepciones, que lo son, sin duda, - al régimen de igualdad jurídica.

Ahora bien, es importante señalar que para García Ramírez, en tales hipótesis se está únicamente ante aparentes excepciones a la aplicación de la ley procesal penal, porque si bien es cierto que "en ellas se deja de aplicar la ley ordinaria o, al menos, cesan los efectos de algunas de sus normas, - también lo es que no hay inaplicación de la ley procesal, sea general, sea especial".<sup>(12)</sup>

Se ha considerado así mismo, que efectivamente, es nuestra ley procesal la que, en la especie adecuada, se aplica a los individuos sujetos al régimen peculiar de la inviolabilidad, las inmunidades o los enjuiciamientos privilegiados. --- Constituyendo más bien, límites subjetivos de la jurisdicción.

Esta cuestión es, indudablemente, terreno de colindancia y aún de cierta confusión entre el Derecho Penal y el Derecho Procesal penal, como se advierte al observar que tanto los penalistas (al analizar el ámbito de validez personal de la ley penal) como los procesalistas (al desarrollar los límites de la jurisdicción) atienden en diversa medida al estudio de ese tema.

---

(12) García Ramírez, Sergio. Opus. Cit. p. 62.

A mi juicio, la Inviolabilidad es tema penal, pues implica como se determinará en su oportunidad, una sustracción de la conducta (toda o parte de ella) del inviolable a la ley penal misma: el amparado con esta exención de la ley represiva no delinque. En cambio, la Inmunidad es tema sólo procesal, - lo cual queda particularmente de manifiesto al observar que - cuando la inmunidad cesa, la jurisdicción, temporalmente detenida, avanza y por lo que respecta al carácter de los enjuiciamientos privilegiados, no hace falta mencionar que su naturaleza procesal salta del mismo nombre que ostenta.

Vamos ahora a analizar someramente el instituto de la Inviolabilidad, con el objeto de estar en mejor posibilidad de determinar la naturaleza de los llamados límites subjetivos de la jurisdicción. El tema de la Inmunidad y el Enjuiciamiento Privilegiado, serán puntualizados con mayor detenimiento - más adelante.

La Inviolabilidad es una institución más penal que procesal. Implica, como sostiene Jiménez de Azúa, "que aquél que goza de ella no puede ser castigado".<sup>(13)</sup>

Al amparo de la misma entonces, se priva de carácter delictivo a los actos típicos de un sujeto. En tal sentido, la inviolabilidad puede ser absoluta, cuando todos los actos, la

---

(13) García Ramírez, Sergio. Opus. Cit. p. 96.

conducta entera de una persona, están sustraídos a la represión penal, o relativa, cuando sólo ciertos actos, quedan así librados de la ley incriminadora.

La inviolabilidad plena es característica de los monarcas, así absolutos como constitucionales. La inviolabilidad relativa en cambio, suele favorecer a los parlamentarios, poniéndolos de plano, al amparo de eventuales persecuciones punitivas que tomen como motivo, las opiniones que emitan en el desempeño de su representación. Conforme a lo anterior, De Pina define la inviolabilidad como "prerrogativa otorgada a los jefes de Estado, miembros del Parlamento y a algunos funcionarios con el fin de asegurar el ejercicio de su misión, poniéndolos a cubierto de persecuciones infundadas".<sup>(14)</sup>

La inviolabilidad relativa se justifica, de acuerdo con Tena Ramírez, al considerar que "es preciso asegurar a los legisladores, con el objeto de que los demás poderes no estén en aptitud de coartarlos en su representación, atribuyéndoles delitos que autoricen a enjuiciarlos penalmente y a privarlos de su encargo".<sup>15</sup>

En nuestro Derecho, el artículo 61 Constitucional, prescribe que los diputados y senadores son inviolables por las -

---

(14) De Pina, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. Editorial Porrúa. 7a. Edición. México. 1978. p. 251.

(15) Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. - Editorial Porrúa. 20a. Edición. México. 1984. p. 279.



opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. Este es un caso patente de inviolabilidad relativa, en cuanto sustrae a la ley penal sólo algunos actos (opiniones parlamentarias), en definitiva.

### I.3.2 LIMITE OBJETIVO

Al hablar de competencia en razón de la materia, nos referimos en lo penal, lo mismo a la entidad delictiva, como a la cuantía o naturaleza de la pena aplicable. Existen entonces, dos maneras de analizar esta competencia material: la cualitativa, que toma en cuenta el delito, y la cuantitativa, que repara en la pena.

Desde el punto de vista material cualitativo, existe un deslinde de competencias entre la ordinaria, federal o común, la militar y la propia del jurado, sea éste jurado común, sea el parlamentario.

De acuerdo a lo anterior, podemos establecer que existe unidad o pluralidad de jurisdicciones. Algunos países tienen una sola jurisdicción de conformidad con la organización que han adoptado. México posee en la actualidad sólo tres jurisdicciones a saber: La común o local; la federal y la militar.

La jurisdicción común, la poseen los jueces y tribunales del mismo orden, para declarar en los términos que las leyes determinen y en el perímetro jurisdiccional en que ejerzan su

función, si un hecho es o no delito. A la competencia común se refieren los artículos 1o. del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y 4o. del Código Federal de Procedimientos Penales.

La jurisdicción federal se extiende a toda la República, mares adyacentes y espacio aéreo, a los buques de guerra nacionales y extranjeros y a los barcos mercantes, nacionales o extranjeros, surtos en puertos mexicanos cuando se turbe la tranquilidad del puerto; a los delitos cometidos en las embajadas o consulados mexicanos o en contra del personal, cuando no hubiesen sido juzgados en el país donde se cometieron, y a los delitos iniciados, preparados o cometidos en el extranjero, cuando produzcan o se pretende que tengan efectos en el territorio de la República, etc.

En cuanto a la jurisdicción militar, que el Constituyente de 1857 dejara subsistente, comprende únicamente como sujetos de inculpación, a las personas que pertenecen al Ejército, cuando hubiesen violado las leyes militares. A esta competencia se refiere el artículo 57 del Código de Justicia Militar, y se funda en la necesidad de sujetar y controlar a la disciplina castrense a las personas que forman parte de la milicia.

Por lo que respecta a la pena, los jueces de distrito pueden conocer de cualesquiera delitos, independientemente de

la penalidad que les sea aplicable. No hay aquí pues, discriminación alguna. No ocurre lo mismo en el fuero común, donde a los jueces penales, órganos ordinarios de la jurisdicción, se contraponen los jueces de paz y del partido judicial del Distrito Federal. Estos últimos pueden conocer, en orden a la pena, sólo de los delitos sancionados con apercibimiento, caución de no ofender, multa, cualquiera que sea su monto, o prisión cuyo máximo sea de un año, o con estas dos últimas sanciones, como complemento entre sí. En caso de que se trate de varios delitos, se estará a la pena máxima del que la merezca mayor. Esto así, a partir de la reforma de 1971, pues anteriormente la cuantía de la multa se limitaba a cincuenta pesos y el tiempo de la prisión a seis meses.

La reforma entonces, tuvo por propósito incrementar la competencia de los jueces que entonces eran menores y de paz mixtos, imprimirles mayor dinamismo y más crecida responsabilidad y desahogar, en alguna proporción, la carga de trabajo acumulada sobre los jueces penales.

### I.3.3 LIMITE TERRITORIAL

La doctrina ha señalado que el alcance de la jurisdicción, especialmente la penal, que es el Imperium mismo en actividad, coincide con el territorio nacional. Esto es; que en contraste con la jurisdicción civil, donde opera la dispositividad de los contendientes y una posible extraterritorial, la penal es rígidamente territorial, con muy contadas excepciones.

De Pina define la extraterritorialidad como "una eficacia excepcionalmente otorgada a la ley, fuera del territorio en el que ha sido dictada".<sup>(16)</sup>

Continúa sosteniendo que consiste en la inmunidad reconocida a los jefes de Estado que se encuentren en el extranjero, y a los agentes diplomáticos en la Nación en que presten sus servicios, no siendo la propia, en virtud de la ficción jurídica que los considera, para los efectos legales, como si estuviesen en el territorio de su propio país, no obstante de encontrarse fuera de él. Finalmente la considera como una ficción jurídica en virtud de la cual, los edificios de las embajadas y los buques de la marina de guerra que se hallen dentro de las aguas territoriales de un Estado determinado, se consideran como parte del territorio nacional del Estado a -- que pertenecen.

En este orden de ideas, podemos establecer que en los buques y aeronaves de guerra, rige el principio de extraterritorialidad, que también ampara embajadas y legaciones, conforme a lo dispuesto por el artículo 5o. del Código Penal para el Distrito en Materia de Fuero Común y para toda la República - en Materia de Fuero Federal.

Un ejemplo de auténtica extraterritorialidad de la juris

---

(16) De Pina, Rafael. Opus. Cit. p. 215.

dicción penal en nuestro Derecho, lo encontramos en el artículo 61 del Código de Justicia Militar, si se considera que por virtud de un tratado o convención con el país en cuyo territorio se encuentra un tribunal militar mexicano, éste sería competente para conocer, más allá de nuestras fronteras, acerca de delitos cometidos por miembros de la fuerza expedicionaria. En este mismo ámbito de enjuiciamiento militar, la extraterritorialidad jurisdiccional, se prevé por el artículo 74 del -- mismo Código, que permite la constitución de un Consejo de -- Guerra Ordinario para conocer de delitos cometidos a bordo de un buque de la Armada Nacional, fuera de las aguas territoriales de la República.

Por otra parte, una hipótesis de extraterritorialidad de signo contrario, o sea, de consideración por parte de la ley mexicana de un acto jurisdiccional extranjero, además de la eficacia de los exhortos y rogatorias, es la contenida en el artículo 20 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, al estatuir, en la reglamentación de la reincidencia, que la condena sufrida en el extranjero se tendrá en -- cuenta si proviniere de un delito que tenga ese carácter en -- este Código o leyes especiales.

Así mismo, la extraterritorialidad jurisdiccional viene implícita en la extradición, en virtud de que a través de ésta se concede validez a un acto jurisdiccional extranjero, --

por ejemplo; una orden de aprehensión, un auto de prisión preventiva o una sentencia, no obstante de que normalmente, tales actos, no tienen eficacia alguna en el territorio nacional.

Ahora bien y por el contrario, tenemos al asilo, que en la antigüedad tuvo inspiración marcadamente religiosa, presente también durante la Edad Media, fue originalmente previsto por el Derecho punitivo interno, más su consagración es fruto del Derecho Internacional; se concreta mediante convenciones entre los Estados. De acuerdo con García Ramírez, se traduce en la "detención del poder jurisdiccional del Estado, por --- quien se refugia contra el brazo de la justicia represiva, haciéndolo en algún lugar comprendido dentro del territorio al que normalmente aquella se extiende".<sup>(17)</sup>

Mientras que, para De Pina consiste en un "privilegio de que gozaban en la antigüedad algunos lugares, ciudades o iglesias que detenían la acción de la justicia en relación a los delincuentes y perseguidos, por cualquier motivo, que se refugiaban en ellos" o bien "la inmunidad que se concede en el territorio de un país al extranjero que ha cometido algún delito político en el suyo y que se refugia, huyendo de la persecución de que puede ser objeto".<sup>(18)</sup>

---

(17) García Ramírez, Sergio. Opus. Cit. p. 116.

(18) De Pina, Rafael. Opus. Cit. p. 92.

Para nosotros, se está ante una excepción a la territorialidad de la jurisdicción. Sin embargo, es importante distinguir entre el llamado 'asilo diplomático' y el 'asilo territorial'.

En el asilo diplomático, el delincuente se ampara en un sitio o local ubicado en el espacio mismo del Estado que le persigue, esto es, del Estado territorial, en contraposición al Estado aislante. En cambio, en el asilo territorial, nos encontramos justamente frente a la no extraterritorialidad de la jurisdicción del perseguido y territorialidad de la jurisdicción del Estado que brinda el asilo.

En el régimen de repatriación de reos, el principio de territorialidad ejecutiva se altera, pues con el fin de que cumplan su condena, (con las diversas modalidades que la extinción de la pena apareje en el Estado ejecutante) en el país de su origen o residencia; por la constante migración y la internacionalización de ciertos ilícitos, el principio de territorialidad cede frente a las exigencias de la readaptación social. No obstante este sistema ha sido aplicado con éxito en Europa, particularmente en países escandinavos, ha sido adoptado también por nuestro país e inclusive se ha llegado a considerar que innova en el Derecho Constitucional y en el orden jurídico de las naciones latinoamericanas.

#### I.4 ESFERAS DE VALIDEZ DE LA LEY PENAL

Motivo de inquietud han sido siempre las interrogantes - sobre cómo, cuándo, dónde a qué personas y a qué materia se - aplica la ley penal concreta.

Como respuesta a tales interrogantes, se ha organizado - un conjunto de reglas que no constituyen propiamente Derecho Penal pero que se hallan en tan íntima conexión con éste, que no puede haber un tratado completo sobre la ley penal, si a - la vez no comprende el estudio de este tema.

Los Códigos mismos, no obstante de que todavía no realizan una perfecta sistematización de estas reglas de aplica---ción del Derecho, las consignan con mayor o menor amplitud. - Existen diversos criterios en torno a esta materia; Porte Petit considera que la Teoría de la Ley Penal en cuanto a su -- aplicación, abarca tres aspectos: la validez espacial; la va- lidez temporal; y la validez personal. Se refiere a éstos as- pectos como a "los tres lados de un triángulo equilátero cu- ya importancia se equivale, dando lugar a los problemas rela- tivos a la retroactividad, territorialidad y personalidad".<sup>(19)</sup>

O sea que, de acuerdo con este autor, el poder de la ley

---

(19) Porte Petit Candaudap, Celestino. APUNTAMIENTOS DE LA -- PARTE GENERAL DEL DERECHO PENAL. Editorial y Litografía Regina de los Angeles. 2a. Edición. México. 1973. p. 149.



sobre los hombres se halla limitado, y éste límite es triple, según se considere el tiempo, el espacio o la condición de las personas. De igual manera Carrancá y Trujillo, señala como ámbitos de validez de la ley penal, las cuestiones relativas al espacio, al tiempo y a las personas, mientras que por su parte Ignacio Villalobos, hace una perfecta clasificación de las esferas de validez de la ley penal, distinguiéndolas en cuanto a su materia, espacio, tiempo y personas.

Sin embargo y dado que, como ya se ha mencionado, éste es terreno de colindancia y aún de cierta confusión entre el Derecho Penal y el Derecho Procesal Penal, es importante establecer si efectivamente las cuestiones relativas a los ámbitos de validez de la ley penal son propiamente de Derecho Penal o no.

Al respecto Carrancá y Trujillo sostiene que "no son cuestiones propiamente de Derecho Penal, sino más bien de Derecho de aplicación del Derecho Penal, no obstante de ser así están tratadas en él, y la razón de ello radica en que al mismo corresponde también limitar los ámbitos de su propia aplicación".<sup>(20)</sup>

De igual forma se pronuncia Porte Petit, quien al plantearse la interrogante sobre si el conflicto de leyes es de -

---

(20) Carrancá y Trujillo, Raúl. DERECHO PENAL MEXICANO. Editorial Porrúa. 15a. Edición. México. 1986. p. 185.

Derecho Penal, sostiene que "la aplicación de la ley penal en el espacio, está íntimamente relacionada con el Derecho Internacional Público y Privado, y su reglamentación jurídica no es de Derecho Penal; es derecho de aplicación y por consiguiente, no es Derecho Internacional, sino un Derecho rigurosamente nacional".<sup>(21)</sup>

Examinemos ahora, cada una de las esferas de validez de la ley penal, siguiendo el criterio del maestro Villalobos, con el propósito de estar en posibilidades de determinar si efectivamente las cuestiones relativas a los ámbitos de validez de la ley penal, son propiamente de Derecho Penal o de Derecho Procesal Penal.

#### I.4.1 EN CUANTO A SU MATERIA

En nuestro país, dada la ficción de la existencia de varios Estados libres y soberanos que se unieron en un Pacto Federal, cada entidad legisla en todas las materias con plena independencia y validez, reservando sólo para la competencia federal, aquellas materias que en el Acuerdo Constitutivo de la Unión se señalaron expresamente, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 124 Constitucional.

De esta forma conviven dos órdenes legislativos: el primero que es la regla, se refiere a todo, salvo lo expresamen-

---

(21) Porte Petit Candaudap, Celestino. Opus. Cit. p. 149.

te reservado a la Federación, y por eso se conoce como orden común; y el segundo, de excepción, que constituye el orden federal.

Cada Estado componente de la Federación, tiene su propio Código Penal, para regir el orden común; y existe un Código - que se aplica a los delitos federales. En el Distrito Federal, por su carácter especial que lo hace dependiente del mismo Poder Legislativo Federal, existe un sólo Código, actualmente, el expedido el día 3 de agosto de 1931 para regir desde el 17 de septiembre siguiente, y el cual en su primer artículo dispone: "Este Código se aplicará en el Distrito Federal por los delitos de la competencia de los tribunales comunes; y en toda la República para los delitos de la competencia de los tribunales federales".

Por otra parte, si como se ha mencionado y de acuerdo al maestro Villalobos, "el orden común lo abarca todo, menos lo expresamente exceptuado".<sup>(22)</sup>

Entonces, todos los delitos deben considerarse como de la competencia de los tribunales del orden común, salvo aquellos que, como federales ha señalado el Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le confiere la fracción XXI del ar-

---

(22) Villalobos, Ignacio. DERECHO PENAL MEXICANO. Editorial - Porrúa. 4a. Edición. México. 1983. p. 152.

título 73 de la Constitución Federal; la enumeración de éstos delitos se encuentra en el artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el cual establece:

"Son delitos del orden federal:

- a) Los previstos en las leyes federales y en los tratados;
- b) Los señalados en los artículos 2o. a 5o. del Código Penal;
- c) Los oficiales o comunes cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos;
- d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras;
- e) Aquellos en que la federación sea sujeto pasivo;
- f) Los cometidos por un funcionario o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;
- g) Los cometidos en contra de un funcionario o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;
- h) Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aún que dicho servicio esté descentralizado o concesionado;

- i) Todos aquellos que ataquen, dificulten o imposibiliten - el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la federación.

Además y como una especialidad, se ha conservado una legislación encaminada a mantener la disciplina del Ejército, - que por este motivo se considera como competencia legislativa. Los delitos considerados como contrarios a esta disciplina, - sea por su contenido mismo, como la desertión, sea por las -- condiciones en que se cometen, se sustraen a los dos órdenes anteriormente mencionados y quedan sujetos al Código de Justicia Militar. Unicamente los miembros del Ejército están sujetos a la disciplina castrense, y por tanto, ningún individuo ajeno al instituto puede considerarse violador de esa disciplina que no le obliga, ni sujeto a las leyes ni a los tribunales militares; sin que por esta razón se pueda pensar que - se trata de una competencia por razón de las personas, pues - la distinción de éstas es meramente consecuente y la creación y el mantenimiento de un fuero especial, puede advertirse claramente, obedece sólo a la materia.

En este sentido es, a mi juicio, como debe interpretarse el artículo 13 Constitucional que en lo conducente dispone: - "Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en nin--gún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un -

delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda".-

#### I.4.2 EN CUANTO AL ESPACIO

Una vez que se ha supuesto la ley penal particular de un Estado, es importante determinar a que extensión territorial alcanza su aplicabilidad.

Como respuesta a lo anterior suele invocarse una serie de principios que, afirma la doctrina, deben aplicarse simultáneamente: algunos como regla y los otros en forma excepcional. Los principios que se postulan son:

1. De la Territorialidad;
2. De la Nacionalidad, de Sujeción, de Subditanía o de la Personalidad;
3. De la Protección Real, Objetivo, de Defensa, de la Tutela o del Orden Jurídico Interesado; y
4. De la Justicia Mundial, Cosmopolita, de la Universalidad o Comunidad Internacional.

O bien, como los denomina Villalobos: Principios Territorial, Personal, Real y Universal.

#### EL PRINCIPIO TERRITORIAL

Este principio consiste en aplicar la ley del Estado, -- con relación a los delitos cometidos en su territorio, inde--

pendientemente de la nacionalidad de los sujetos. La doctrina sostiene que constituye una manifestación de la soberanía de cada Estado y que mediante ésta, la ley penal sólo tiene eficacia dentro del Estado que la dictó.

Porte Petit afirma que los requisitos que se desprenden de el principio de la territorialidad son:

- a) Delito cometido en el Estado nacional;
- b) Sujeto activo, nacional o extranjero;
- c) Sujeto pasivo, nacional o extranjero;
- d) Ley aplicable la del Estado donde se ha cometido el delito o sea, del Estado del nacional.

Este principio, consecuentemente, ofrece dos aspectos: - el positivo, o sea que, por lo general, es aplicada la ley penal a todos los estantes y habitantes del territorio de una nación, y el negativo, o sea que también por lo general no se aplica a nadie fuera de dicho territorio.

Para los efectos penales, el territorio no es una expresión geográfica solamente; es más, es el límite espacial de la soberanía de un Estado y principio de la soberanía de otro o mar libre. Veamos ahora, que se entiende por territorio.

El territorio es "el espacio terrestre (suelo y subsuelo), marítimo (superficie del mar, fondo del mar y subsuelo marítimo), aéreo y ficticio (cosas: naves y aeronaves), sobre

el que ejerce el Estado la soberanía<sup>(23)</sup>

#### Espacio Terrestre

##### a) Suelo

De acuerdo con la reforma al artículo 42 de la Constitución General de la República, publicada el 20 de enero de --- 1960, el territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos - en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico.

##### b) Subsuelo

En el dominio terrestre, la soberanía sobre la superficie implica la del subsuelo. En relación con lo anterior, el artículo 27 Constitucional establece que "corresponde a la Nación, el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales y substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides

---

(23) Porte Petit Candaudap, Celestino. Opus. Cit. p. 152.



utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos...".

#### Espacio Marítimo

Antes de analizar el concepto de mar territorial, es importante señalar que el mar se divide en 'mar libre' y 'mar territorial'.

Se llama mar libre, altamar o pleamar, la masa homogénea de agua salada, que con excepción del mar territorial y el mar nacional, cubre una gran parte del globo. El mar territorial es por su parte, la capa de agua que va desde la baja marea hasta el mar libre, o sea hasta la extensión que fija el Derecho Internacional, incluyendo el fondo del mar y el subsuelo marítimo.

En cuanto a su extensión, ésta debe fijarse con relación al límite exterior, o sea el límite con el mar libre o alta mar.

Diversos son los criterios existentes con el objeto de regular la extensión del mar territorial respecto al límite ex

terno; así en cuanto a la extensión máxima del mar territorial, se han señalado los siguientes puntos de vista:

- 1o. Que el mar costero o territorial debe abarcar hasta donde alcance la vista, con fundamento en la distancia visible;
- 2o. Hasta donde llegue un disparo de cañón;
- 3o. Que el mar territorial, debe abarcar el trayecto que un barco recorre en determinado tiempo; y
- 4o. Hasta tres millas de distancia.

La Constitución General de la República, en el artículo 27 establece así mismo, "son propiedad de la Nación, las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional...". Y en el artículo 17 fracción II de la Ley de Bienes Inmuebles de la Nación, se determina que "son bienes de uso común, el mar territorial, que comprende: las aguas marginales hasta la distancia de nueve millas marítimas (16,668 metros) contadas desde la línea de la marea más baja, en la costa firme, en las riberas de las islas que forman parte del territorio nacional, en los esteros que se comunican con el mar, permanente o intermitentemente y en los ríos que desembocan en el mar".<sup>(24)</sup>

---

(24) Ley de Bienes Inmuebles de la Nación.

Nos hemos referido a la extensión máxima del mar territorial respecto al límite exterior, ahora bien, por lo que respecta a la extensión mínima del mar costero, ésta se fijará - hasta el límite de la marea baja.

El fondo del mar y el subsuelo marítimo forman parte, como se ha mencionado, del mar territorial y por consiguiente, del territorio.

#### Espacio Aéreo

Se ha definido el espacio aéreo, como "la zona o capa de aire que envuelve el espacio terrestre y el marítimo"<sup>(25)</sup>

Nuestra Constitución señala que corresponde a la Nación, el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional. Así mismo, la Ley de Bienes Inmuebles de la Nación, dispone en su artículo 17 fracción I que "Son bienes de uso común: el espacio aéreo nacional". Al referirnos al límite que debe existir con relación al espacio aéreo, encontramos diversos criterios, como son:

10. De la Absoluta Libertad del Espacio Aéreo.- Esta teoría postula la completa libertad del aire, sin limitación alguna.

---

(25) Porte Petit Candaudap, Celestino. Opus. Cit. p. 156.

2o. De la Soberanía.- Según este criterio, debe considerarse como aire territorial, toda la capa de aire que abarca - el territorio de un país determinado.

3o. De la Soberanía y la Libertad.- Conforme a esta tesis de be hacerse una división en dos zonas o capas de aire, es decir, determina la aceptación de dos espacios aéreos: - uno soberano y otro libre.

Para determinar el límite del aire territorial, se han - considerado diversas corrientes:

- a) La altura de las construcciones más altas;
- b) Hasta donde llegue el disparo de un arma desde el suelo;
- c) La distancia de 13,000 metros.

#### Espacio Ficticio

Las naves, territorio flotante o movable y las aeronaves, forman lo que se ha denominado: territorio ficticio.

Para los efectos penales, se consideran como ejecutados- en el territorio de la República, según el artículo 5o. de -- nuestro Código Penal:

- I. "Los delitos cometidos por mexicanos o por extranjeros - en alta mar, a bordo de buques nacionales".

En virtud de que en esas regiones inmensas sobre las cuá les no se ejerce particularmente la soberanía de país alguno,

la necesidad de guardar el orden y asegurarlo en los barcos-- que por allí navegan, no pueden incumbir sino a las autoridades y a las leyes del país a que tales embarcaciones pertenezcan, sin que para ello existan inconvenientes o conflictos -- con leyes de otros países.

En el nuestro, por Decreto de 12 de diciembre de 1969, - publicado en el Diario Oficial número 46, de 26 de diciembre- del mismo año, se reformó el primero y segundo párrafos de la fracción II del artículo 18 de la Ley General de Bienes Nacio- nales, para señalar a las aguas territoriales mexicanas (mar- territorial) una zona de doce millas marítimas (22,224 me---- tros).

La anchura del mar territorial, a su vez y salvo lo dis- puesto en el párrafo segundo de la fracción II del artículo - 18 que se cita, se medirá a partir de la línea de bajamar a - lo largo de las costas y de las islas que forman parte del te- rritorio nacional. Las naves de matrícula nacional, en esas - regiones marítimas, deben quedar sometidas al imperio de la - ley penal de su bandera, única entre todas, con derechos de - soberanía, dada la posible repercusión que el delito pueda te- ner entre los habitantes del país y la mayor eficacia proce-- sal y penal de sus autoridades.

Conforme al Decreto de 26 de enero de 1976 (D.O. ----- 6-II-1976), se adicionó el artículo 27 de la Constitución Po-

lítica de los Estados Unidos Mexicanos, después del párrafo - séptimo, para quedar redactado en los siguientes términos:

"Artículo 27. La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos - en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las - respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados".

II. "Los ejecutados a bordo de un buque de guerra nacional, - surto en puerto o en aguas territoriales de otra Nación".

Lo anterior, por considerarse tales buques una eminente- representación de la soberanía nacional y parte del territo- rio.

Esta norma se aplica por igual en sentido inverso, esto- es, que se consideran sujetos a la ley extranjera los delitos que ocurren en barcos oficiales extranjeros, aún cuando ha- llense en aguas mexicanas.

III. "Los cometidos a bordo de un buque extranjero surto en - puerto nacional o en aguas territoriales de la República,

si se turba la tranquilidad pública o si el delincuente o el ofendido no fuere de la tripulación. En caso contrario se obrará conforme al derecho de reciprocidad".

Por tanto, para que la ley mexicana sea aplicable en estos casos, se requiere que el hecho delictuoso turbe la tranquilidad pública o que el activo o el pasivo no sean tripulantes del buque extranjero, pues si faltaren todos estos requisitos, se atenderá a la práctica seguida con los buques mexicanos y en casos análogos, por el Estado que abandere el buque extranjero.

IV. "Los cometidos a bordo de aeronaves nacionales o extranjeras que se encuentren en territorio o atmósfera o aguas territoriales nacionales o extranjeras, en casos análogos a los que señalan para buques las fracciones anteriores".

V. "Los cometidos en embajadas o legaciones extranjeras".

Esta ficción de extraterritorialidad que conserva nuestro Código respecto a las embajadas y legaciones, obedece a una tradición que no se admite ya de manera uniforme, por estimar que no se debe concebir la existencia de un Estado dentro de otro Estado. Por lo que hace a los consulados, que no gozan de igual privilegio de extraterritorialidad, sólo rige nuestra ley penal por los delitos cometidos en los consulados mexicanos o en contra de su personal, cuando no hubieren sido

juzgados en el país en que se cometieron.

#### EL PRINCIPIO REAL

También denominado de la Nacionalidad, de Sujeción, de - Subditanía, de Personalidad o Estatuto Personal del Reo.

Este principio consiste en aplicar la ley del Estado con relación a los delitos cometidos por sus nacionales fuera del territorio; es decir, la ley del Estado sigue al sujeto activo del delito. En nuestro Derecho, está consagrado en el precepto que extiende el imperio de nuestra ley penal "por los - delitos que se inicien, preparen o cometan en el extranjero, cuando produzcan o se pretenda que tengan efectos en el territorio de la República". (Art. 2o. C.P.)

Gonzáles de la Vega al comentar este artículo, sostiene que caben dos hipótesis:

- a) Que el delito se inicie o prepare en el extranjero y se cometa materialmente en el suelo nacional; en este caso, el supuesto no ofrece dificultad internacional, porque - la ejecución del delito tiene lugar en México, con violación directa de las normas represivas nacionales;
- b) Que el delito se cometa materialmente en el extranjero, pero se agote en sus efectos o finalidades dentro del territorio mexicano, aquí se prolonga la aplicación de la ley patria hasta las últimas fases del iter criminis.



La necesidad de sancionar en México éstas dos hipótesis se funda de acuerdo con el mismo autor, en que aún cuando los actos materiales tengan comienzo o se ejecuten en el extranjero, "el ataque antijurídico, la lesión al Derecho se cumple dentro de nuestra jurisdicción".<sup>(26)</sup>

#### EL PRINCIPIO PERSONAL

Nuestra ley positiva, declara en su artículo 4o. que --- "los delitos cometidos en territorio extranjero por un mexicano, contra mexicanos o contra extranjeros, serán penados en la República, con arreglo a las leyes federales, si concurren los requisitos siguientes:

- I. Que el acusado se encuentre en la República;
- II. Que el reo no haya sido definitivamente juzgado en el país en que delinquiró; y
- III. Que la infracción de que se le acusa, tenga el carácter de delito, en el país en que se ejecutó y en la República".

Esto es, dar a la ley mexicana efectos represivos fuera del territorio, considerando que el mexicano allá radicado está sujeto a ella por fidelidad y se halla oportunamente conminado con las penas de nuestra ley, que así extendería sus ---

---

(26) González de la Vega. Francisco. EL CODIGO PENAL COMENTADO. Editorial Porrúa. 3a. Edición. México. 1983. p. 242.

efectos o su vigor a territorios sujetos a otra soberanía; to do ello contra el espíritu del artículo 121 Constitucional -- que, aún cuando en su texto se refiere a los Estados componentes de la República, implica una declaración de principios -- que no se puede, racionalmente hablando, cambiar ante los --- países extranjeros: "Las leyes de un Estado, sólo tendrán --- efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él".

#### EL PRINCIPIO UNIVERSAL

De la Justicia o del Derecho Mundial, Cosmopolita, de la Universalidad o Comunidad Internacional. Este principio, consiste en aplicar la ley de cualquier Estado, por delito cometido en todo lugar por nacional o por extranjero contra cualquier persona. Como lo expresa su denominación, debe tener va lor mundial la ley de cada Estado.

Se funda en la necesidad común a todos los Estados nacio nales de protegerse contra cierto tipo de delitos, como la -- falsificación de monedas, la piratería, etc., o común a todas las sociedades civilizadas, de organizarse para su defensa -- concreta, como ocurre con el tráfico de estupefacientes.

Se ha recurrido a una especie de cesión recíproca de la competencia judicial, por medio de convenciones en que se ---- acuerda, ante todo, la unificación de los preceptos aplica--- bles. México ha suscrito diversos acuerdos de éste género, co

mo el relativo a la falsificación de moneda, al que se adhirió con fecha 30 de marzo de 1936, y el que se refiere a la trata de mujeres, cuyo instrumento de adhesión se entregó el día 3 de mayo de 1938.

Sus requisitos son los siguientes:

- a) El sujeto activo puede ser nacional o extranjero;
- b) El delito puede cometerse en cualquier Estado;
- c) El sujeto pasivo puede ser nacional o extranjero; y
- d) La ley aplicable puede ser la de cualquier Estado.

La doctrina admite, en cierta forma, la tesis de que la ley penal del Estado debe aplicarse sin distinción al lugar en que se cometió la infracción ni a las personas que la cometieron, cuando ciertos bienes jurídicos del mismo se lesionen; pero dicho sistema, sostiene, es contrario a la cooperación internacional y por eso nuestro Código no la acepta en forma absoluta. De esta forma, no podemos saber si se rechaza el sistema en absoluto o, por el contrario, se admite en forma relativa, cosa que tampoco resultaría congruente con la afirmación que se hace de ser contrario a la cooperación internacional, pues ello valdría tanto como decir que no se hace el mal completo, pero sí a medias.

El conjunto de los preceptos hasta ahora analizados, consagra en la ley mexicana, un sistema mixto de los principios de territorialidad, personal y real; sistema que ha sido

adoptado predominantemente por las modernas legislaciones, -- sin embargo, en mi concepto, éstos cuatro principios constituyen sólo proposiciones hechas para resolver el problema del - conflicto de leyes en el espacio, sin que de manera alguna -- sea fácil admitir su conciliación o la convivencia de tales - fórmulas respecto a las mismas leyes y a la misma clase de hechos, puesto que sus términos expresan la contradicción.

La proposición que se justificara o se hallara irrepro-- chablemente fundada en la razón, sería la única que constituiría un 'principio', puesto que los principios no son algo que pueda existir en forma variada y aplicarse a gusto, seleccionando en cada caso, de acuerdo a la comodidad o convenien----cias, y mucho menos algo que, sobre un mismo asunto, sea múltiple y contradictorio. Los principios son verdades o fundamentos de razón; no puede haber verdades contradictorias y, -- por tanto, dentro de nuestra organización actual en Estados - libres, independientes y soberanos, y frente al principio o - la verdad que afirma que "las leyes de un Estado sólo puederr tener efecto en su propio territorio", es lógico admitir cualqquiera fórmula de lo contrario, por más graves y sugestivas - que sean las causas de comodidad o de conveniencia que para - ello se presenten. Si la verdad es una, habrá que pesar bien los motivos y las razones antes de aceptar un principio; pero aceptado o establecido, se debe reconocer que sólo se puede - ser uno en una sola cuestión.

## EXTRADICCIÓN

Al referirse a la extradicción, Carrancá y Trujillo afirma que "el inexcusable imperio de la defensa social, cualquiera que sea el lugar en que se encuentre el sujeto de la infracción a fin de satisfacer la necesidad internacional de seguridad y defensa, da lugar a la extradicción, por virtud de la cual los Estados entregan a los delincuentes que se refugian en su territorio, para que sean juzgados por el Estado en cuyo territorio delinquieron".<sup>(27)</sup>

La palabra extradicción proviene de dos vocablos: 'ex', que significa 'fuera de' y 'traditio' que quiere decir 'acción de entregar'.

La extradicción fue conocida en Roma y en la Edad Media, y vino a sustituir al asilo, que tan funestos efectos produjo en la Europa anterior a la Revolución Francesa. Significa el reconocimiento que un Estado hace, en favor de otro, de la competencia para castigar; así como la obligación de prestarle asistencia a fin de que ejercite su derecho soberano, por lo que él sólo tiene un derecho supletorio. Esto es, consiste en "la entrega que un Estado hace a otro, de un individuo acusado o sentenciado, que se encuentra en el territorio del primero y que el segundo reclama, con el fin de juzgarlo o de que cumpla la sanción o medida de seguridad impuesta".<sup>(28)</sup>

---

(27) Carrancá y Trujillo, Raúl. Opus. Cit. p. 199.

(28) Porte Petit Candaudap, Celestino. Opus. Cit. p. 171.

Los requisitos necesarios para la existencia de la extradición son:

- a) Requerimiento de un Estado a otro;
- b) Entrega por parte del Estado requerido de la persona acusada o sentenciada;
- c) Que se encuentre en el Estado requerido, y
- d) Que sea con el fin de juzgarlo, o bien, de que cumpla la pena o medida de seguridad.

Se ha señalado como fuentes de la extradición, los tratados, los convenios o declaraciones de reciprocidad y las leyes.

Jiménez de Asúa, además de éstas fuentes añade a la costumbre. Existen las siguientes clases de extradición:

Extradición Activa.- Existe cuando un Estado reclama a otro Estado, la entrega de un sujeto que va a ser juzgado o debe cumplir la pena o medida de seguridad.

Extradición Pasiva.- Existe cuando un Estado entrega a otro Estado la persona reclamada, para que se le juzgue o cumpla la pena o medida de seguridad.

Extradición voluntaria.- Existe cuando el individuo reclamado se entrega a petición suya, sin formalidades. En con-

secuencia, consiste en la propia entrega del individuo al Estado reclamante.

Extradicción Espontánea.- Debemos entender por esta, el ofrecimiento de la extradicción por parte del Estado supuesto reclamado, también se ha denominado oferta de extradicción.

Extradicción de Tránsito.- Consiste en un permiso de --- tránsito dado por el gobierno para el traslado de un detenido de una frontera a otra. En consecuencia, la extradicción de - tránsito es aquella que se realiza por el Estado reclamado, - entregando al individuo al Estado reclamante, a través de un tercer Estado. .

Extradicción Temporal.- Debemos entender por ésta, cuando la entrega del individuo se hace por determinado tiempo.

Extradicción Definitiva.- Es aquella que no está sujeta a temporalidad.

La extradicción se ha fundado en la utilidad derivada de que todo delincuente sea sentenciado; o bien en la justicia - absoluta por la que a todo delito, debe corresponder una pena. Su fundamento verdadero se encuentra en la defensa so- - - - cial, que se refiere a toda sociedad humana, no sólo a una lo cal. Entendida la extradicción como un acto administrativo o - jurisdiccional, o mixto, en todos estos casos se rige por leyes especiales y por tratados internacionales.

La Constitución General de la República establece que -- "no se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido, en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos..." (Art. 15)

La extradición internacional, se rige en nuestro Derecho por la Ley de Extradición Internacional de 18 de diciembre de 1975. El carácter de acto mixto, administrativo y judicial de la extradición, queda especificado en esta ley: "La petición del gobierno extranjero y la orden de aprehensión de la Secretaría de Relaciones Exteriores, dictada en los términos de ésta Ley, son causa legal para que el Juez de Distrito pronuncie Auto motivado de Prisión". (Art. 18 L.E.I.)

Relacionada con la extradición, encontramos la 'expulsión' de extranjeros del territorio nacional; medida de defensa y protección usada por los Estados contra los súbditos extranjeros indeseables que se encuentran en su territorio. Esta medida es aplicada sin que medie solicitud alguna del Estado de la nacionalidad del indeseable. Tal derecho es consecuencia de la soberanía de cada Estado. Se emplea como medida de seguridad y defensa, no como pena, pues esta sólo procede a consecuencia de delito y proceso, o sea, por sentencia judicial. Nuestra Constitución faculta, de manera exclusiva, al Ejecutivo de la Unión, para hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a to



do extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente..." (Art. 33)

Este instituto, ha sido considerado por Carrancá y Trujillo como "contrapartida de la extradición"<sup>(29)</sup>

Los autores dividen la expulsión en:

- a) Expulsión en tiempo de guerra;
- b) Expulsión en tiempo de paz.

Finalmente, es importante mencionar que los internacion<sup>u</sup>listas entienden que los motivos de expulsión de un extranjero, utilizados en la práctica, son los siguientes:

- 1) Poner en peligro la seguridad y el orden del Estado de residencia, por ejemplo, mediante la agitación política, enfermedades infecciosas, actos inmorales;
- 2) Ofensa inferida al Estado de residencia;
- 3) Amenaza u ofensa a otros Estados;
- 4) Delitos cometidos dentro o fuera del país;
- 5) Perjuicios económicos ocasionados al Estado de residencia, por ejemplo, mendicidad, vagancia, o incluso simple falta de medios;

---

(29) Carrancá y Trujillo, Raúl. Opus. Cit. p. 200.

6) Residencia en el país sin autorización.

#### I.4.3 EN CUANTO AL TIEMPO

La ley penal tiene una vida determinada; rige desde su nacimiento hasta su abrogación o derogación. Por tanto la ley tiene vigor y rige hacia el futuro.

La ley no tiene vigor hacia atrás, originándose el problema de la no retroactividad de la ley, a no ser que fuere favorable. Esto es, dado el carácter de la ley, eminentemente imperativo, es evidente que sus disposiciones se orientan hacia el porvenir y que lo mandado o prohibido en ellas ha de entenderse que obliga desde que el mandato o la prohibición se hace saber a sus destinatarios.

Expedida de acuerdo con los mecanismos constitucionales, publicada en el Diario Oficial, y corrido el término para que la publicación surta sus efectos, conforme a los artículos 3o. y 4o. del Código Civil, o sea, a los tres días de publicada en el D.O.F. en el lugar de su publicación; y en los demás, sobre este plazo se contará un día más por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de la mitad, la ley adquiere pleno vigor; todo lo cual se entiende siempre que la misma ley no fije la fecha de su propia vigencia, pues entonces desde ese día obliga, con tal que su publicación en el Diario Oficial, haya sido anterior.

Ahora bien, si la ley tiene vigencia por un lapso determinado y deja de tenerla cuando otra ley aparece ocupando su lugar, existe una sucesión de leyes penales, puesto que una ley sucede a otra. El mismo Código Civil establece que las leyes sólo son derogadas por otras posteriores. (Art. 9o.)

De acuerdo con lo anterior, es importante establecer que principios rigen la sucesión de leyes o normas penales y cuáles son las hipótesis que pueden presentarse en la mencionada sucesión. Porte Petit considera que con relación a los principios que rigen la sucesión de normas o leyes penales, existen dos posiciones:

- 1a. Aquella que sostiene que los principios que gobiernan la sucesión de normas o leyes son dos: el de retroactividad y el de irretroactividad.
- 2a. La que se inclina por la existencia de los principios de la irretroactividad y de la no ultractividad, como rectores de la misma sucesión.

Por otra parte, al referirse a las hipótesis que se presentan en la sucesión de normas o leyes penales, el mismo autor afirma que pueden presentarse tres casos:

- I. Cuando una ley crea un tipo, no establecido por la ley anterior;

- II. Cuando suprime un tipo que la ley anterior regulaba; y
- III. Cuando una ley modifica a otra, ya sea respecto a la parte general, con relación al tipo, o bien, a la pena señalada en el tipo particular.

En el caso de la primera hipótesis, advertimos que la -- ley penal engendra un tipo que antes no estaba considerado como tal.

Resultando indiscutible, que la nueva norma no se aplica a conducta o hecho realizado con anterioridad a la misma, funcionando por tanto, el principio de la irretroactividad y cobrando pleno vigor el dogma "nullum crimen sine lege". Por -- consiguiente nuestro Código Penal, se aplica a todos los delitos ejecutados desde la fecha de su vigencia, pero no a todos los ejecutados con anterioridad; es decir, se rige por regla general, como ya se ha mencionado, sólo para el presente y -- porvenir. Lo anterior se funda, al decir de Carrancá y Trujillo, en el principio de legalidad estricta, o sea "el derecho que tiene el hombre a ser juzgado, conforme a las leyes vigentes en el momento de delinquir".<sup>(30)</sup>

La fórmula más amplia de todo el juego de las leyes en -- el tiempo, se halla en el artículo 14 Constitucional, el cual

---

(30) Carrancá y Trujillo. Raúl. Opus. Cit. p. 208.

en su párrafo segundo establece: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o de rechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales pre-  
viamente establecidos, en que se cumplan las formalidades ---  
esenciales del procedimiento, y conforme a las leyes expedi-  
das con anterioridad al hecho".

A su vez, el párrafo primero del mismo precepto constitu  
cional, estatuye que "a ninguna ley se dará efecto retroacti-  
vo en perjuicio de persona alguna". Igualmente el principio -  
de la irretroactividad lo regula el artículo 7o. del Código -  
Penal, al prescribir que, "delito es el acto u omisión que --  
sancionan las leyes penales". Si en el momento o con anterio-  
ridad a la conducta o hecho no existía ley penal que los con-  
siderara delito, no debe aplicarse la nueva ley, porque enton  
ces le serían dados efectos retroactivos, es decir, se aplica  
ría una ley con relación a una conducta o hechos anteriores,  
en cuya época no existía la correspondiente figura.

Analícemos ahora, la problemática que se presenta en la  
creación de un tipo, respecto al delito instantáneo, conti---  
nuado y permanente.

a) Delito Instantáneo

La nueva ley no puede atrapar aquellas conductas o he---  
chos cuya consumación es instantánea y anterior a ella, por--  
que sería retroactiva. Y por lo que respecta al delito instan

táneo con efectos permanentes, igualmente no puede aplicarse la nueva ley.

b) Delito Permanente

Con relación al delito permanente, puede suceder que la conducta o hecho no estén tipificados, siendo sin embargo, -- aplicable a la consumación que perdura, la nueva ley, porque la consumación es coincidente con aquella.

c) Delito Continuado

Suele suceder que se hayan realizado conductas o hechos (antes de la nueva ley), continuándose la realización de éstos hasta la vigencia de la nueva ley, debiéndose aplicar ésta con relación a éstos últimos. Es decir, se debe sostener -- idéntica opinión que con relación al delito permanente, o sea que efectivamente, cuando se trata de conductas o hechos ante riores, cuya consumación es continuada, la nueva ley no se -- aplica con respecto a esas conductas o hechos, sino en cuanto a las que son contemporáneas a la nueva ley.

Establecido lo anterior, pasemos al estudio del tipo suprimido o 'ley abolutiva'. Se presenta la hipótesis de delito suprimido o ley abolutiva, cuando una ley suprime del catálogo de delitos, al que se considera como tal en la ley ante--- rior, teniendo aplicación el principio de la retroactividad -- de la ley penal. Esto es, si un hecho no es delito por la ley posterior, no puede ser castigado en base a la ley anteceden-

te, porque ésta no es ultractiva.

En este caso, tiene aplicación el artículo 14 Constitucional a contrario sensu, es decir, que a la ley se le dará efecto retroactivo cuando sea benéfica a persona alguna, y por tanto, el principio de la retroactividad rige o tiene aplicación con relación a los delitos instantáneos, continuados o permanentes.

El Código Penal se refiere a este caso en el artículo 57, al establecer que se pondrá en absoluta libertad a los acusados a quienes se esté juzgando, y a los condenados que se hallen cumpliendo o vayan a cumplir sus condenas, y cesarán de derecho todos los efectos que éstas y los procesos debieran producir en lo futuro".

Como puede advertirse, en el mencionado artículo se reglamentan los dos casos que pueden presentarse en la hipótesis de la ley abolutiva: cuando esté pendiente el proceso y cuando se haya dictado sentencia condenatoria, causando ejecutoria.

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que "cuando una nueva ley viene a establecer que determinado hecho, que antes era reputado como delictuoso, deja de tener ese carácter, a los procesados por dicho hecho, debe ponerseles en libertad inmediata, pues de no ser así se violarían en su contra las garantías que establece el artículo -

16 Constitucional, manteniéndolos presos por un hecho determinado que ha dejado de ser delito, y que por tanto, no merece sanción alguna, ni menos corporal".<sup>(31)</sup>

Finalmente al analizar las modificaciones en la nueva ley respecto a la parte general, en lo referente a la descripción del tipo, a la pena señalada en el tipo en particular, observamos que en este caso no se trata ni de la creación de un tipo, ni de la supresión del mismo, sino de modificaciones con relación a la parte general; al tipo, agravándolo o atenuándolo o a la pena; agravándola, atenuándola o trocándola. De igual forma, cuando la norma hace modificaciones con relación a la parte general, al tipo y a la pena, se presentan dos casos:

- a) Cuando el delincuente no ha sido juzgado, y
- b) Cuando lo ha sido ejecutoriamente.

En el primero de ellos, el problema planteado debe resolverse aplicando la norma anterior si la posterior es más grave, o la nueva norma, si la precedente es más grave. Por lo que respecta al segundo caso, los criterios existentes cuando la nueva ley hace modificaciones y el reo ha sido juzgado ejecutoriamente son dos: Uno se inclina por la no aplicación de la nueva ley con respecto a la cosa juzgada; y otro criterio

---

(31) Semanario Judicial de la Federación. T. XXXVII. p. 2290.



aduce que, no obstante de que se haya dictado sentencia ejecutoriada, debe aplicarse la nueva ley en cuanto sea favorable.

Al abordar la problemática de la ley modificativa con relación a los delitos instantáneos, continuados y permanentes, advertimos que pueden presentarse los siguientes supuestos:

1. Cuando la ley modificativa es más benigna; y
2. Cuando la ley modificativa es más grave.

Tratándose de delito instantáneo, puede presentarse el caso de que la conducta o hecho se realicen durante la vigencia de la ley más grave, o bien la más benigna. En el primer caso, se aplicará la más benigna, que es la que está en vigor y en el segundo caso, se aplicará igualmente la más benigna, o sea la ley no vigente.

Ahora bien, tratándose de delitos continuados, cuando la nueva ley modificativa es más benigna, nos encontramos ante los siguientes casos:

1. Que el delito continuado se termine antes de que nazca la nueva ley;
2. Que bajo la ley más grave, se realicen varias conductas o hechos, y respecto a la nueva, una conducta o hecho, y entonces seguimos estando frente a un delito continuado coincidiendo la última conducta o hecho bajo el imperio de la nueva ley;

3. Que se realicen varias conductas o hechos bajo el imperio de la ley más grave y varias bajo la ley más benigna.

En todas estas hipótesis, rige la ley más benigna.

Mientras que cuando la nueva ley es más grave, pueden presentarse las siguientes hipótesis:

1. Que el delito continuado se termine antes de que nazca la nueva ley;
2. Que bajo la ley más benigna se realicen varias conductas o hechos y respecto a la nueva, una conducta o hecho, y entonces, seguimos estando frente a un delito continuado, coincidiendo la última y única conducta o hecho, bajo el imperio de la nueva ley.
3. Que se realicen varias conductas o hechos bajo el imperio de la más benigna, y varios bajo la ley más grave.

En la primera hipótesis, no existe problema alguno, pues se aplica la ley benigna, durante la cual se realizaron las conductas o hechos, pues de otra manera al considerar la ley más grave, estaríamos aplicando retroactivamente la ley. En la segunda hipótesis, la ley más grave se aplica respecto a la conducta o hecho realizado durante esta ley, siendo irrelevantes las conductas o hechos cometidos con anterioridad a la ley más grave.

Por último, en cuanto al tercer caso, se aplica por la misma razón que se ha señalado, la ley más grave en relación con las conductas o hechos cometidos durante esta ley.

En cuanto al delito permanente, al igual que en el delito continuado, existen dos tesis: Una afirma que debe aplicarse la ley más favorable; y otra sostiene el imperio de la nueva ley.

Algunos autores consideran que se trata de un delito único y que debe, por tanto, imperar la tesis de la ley más favorable, mientras que otros consideran que en caso de un delito permanentemente, se aplica la nueva ley. Nosotros consideramos, como lo sostiene Porte Petit, que cuando la nueva ley es más benigna, se presentan los siguientes casos:

1. Que el delito permanente se termine antes de que nazca la nueva ley;
2. Que se realice la conducta o hecho bajo el imperio de la ley más grave y continúe bajo la ley más benigna.

En estos casos, no existe problema alguno porque se aplica la ley benigna. En el caso de delito permanente, cuando la nueva ley es más grave, pueden presentarse estos casos:

1. Que el delito permanente se termine antes de que nazca la nueva ley;

2. Que se realice la conducta o hecho bajo el imperio de la ley más benigna y continúe bajo la ley más grave.

En la primera hipótesis, se aplica la ley benigna, pues de otro modo haría retroactiva aplicación de la ley.

En la segunda hipótesis, se aplica la ley más grave respecto de la conducta que continúa bajo la vigencia de la nueva ley.

En relación con lo anterior, advertimos que algunos autores sostienen que no puede darse un concepto de ley más favorable, y otros se inclinan por la idea de que puede determinarse tal concepto, en forma general y abstracta. De esta forma, numerosos penalistas emiten su opinión sobre ley más favorable, sin proporcionar en realidad un concepto de la misma. Porte Petit por su parte señala que debe entenderse por ley más favorable, "aquella que reporta un beneficio al agente del delito, con relación a cualquier materia de la parte general, al tipo, a la pena señalada en los tipos en particular".<sup>(32)</sup>

En nuestro Derecho Positivo, el artículo 56 del Código Penal abarca dos hipótesis con respecto a las modificaciones a una nueva ley:

---

(32) Porte Petit Candaudap, Celestino. Opus. Cit. p. 192.

- a) Cuando entre la perpetración del delito y la sentencia irrevocable que sobre él se pronuncia, se promulgan una o más leyes que disminuyan la sanción establecida en --- otra ley vigente al cometer el delito, se aplicará la -- nueva ley, debiéndose observar que en este caso, se re-- fiere a la ley más favorable en cuanto a la disminución de la sanción.
- b) Cuando entre la perpetración del delito y la sentencia irrevocable que sobre él se pronuncie, se promulgare una o más leyes que substituyan la sanción con otra menor, - se aplicará la nueva ley. Esta parte del artículo, se - refiere a la hipótesis de una ley más favorable, no en - cuanto a la disminución de la sanción, sino a circunstan- cias que hagan que mejore la situación del sujeto, en -- cuanto a la ejecución de la pena.

Cuando pronunciada la sentencia irrevocable en que se hu- biere impuesto una sanción corporal, se dictase una ley que, dejando subsistente la sanción señalada al delito, sólo dismi- nuya su duración, si el reo lo pidiere y se hallare en el ca- so de la nueva ley, se reducirá la sanción impuesta en la mis- ma proporción en que estén el mínimo de la señalada en la ley anterior y el de la señalada en la posterior.

En íntima relación con lo anterior, se encuentra el artí- culo 2o. transitorio del propio Código Penal, que dispone que

"desde esa misma fecha queda abrogado el Código Penal de 15 - de diciembre de 1929, así como todas las demás leyes que se - opongán a la presente, pero tanto ese Código como el de 7 de diciembre de 1871, deberán continuar aplicándose por los he-- chos ejecutados, respectivamente, durante su vigencia, a me-- nos que los acusados manifiestan su voluntad de acogerse al - ordenamiento que estimen más favorable, entre el presente Cód-- igo y el que regía en la época de la perpetración del deli-- to".

#### I.4.4 EN CUANTO A LAS PERSONAS

Abolidos la esclavitud, el régimen de los siervos, las - aristocracias y los privilegios que antiguamente se recono--- cían a determinadas corporaciones y a determinados individuos, la igualdad natural de los hombres se ha reflejado en los re-- gímenes políticos de casi todos los pueblos civilizados, que pregonan hoy la libertad y la igualdad como base de toda --- constitución estatal.

En nuestro país, ante la ley penal son iguales todas las personas; nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, ninguna persona o corporación puede te-- ner fuero. (Art. 13 Constitucional)

Son responsables todos los que intervienen en un delito, en cualquiera de las formas enumeradas por la ley; el aumento o disminución de las sanciones, sólo obedece a la participa--

ción de cada delincuente en la acción criminal. (Art. 13 Código Penal para el Distrito Federal)

En este orden de ideas, ni el sexo, ni la nacionalidad, ni la condición económica o social, son causa de inaplicabilidad de las leyes penales. Consecuentemente, a nuestro parecer la igualdad ante la ley penal, se entiende sin perjuicio de las incapacidades naturales que pueden presentar los sujetos de la infracción, de las diferencias a que haya lugar entre unos y otros delincuentes y del fuero de guerra, a que antes se ha hecho referencia.

No obstante, el Principio de Igualdad ofrece excepciones. Doctrinariamente éstas excepciones se han dividido por razón de Derecho Público Interno, y por razón de Derecho Internacional Público. Al analizar las primeramente mencionadas, se han organizado de la siguiente forma:

#### I. PODER EJECUTIVO

- a) Presidente de la República;
- b) Secretarios de Estado y Procurador General de la República.

#### II. PODER LEGISLATIVO

- a) Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.

#### III. PODER JUDICIAL

- a) Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

- b) Gobernadores y Diputados a las Legislaturas de los Estados.

Trataremos ahora, con mayor detenimiento, cada una de éstas excepciones.

#### I. PODER EJECUTIVO

- a) Presidente de la República

Conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de la Constitución Federal, el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, "sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común". Es decir, que la responsabilidad por delitos leves del orden común y por todos los del orden federal, no puede entonces, serle exigida - en ningún tiempo.

En relación con lo anterior, considero acertada la opi--nión del maestro Carrancá y Trujillo en el sentido de que "es inadmisibile que la defectuosa norma constitucional, haya colo--cado al Presidente de la República al margen de la ley penal, por los delitos que más trascendencia pueden representar, como son los federales".<sup>(33)</sup>

Más aún, el artículo mencionado trae consigo serios problemas, algunos de los cuales precisaré en forma somera.

---

(33) Carrancá y Trujillo, Raúl. Opus. Cit. p. 312.



Nos referiremos primeramente a la determinación de los delitos por los cuales puede ser juzgado el Presidente de la República. En cuanto al caso de 'traición a la patria' no hay problema, porque el artículo 123 del Código Penal, nos dice que es traición a la patria al establecer "... comete el delito de traición a la patria, el que atenta contra la independencia de la República Mexicana, su soberanía, su libertad o la integridad de su territorio...". Sin embargo, la expresión 'delitos graves del orden común' es ambigua y peligrosa y acarrea serias dificultades por la imprecisión del término 'grave'.

En relación con lo anterior, Manuel Herrera y Lasso observa que "si la Constitución distingue los delitos más graves de los menos graves, es muy fácil inferir con dialéctica indefectible, cuales son en el léxico constitucional los delitos graves. Muy graves o gravísimos deben reputarse los enumerados en el artículo 22, sancionables con la pena capital; menos graves los que dan lugar a la libertad bajo fianza, de acuerdo con la fracción I del artículo 20; graves resultan entonces, aquellos delitos respecto de los cuales niega la Constitución, la garantía caucional".<sup>(34)</sup>

En mi concepto, si en realidad debieran clasificarse los

---

(34) Porte Petit Candaudap, Celestino. Opus. Cit. p. 203.

delitos en 'muy graves' o 'gravísimos', 'graves' o 'menos graves' debiera ensayarse el concepto de 'delitos graves del orden común', como el de aquellos que en su formación, toman en consideración determinado bien jurídico tutelado por el tipo, así como el requisito que en su caso exija el mismo tipo para aumentar la pena, es decir, un delito grave del orden común, vendría a ser un determinado tipo especial o complementado, -cualificado, lo que significaría que para la configuración --del delito grave se habría de considerar el objeto jurídico y el requisito exigido por el tipo, que eleve la penalidad.

Otro problema es el de determinar el concepto de 'orden común'. Sobre el particular, Castellanos Tena considera que -"la expresión 'orden común', no es en este caso opuesta a orden federal, sino a delitos oficiales, porque en el título de la Constitución de referencia, se hace constante alusión a la distinción entre delitos comunes y oficiales".<sup>(35)</sup>

Villalobos por su parte, estima que "la expresión delitos graves del orden común, se refiere a la distinción entre delitos oficiales, que tienen carácter excepcional, y los demás que por ser la regla, se denominan aquí del orden común".<sup>(36)</sup>

---

(35) Castellanos Tena, Fernando. LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL. Editorial Porrúa. 2a. Edición. México. -- 1969. p. 114.

(36) Villalobos, Ignacio. Opus. Cit. p. 188.

A mi juicio, resulta indudable que por delitos del orden común, a los que se refiere el artículo 110 de la Constitución, debe entenderse los delitos opuestos a los oficiales, o sean los del orden común y los federales.

Otro problema que debe resolverse, es el relativo a si el Presidente de la República podrá ser acusado por delitos distintos al de traición a la patria y delitos graves del orden común o sea, por delitos leves del orden común. Sobre este particular se ha opinado que hay responsabilidad del mismo, terminado el cargo y por otra parte, que no hay responsabilidad.

Desde mi personal punto de vista, considero que puede acusarse al Jefe del Ejecutivo una vez concluido su cargo, por los delitos cometidos durante el mismo, que no sean traición a la patria y delitos graves del orden común, en base a una interpretación a contrario sensu, del texto del artículo 110 Constitucional. Esto es, si se dice en el artículo 110 parte relativa, que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, a su vez, no podrá durante su encargo ser acusado por delitos que cometiese, diversos a los señalados. O sea, estamos frente a una 'inmunidad temporal', siendo posible entonces, acusársele después de concluido su encargo.

Doctrinariamente se ha sostenido, que la excepción por - delitos leves en favor del Presidente de la República, se justifica a fin de no perturbar, en lo posible, su importante -- función política y de no someterlo por leve causa al Poder Ju dicial, obstaculizando así, el libre ejercicio de su cargo.

- b) Secretarios de Estado  
y Procurador General de la República

Estos funcionarios de acuerdo con lo establecido -- por los artículos 110 y 111 Constitucionales, gozan de prerro gativa por los delitos comunes de que sean acusados. En cuanto a los delitos oficiales (delitos, faltas u omisiones en -- que incurran en el ejercicio de sus cargos) cometidos por éstos, la excepción de carácter procesal consiste en que conoce rá de ellos el Senado, erigido en Jurado de Sentencia, previa acusación realizada por la Cámara de Diputados.

## II. PODER LEGISLATIVO

- a) Diputados y Senadores al Congreso de la Unión

Por lo que respecta a los miembros del Poder Legislativo, el artículo 61 Constitucional dispone "los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas".

No es condición precisa que dichas opiniones sean vertidas en el recinto parlamentario; basta con que sean produci--

das en el desempeño del cargo; pero de ningún modo debe confundirse esta excepción con la irresponsabilidad penal por los delitos de cualquier orden cometidos por tales funcionarios, quienes por lo demás, son responsables de los delitos comunes en que incurran. Como excepción de carácter procesal, la Constitución dispone que la Cámara de Diputados, declarará por mayoría absoluta de votos del total de sus miembros, si hay lugar o no a proceder contra el acusado y en caso afirmativo, quedará éste sujeto a la acción de los tribunales comunes y separado de su cargo.

### III. PODER JUDICIAL

- a) Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Según el artículo 110 de la Constitución General de la República, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, en los casos en que pueden ser acusados, tienen a su favor un juicio político, sin mediar el cual, no pueden ser encausados por los tribunales comunes (locales o federales). Los delitos que pueden serles atribuidos se clasifican en comunes y actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y que hayan cometido en el ejercicio de sus funciones.

En el primer caso, el desafuero se dicta por la Cámara de Diputados, quedando entonces el acusado sujeto a los tribunales comunes. Mientras que en el segundo caso, se requiere -

acusación de la Cámara de Representantes y la sanción se dicta por la de Senadores, erigida en Jurado de Sentencia, la -- cual se limita a separar al funcionario de su cargo e inhabilitarlo para desempeñar otro cargo o comisión de cualquier na turaleza, en el servicio público.

b) Gobernadores

y Diputados a las Legislaturas de los Estados

En el mismo artículo 111 de la Constitución, se incluye a los Gobernadores de los Estados y Diputados a las legislaturas locales, porque a más de su investidura local, se consideran auxiliares de los Poderes del Congreso de la Unión y sujetos al cumplimiento del Pacto Federal (Arts. 115 a 122 Constitucionales). Así mismo y a raíz de las reformas al Título Cuarto de la propia Constitución Política, la excepción se amplió al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a los Jefes de Departamento Administrativo y al Jefe del Departamento del Distrito Federal, por la comisión de delitos -- durante el tiempo de su encargo. Además, los Magistrados de -- Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del -- Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, podrán ser -- igualmente sujetos a juicio político, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden --

en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Por lo que respecta a las excepciones al principio de -- igualdad ante la ley, por razón de Derecho Internacional Pú-- blico, con el mismo propósito de no perturbar el cumplimiento de su misión y por una elemental cortesía, los representantes de países extranjeros tampoco pueden ser perseguidos ante los tribunales de la Nación, sin perjuicio de pedir el retiro del responsable que éste sea sancionado por el Estado a que perte-- nece. La costumbre internacional extiende esta abstención en materia penal, no sólo a los jefes de misiones diplomáticas, embajadores y ministros plenipotenciarios, sino a todos los - miembros del personal de la embajada o legación: consejeros, secretarios, agregados y, a veces, a los miembros de la fami- lia y servidumbre del jefe de la misión, salvo que, tratándo- se de sirvientes, pertenezcan al Estado mismo en que se come- ta el delito.

#### I.5 IMPUNIDAD E INMUNIDAD

La impunidad ha sido considerada, como el acto u omisión por los cuales se deja sin aplicación la pena o castigo que - la ley impone por la comisión de un delito, o bien, como la - define De Pina consiste en "la falta de sanción de un acto -- ilícito, civil, penal, administrativo, etc."<sup>(37)</sup>

---

(37) De Pina, Rafael. Opus. Cit. p. 239.

Por otra parte, inmune del latín 'immunis', significa -- 'exento de gravámenes o penas'.

Inmunidad, también del latín 'Immunitas-atis', se emplea para significar el privilegio local para iglesias o templos, mediante el cual los delincuentes que a ello se acogían, no eran sancionados con penas corporales en algunos casos.

Ahora bien, en tesis general, la Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndolos así, en el principio de igualdad ante la ley. No obstante, como ya se ha observado, la Constitución ha querido que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones, algunos de esos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión.

De esta forma, en la actualidad y por un fenómeno de desplazamiento corriente en los procesos semánticos, éstos dos conceptos aparecen comunmente asociados, pues ambos se traducen en la imposibilidad jurídica de atribuir consecuencia alguna, de orden penal, a las libertades de opinión y voto parlamentario que realicen los legisladores.

La impunidad puede ser absoluta, cuando todos los actos, la conducta entera de una persona, están sustraídos a la represión penal, o relativa, cuando sólo ciertos actos quedan -



así librados de la ley incriminadora. La impunidad plena es característica de los monarcas, así absolutos como constitucionales. La impunidad relativa, en cambio, suele favorecer a los parlamentarios, poniéndolos de plano al amparo de eventuales persecuciones punitivas que tomen como motivo las opiniones que emitan en el desempeño de su representación.

Esta última impunidad, se justifica considerando, de acuerdo con Tena Ramírez, que es preciso asegurar a los legisladores una absoluta independencia en el ejercicio de sus funciones, con el objeto de que los demás poderes no estén en aptitud de coartarlos en su representación, atribuyéndoles delitos que autoricen a enjuiciarlos penalmente y a privarlos de su encargo.

Ejemplo de lo anterior, es el caso de los miembros del Congreso de la Unión, quienes según lo dispuesto por el artículo 61 Constitucional, "son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas".

En relación con lo anterior, los tratadistas han sostenido diversas posturas. Colín Sánchez estima que la impunidad, considerada como el acto u omisión por los cuales se deja sin aplicación la pena o castigo que la ley impone por la comisión de un delito, no es, con todo, la negación del derecho, pues hay casos en que la irresponsabilidad penal y, con ella -

la impunidad, están reconocidas por la ley; constituyendo lo que se ha denominado "impunidad de derecho".<sup>(38)</sup>

El mismo autor al referirse a la inmunidad, considera -- que no constituye una prerrogativa personal en favor de servidor alguno de la administración pública, toda vez que la propia Constitución, en su artículo 13, consagra la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y en el artículo 108, hace -- extensiva la responsabilidad a todos los funcionarios públi--cos, aún cuando en casos especiales y dada la naturaleza de -- ciertos cargos (expuestos a las vicisitudes de las luchas por el poder y a las múltiples asechanzas de las ambiciones polí--ticas o los intereses en pugna) se juzgó conveniente insti---tuir una prerrogativa procesal que eximiese, a los titulares de dichos cargos, de responder por los actos punibles que co--metieren durante o en el ejercicio de sus funciones, hasta en tanto lo autorizase así el cuerpo legislativo correspondien--te, mediante las formalidades que la Constitución y la respec--tiva ley reglamentaria establecen. La inmunidad es entonces, de acuerdo con Colín Sánchez, "inherente al cargo y no al fun--cionario, y sólo en la medida en que éste puede prevalecerse de esa prerrogativa, se dice que goza de fuero".<sup>(39)</sup>

---

(38) Colín Sánchez, Guillermo. DERECHO MEXICANO DE PROCEDI---MIENTOS PENALES. Editorial Porrúa. 8a. Edición. México. 1984. p. 594.

(39) Colín Sánchez, Guillermo. Opus. Cit. p. 594.

García Ramírez por su parte, afirma que "en fuerza de la inmunidad no se exime a alguien de la ley penal, que conserva toda su fuerza, sino simplemente se erige un obstáculo que -- por su propia índole reviste carácter transitorio".<sup>(40)</sup>

Fija como principios de la inmunidad los siguientes:

1. La inmunidad sólo se refiere a la materia penal;
2. La responsabilidad por los delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y dentro de un año después;
3. No existe inmunidad mientras el funcionario esté desempeñando un empleo, cargo o comisión diverso de aquél al -- que corresponde el fuero;
4. Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios;
5. No procede el indulto cuando el reo ha sido condenado -- por la comisión de un delito oficial.

Continúa diciendo que la inmunidad no es, entonces, problema penal, sino específicamente procesal, y que estrechamente vinculado a él está el tema de los enjuiciamientos privile

---

(40) García Ramírez, Sergio. Opus. Cit. p. 98.

giados, consecuencia de la inmunidad frente a la jurisdicción ordinaria que cede el paso a la especial.

Ignacio Villalobos al abordar el tema de las inmunidades, señala que el propósito de la creación de inmunidades para determinados cargos, lo es "el de repeler la posibilidad de que el funcionario que los desempeña, sea enjuiciado frecuentemente y por motivos fútiles, desatendiendo la misión que le ha sido encomendada; o bien lo que atañe a hechos que, como la deliberación y expresión libérrima del propio criterio, resultan esenciales para el ejercicio de algunas actividades como las que corresponden al legislador".<sup>(41)</sup>

Tena Ramírez igualmente, disocia los conceptos de impunidad e inmunidad y sostiene que el sistema acogido por la Constitución mediante el cual algunos funcionarios públicos, durante el tiempo en que desempeñen sus funciones, no pueden ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión, "no erige la impunidad de los funcionarios, sino só lo su inmunidad durante el tiempo del encargo".<sup>(42)</sup>

En mi concepto, efectivamente los institutos de impunidad e inmunidad son conceptos diferentes, aún cuando parecieren sinónimos. La inmunidad y la impunidad son temas igualmen

---

(41) Villalobos, Ignacio. Opus. Cit. p. 188.

(42) Tena Ramírez, Felipe. Opus. Cit. p. 559.

te distintos, la impunidad es tema penal, por cuanto implica una sustracción de la conducta (toda o parte de ella) del sujeto a la ley penal misma: aquél que goza de ella no puede -- ser castigado. Al amparo de la misma, se priva de carácter de delictivo a los actos típicos de un sujeto. En cambio la inmunidad es tema sólo procesal, lo que queda particularmente de manifiesto al observar que cuando la inmunidad cesa, la jurisdicción, temporalmente detenida, avanza.

Sin embargo, considero que los diputados y senadores al Congreso de la Unión, quienes por virtud del artículo 61 Constitucional, son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y no pueden en ningún tiempo -- ser reconvencidos por ellas, constituyen un patente caso de impunidad relativa, en cuanto sustrae a la ley penal sólo algunos actos, (opiniones parlamentarias) en definitiva.

## I.6 EL FUERO

Investigar el origen de los fueros, es una tarea ardua - que demanda muchas horas de paciencia y meditación. Los fue--ros han existido desde que el hombre, ser esencialmente gregario, concibió la idea de reunirse con sus semejantes y de dictarse normas de conducta para regular la vida en común.

Esta autolimitación del grupo, creó el principio de desigualdad e inició la era de los privilegios.

La palabra 'fuero', proviene del latín 'forum', que significa: 'foro, tribunal'. Es introducida en la lengua española hacia mediados del siglo IX con anterioridad su equivalente latina, había sido empleada para designar las compilaciones de leyes bárbaras que se produjeron como resultado de la recepción del Derecho Romano, tras el colapso del Imperio de Occidente.

Tal es, por ejemplo, el caso del famoso 'forum judicum', más conocido en los países de habla hispana como 'fuero juzgado'.

Con el tiempo, hacia la segunda mitad del siglo XV, el término 'fuero' vino a significar 'jurisdicción para sentenciar causas' y, por extensión, el privilegio de ser juzgado por tribunales especiales, según el linaje, estamento o casta a que se perteneciera. Esta administración foral de la justicia, fue trasplantada a la Nueva España e imperó en el México Independiente, hasta que (con excepción del fuero militar) fue definitivamente abolida por la Constitución de 1857.

Vamos ahora, a realizar una breve reseña del desarrollo histórico y jurídico que han tenido los fueros.

En el Virreinato se crearon multitud de tribunales especiales de carácter privilegiado, que hacían más patente la desigualdad y más complicado el procedimiento. Esta situación prevaleció hasta la expedición de la Real Cédula, comunmente

conocida con el nombre de Ordenanza de Intendentes, mandada - observar por Carlos III en 1786, la que no tuvo otra finalidad que resumir en un sólo cuerpo de leyes, las diferentes disposiciones dispersas en materia de organización de tribunales.

Sólo por curiosidad histórica, enumeraré algunos de los diversos fueros que reglamentaba la Ordenanza de Intendentes, puesto que por ser tan numerosos, resulta difícil su clasificación.

#### Fuero Común o de Justicia Real Ordinaria

Compuesto de alcaldes ordinarios, de alcaldes mayores o corregidores y de audiencias, correspondiendo a los primeros conocer de negocios que no eran de la incumbencia del fuero privativo o de menor cuantía, con derecho a la apelación ante la audiencia. Los corregidores eran designados directamente - por el rey para administrar la justicia en su nombre, en las principales ciudades del Virreinato, por periodos de cuatro a cinco años, e intervenían en asuntos civiles y criminales en los pueblos de los indios y en cobros de tributos y gabelas.

En cuanto a las audiencias, eran cuerpos colegiados donde reposaba el Supremo Poder Jurisdiccional e intervenían en asuntos de mayor interés, como tribunales de apelación: en -- las causas del patronazgo real y aranceles, siendo tanto su - poder, que corregían inclusive las disposiciones ilegales de los Virreyes y practicaban visitas a los corregidores y de--

más funcionarios judiciales. En la Nueva España existían dos audiencias: la de México y la de Guadalajara. La primera se componía de ocho oidores, cuatro alcaldes, dos fiscales y --- otros empleados, teniendo el Virrey el carácter de presiden--te.

Cada uno de los oidores tenía además, funciones especiales, ocupando el cargo de juez de bienes de difuntos, asesando al Virrey en las causas militares; intervenían en las cuestiones de contrabando sobre mercancías que venían de la China o a practicar periódicas visitas en el territorio nacional para corregir abusos e immoralidades.

#### Fuero de Indios

Establecidos por Real Cédula expedida en Valladolid el año de 1550, se ocupaba de conocer de los litigios habidos entre los indígenas y los españoles.

#### Fuero de Hacienda

Conocía de las cuestiones concernientes a la moneda, alcabalas y estancos, y en general de los impuestos, así como de la supervisión de todas las cuentas y gastos del presupuesto.

#### Fuero Monástico

Creado para conocer de los asuntos civiles y criminales entre eclesiásticos seculares y regulares, en atención a que los obispos, vicarios generales, provisoros, superiores de ór



denes religiosas y todos los individuos pertenecientes al estado seglar, no podían quedar sujetos al fuero ordinario, sino que debían ser juzgados con arreglo a la legislación canónica, lo mismo en su persona que en sus bienes, se creó un poder civil autónomo e independiente del poder público, que contaba con legislación, tribunales, patrimonio y vida propios.

#### Fuero de la Bula de la Santa Cruzada

Que se ocupaba de la recaudación de rentas o donativos destinados al objeto para el que fue creado.

#### Fuero de Diezmos

Encomendado a un juez eclesiástico, llamado 'hacedor', - que intervenía con el carácter de subdelegado del monarca y - se ocupaba de recolectar las cantidades de dinero que se entregaban a la iglesia.

#### Fuero Mercantil

Reglamentado por las Ordenanzas de Bilbao. Estaba constituido por tribunales de comercio, independientes de los tribunales ordinarios, compuestos de un prior y de cónsules elegidos por los mismos comerciantes, en primera instancia, y de un oidor en la apelación.

#### Fuero de Minería

Al igual que el fuero mercantil, no era sino un privilegio reconocido a los mineros para que sus negocios quedasen sujetos a una jurisdicción especial, autorizándolos para de-

signar sus propios jueces.

Fuero de Bienes Monstrencos, Vacantes o Intestados

Creado por Carlos V, por Real Cédula de 11 de abril de 1550 y confirmado después por las Leyes de Recopilación, conocia de todo lo relacionado con bienes mostrencos, intestados y bienes de ausentes.

Fuero de la Acordada

Establecido en México a principios del siglo XVIII, para conocer de los delitos contra la propiedad y contra las personas, escándalos públicos, bebidas prohibidas y salteamiento. Se componía de un juez y de varios asesores letrados que fallaban las causas y ejecutaban por sí mismos los fallos. Lo característico del Fuero de la Acordada, era que sus resoluciones eran inapelables y no tenían porque dar cuenta de sus resoluciones.

Fuero de la Santa Hermandad

Creado con idénticas finalidades que el anterior. Se estableció para perseguir a los malhechores en los caminos y en él, los habitantes de los pueblos se reunían en hermandad y elegían a sus funcionarios independientemente de las funciones policiacas que correspondían al Estado.

Fuero de la Santa Inquisición

Fue creado en la Nueva España al establecerse el Tribunal del Santo Oficio. Se ocupaba de mantener el imperio de la

fe y de perseguir a los ateos, judaizantes, herejes y relapsos. Sus funcionarios disfrutaban de una manifiesta inmunidad en sus personas, pues si bien es cierto que tanto las audiencias como el Consejo de Indias solían enviar a jueces visitantes para sujetarlos al juicio de residencia y exigirles las responsabilidades en que habían incurrido por sus abusos, el procedimiento era sólo nominal, porque generalmente disfrutaban de la protección de los altos dignatarios eclesiásticos.

#### Fuero de Guerra

Se subdividía en fuero de ingenieros, de artillería y de marina. Tenía por objeto mantener la exclusividad en todo lo relacionado con las funciones militares e impedir que la justicia común extendiese su acción, a personas pertenecientes al Ejército.

Además de los fueros enumerados, existían también los -- fueros del Protomedicato, de Matrículas de San Blas, del Estado y Marquesado del Valle de Oaxaca, de Gallos, de Pelota, de Conservadores de Mayorazgos, etc. En la aplicación de las normas legales y especialmente en lo que se refiere a las resoluciones sobre competencia, los treinta y un fueros existentes en la Real Ordenanza con sus leyes propias y sus trámites y procedimientos especiales, daban origen a la confusión y era frecuente observar la invasión de fueros por la vaguedad e imprecisión que imperaba para distinguir las funciones administrativas de las judiciales.

La Constitución Española de 1812, al establecer los alcaldes de los pueblos, los jueces de letras y los tribunales o audiencias, redujo el número de los fueros, pero dejó subsistentes algunos, hasta que por la ley de 23 de noviembre de 1855, Don Benito Juárez los suprimió, con excepción del Fuero Castrense y el Fuero Eclesiástico. Al promulgarse la Constitución Política de 1857, sólo permanecieron el Fuero Federal, el Militar, el de Imprenta y el Constitucional.

Posteriormente, el artículo 13 de la Constitución Política de 1917, dejó subsistente el Fuero de Guerra para los delitos contra la disciplina militar; pero prohibió de manera determinante que las personas que no formen parte del Ejército, puedan ser llevadas a la jurisdicción de los tribunales castrenses, cuando quebranten algún precepto contenido en las leyes militares.

También quedó subsistente el Fuero Constitucional, justificando su subsistencia "las delicadas funciones que se encomiendan a los altos funcionarios de los Poderes de la Unión, que por razón del cargo que ocupan, están expuestos a las asechanzas de sus enemigos".<sup>(43)</sup>

Ahora bien, si ya se ha señalado, que la existencia de fueros en favor de personas físicas o morales, acaba con el

---

(43) González Bustamante, Juan José. Opus. Cit. p. 99.

principio de igualdad ante la ley e impide la realización de la justicia, veamos qué opinan los autores respecto al fuero contenido en nuestra Constitución.

El maestro Víctor Manuel Ortega, sostiene que "existen - dos clases de fueros, el fuero personal y el real y sólo uno de ellos, es el que prohíbe la Constitución".<sup>(44)</sup>

De acuerdo con este autor, el fuero personal, está formado por un conjunto de privilegios y prerrogativas que se otorgan por el poder público, en favor de una o varias personas - expresamente determinadas; por ello se entienden conferidas - 'intuiti personae', sin más consideración que la de la misma persona en cuyo favor se acuerda, la cual por ese sólo hecho goza de las exenciones, favores, privilegios o prerrogativas concedidas durante el tiempo que viva el titular o beneficiario de ese conjunto de ventajas, que sólo se extinguen con la muerte; pero en tanto goce de fuero, la persona se encuentra colocada en una situación particular sui generis, diversa de aquella en que se encuentra la generalidad de las personas -- que, naturalmente carecen del beneficio del fuero personal. - El sujeto titular de este fuero, no podría estar circunscrito a la ley general y de aplicación para la generalidad de los - individuos, no podría ser juzgado ni menos sentenciado por --

---

(44) F. Cárdenas, Raúl. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS - PUBLICOS. Editorial Porrúa. 1a. Edición. México. 1982. - p. 169.

los tribunales ordinarios con jurisdicción para conocer de las controversias entre las personas carentes de privilegios, no estaría obligado al pago de determinados impuestos, etc. Al fuero personal le llama también subjetivo.

Mientras que al referirse al fuero real, al cual denomina también material u objetivo, sostiene que este fuero no ve a la persona o a un número determinado de personas, ni tampoco implica conjunto de ventajas, privilegios o prerrogativas para una o varias personas determinadas, sino que se basa en la naturaleza de los actos o cosas que sirven de fundamento a -- los respectivos juicios, existiendo sin implicar preeminencia social alguna, como el Fuero Militar.

Considera que en rigor, el fuero real o de causa, se extiende generalmente a situaciones de competencia jurisdiccional, determinada por la naturaleza del hecho o acto que motiva un juicio.

Señala que "al fuero real se le llama objetivo también o de causa, porque se establece atendiendo a circunstancias, fenómenos y elementos trascendentes e independientes de la índole o calidad de una persona". Y que "lo que la Constitución prohíbe, para hacer efectiva la igualdad, es la existencia de fueros personales y no la de fueros reales".<sup>(45)</sup>

---

(45) F. Cárdenas, Raúl. Opus. Cit. p. 171.

Tena Ramírez por su parte, afirma que entre los antiguos fueros, cuya abolición (salvo el Fuero Militar) consumó la -- Constitución de 1857 y el vigente Fuero Constitucional, existen diferencias que resulta conveniente establecer. De esta -- forma expresa que "los antiguos fueros constituían por regla general, verdaderos privilegios en favor de las clases beneficiadas. El fuero constitucional, no tiene por objeto instituir un privilegio en favor del funcionario, lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, sino proteger a los funcionarios de los amagos del poder o de la fuerza".<sup>(46)</sup>

#### I.7 LA RESPONSABILIDAD OFICIAL Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY

La responsabilidad de los gobernantes y funcionarios, ha preocupado a todos los pueblos de la tierra. Los grandes movimientos sociales han tenido su génesis en la desigualdad y -- los orientadores de las multitudes se han preocupado de este problema, por encontrarle una solución adecuada. Moisés pensó en las vicisitudes de su pueblo, cuando le entregaba las Tablas de la Ley, en la cima del Monte Sinaí. Preocupó a Sakia Muni al iniciar la reforma social del Brahamanismo. Inspiró -- a Jesús cuando predicaba sus doctrinas en las calcinadas tierras de Judea; la lucha contra el déspota, los tiranos, dictadores y los monarcas absolutos, son páginas de la historia, --

---

(46) Tena Ramírez, Felipe. Opus. Cit. p. 560.

que nos ilustran sobre ese inalcanzable afán del ser humano - en su lucha por su libertad y seguridad.

En nuestro país, teóricamente vencido el absolutismo, se consideró a los altos funcionarios responsables de los delitos cometidos durante el desempeño de su cargo, así como de los delitos cometidos aprovechando el poder o de los errores, equivocaciones o actitudes tomadas en contra del sentir popular.

Se estableció que en las complicadas funciones del Estado, cada uno de sus órganos debe estar limitado en su campo de acción y que las personas que desempeñen funciones públicas, deben ser responsables de sus actos, porque éstos no dependen de la voluntad absurda y caprichosa del déspota, sino de una estricta observancia a las normas constitucionales, y que si el Estado dicta disposiciones para regir los actos de los particulares que habitan en el territorio nacional, para hacer posible su convivencia dentro de un orden jurídico en que el derecho de una persona está limitado por el derecho de los demás, con mayor acopio de razones debe decirse que, quienes tienen a su cargo las delicadas funciones del Estado, y que han sido escogidos para el desempeño de empleos públicos, deben demostrar con su comportamiento, que son merecedores de llevar la representación que ostenta y que poseen las cualidades y virtudes cívicas tan necesarias para adquirir, un sólido



do concepto de responsabilidad.

En relación con lo anterior, el maestro González Bustamante señala que "la conducta de los malos funcionarios, cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para libertarse de ellos, o bien puede llevarlo a la abyección, como resultado de un sometimiento importante, signo indudable de decadencia, o bien, produce un estado de latente inconformidad y de rencor que le hace ver al gobierno, no como la entidad superior instituída para su beneficio, respetable y orientadora, que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como un poder despótico y concuspicente que sólo lo oprime y explota".<sup>(47)</sup>

En base a lo anterior, unánimamente se acepta que, si bien se debe proteger a una persona por la función que desempeña; también se le debe sancionar.

Esta excepción se basa en un principio moderno, universalmente conocido (acaso con la excepción de reyes y discutible en cuanto a presidentes); el Principio de Igualdad ante la Ley.

---

(47) González Bustamante, Juan José. LOS DELITOS DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS Y EL FUERO CONSTITUCIONAL. Editorial Botas. México. 1946. p. 111.

Este principio se traduce, afirmando que desde el más hu-  
 milde ciudadano hasta el más poderoso, responden todos ante -  
 la ley de los actos jurídicos que ejecuten. La igualdad ante  
 la ley, ha sido denominada de diversas formas; "ámbito perso-  
 nal de validez en Baumann y Jescheck; limitación personal y -  
 funcional de la ley penal en Soler; aplicación de la ley pe-  
 nal a las personas en Del Rosal y Echeverry; eficacia de la -  
 ley penal respecto a las personas en Bettiol y Maggiore; apli-  
 cación igualitaria de la ley en Cousiño; aplicación de la ley  
 penal en las personas en el Código Penal Tipo de América Lati-  
 na; etc." (48)

Surgió como respuesta a la evolución filosófica que aco-  
 gió nuestra disciplina, a resultas del Iluminismo y la Ilus-  
 tración, y que propició los fundamentos teóricos de la Revolu-  
 ción Francesa, inspirada en los clásicos principios de liber-  
 tad, igualdad y fraternidad que acogieran a su vez, las nue-  
 vas corrientes de los Estados liberales y demócratas del si-  
 glo XIX, al establecer esa igualdad de los hombres erradican-  
 do toda diferencia entre ellos, como rigió por siglos; dife-  
 rencias de nobles y siervos, libres y esclavos, señores y ple-  
 beyos, distinción que hasta mediados del siglo pasado, subsis-  
 tió aún en países civilizados como en los Estados Unidos.

---

(48) F. Cárdenas, Raíl. Opus. Cit. p. 109.

Hoy en día, este 'principio de igualdad ante la ley', se ha proclamado por la Asamblea de las Naciones Unidas en diciembre 10 de 1948 y muy antes; en la Declaración de los Derechos Humanos, que proclamó que "todos los seres nacen libres e iguales en dignidad y derechos (Art. 1o.); que toda persona tiene los derechos y libertades proclamadas en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, o cualesquiera otra condición (Art. 2o.); que nadie estará sometido a esclavitud o servidumbre; la esclavitud y la trata de blancas está prohibida en todas sus formas (Art. 5o.); que todos son iguales ante la ley y tienen sin distinción, derecho a igual protección ante la ley (Art. 7o.)".<sup>(49)</sup>

Nuestro país, como todos los países del mundo, aceptó el principio de igualdad ante la ley. Desde la Constitución de Apatzingán se prescribía la generalidad de la norma y de los tribunales, pero más adelante, en la Constitución de 1824, no sólo se señalaba la prohibición, sino que se abrían los postulados federalistas a un pluralismo jurisdiccional que garantizaba una sana y correcta impartición de la justicia.

---

(49) F. Cárdenas, Raúl, Opus. Cit. p. 109

Sin embargo, es hasta el triunfo de la República liberal de Juárez, cuando se sepultan definitivamente los tribunales especiales, las leyes privativas y los fueros.

A partir de ese momento, la igualdad crecía en dimensiones y se escuchaba en espacios políticos y sociales.

Reflejo de lo anterior lo constituye el dictamen sobre el artículo 13 Constitucional, presentado en fecha 8 de enero de 1917, el cual entre otras cosas mencionaba:

"El principio de la igualdad, base de la democracia, es incompatible con la existencia de leyes privativas y tribunales especiales que implican privilegios de clase; se deja subsistente nada más el Fuero de Guerra, pero se circunscribe -- más aún la jurisdicción de los tribunales militares, retirándoles aquella de un modo absoluto, respecto de los civiles complicados en delitos del orden militar. De esta suerte, el fuero militar responde exactamente a la necesidad social que hace forzosa su subsistencia; viene a constituir una garantía para la misma sociedad en lugar de un privilegio otorgado a la clase militar, como fue en otro tiempo".<sup>(50)</sup>

Francisco Mújica, miembro de la Comisión Dictaminadora, presentó voto particular proponiendo el artículo 13 con la si

---

(50) Porte Petit Candaudap, Celestino. Opus. Cit. p. 199.

guiente redacción: "Nadie podrá ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumento que los que se otorguen en compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley".

Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas -- contra la disciplina militar, cuando la Nación se encuentre en estado de guerra o cuando el ejército se halle en campaña en determinada región del país".<sup>(51)</sup>

Este voto fue motivo de discusión, dando como resultado la aprobación del texto como aparece en la Constitución con el número 13:

"Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados en la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda".

---

(51) Porte Petit Candaudap, Celestino. Opus. Cit. p. 199.

De este artículo se deriva el Principio de Igualdad ante la Ley Penal y ante los Tribunales, estableciéndose así la -- igualdad social. El Constituyente de Querétaro, sólo dejó --- abierta la posibilidad del fuero militar pero prescribiendo - que, cuando un paisano estuviera complicado en el caso, serán las autoridades civiles a quienes corresponde ejercer autori- dad.

Este precepto, encierra un derecho elemental de justicia y parte de las características mismas de la norma jurídica, - que consiste en ser general, abstracta e impersonal.

Con base en lo anterior, en mi concepto, la Constitueión más que exculpar procura que todo funcionario acepte la res- ponsabilidad total de sus actos. La responsabilidad de los -- funcionarios está, consecuentemente, determinada en relación directa al amplio o reducido campo dejado a discreción del -- propio funcionario. Si bien como se ha dicho, la responsabili- dad es común a todos, la que corresponde a un alto funciona-- rio es grave y trascendente.

## CAPITULO II

### ANTECEDENTES HISTORICOS

#### II.1 EL IMPEACHMENT INGLES Y AMERICANO

El juicio político, creado para enjuiciar a determinados servidores públicos por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, cometidos en el ejercicio de su encargo, reconoce como antecedente remoto al Impeachment Inglés, y como antecedente mediato al Impeachment Americano. Al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos de Norte América de 17 de septiembre de 1789, el Derecho Público Norteamericano consagró el sistema del Impeachment Inglés, dándole a sus instituciones las características que le correspondían. Así advertimos que en su artículo II, Sección 4a., se determina que "el Presidente y Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos de Norte América, serán removidos de sus funciones mediante acusación y convicción de traición, cohecho y otros crímenes o delitos". Mientras que por el artículo I, Sección 3a., Cláusula 6a., se da al Senado el poder exclusivo de juzgar la acusación que se atribuye en el mismo artículo I, Sección 2a., Cláusula 5a., a la Cámara de Diputados.

Además de la responsabilidad por los delitos que los altos funcionarios cometan durante el ejercicio de sus cargos, en la Sección 3a., Cláusula 7a., artículo I, dispone que "la

sentencia en los casos de juicio político, no tendrá más efecto que la renuncia del cargo y la descalificación para obtener y gozar cualquier otro cargo bancario, de confianza o a sueldo de los Estados Unidos; pero el convicto quedará sin embargo, sujeto a acusación, juicio, sentencia y castigo conforme a la ley".

En cuanto a los delitos comunes, la Sección 4a., del mismo artículo I, dispone que "en todo caso, excepto los de traición, felonía o alteración de la paz, gozarán de inmunidad en cuanto al arresto, los representantes populares durante todo el tiempo en que asistan a las sesiones de su respectiva Cámara". (52)

De lo anterior puede advertirse que, en la Constitución Norteamericana, donde se inspiró el legislador mexicano de 1857 para establecer el juicio político, se consagra como requisito previo cuando concurren delitos comunes con delitos oficiales, el preferente enjuiciamiento por esta clase de infracciones, para que una vez privado el funcionario acusado de la investidura que lleva, quede sujeto a la jurisdicción ordinaria.

Por otra parte, tenemos además en la Constitución de los Estados Unidos, las dos situaciones que se han reconocido den

---

(52) González Bustamante, Juan José. LOS DELITOS DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS Y EL FUERO CONSTITUCIONAL. Opus. Cit. p.p. 87-88.



tro de nuestra Constitución; sin embargo, también en los Estados Unidos se ha debatido sobre los efectos de los juicios políticos y dados los términos de la Constitución Norteamericana, autores hay que sostienen que la acusación por delitos políticos, sólo puede tener fundamento en los hechos declarados por la ley como delictuosos; traición, cohecho y otros crímenes y delitos, en tanto que otros entienden que los juicios políticos deben tener un fundamento ilimitado, cuya definición debe quedar exclusivamente en manos del Senado, interpretación amplia que ha prevalecido en las dos Cámaras -- del Congreso Americano.

El diputado y doctor Ignacio González Rubio, sostiene - en relación con el Impeachment, que alcanza a aquellos que - con su conducta impropia traicionan la confianza del público. Afirma que "el objeto de la jurisdicción política de los Estados Unidos, es destituir de su cargo a quien ha hecho mal uso del mismo, e inhabilitarlo para ocupar otro por cierto tiempo. Es un acto administrativo, revestido de la solemnidad de un juicio". Y agrega que los americanos han creado un sistema mixto; las formalidades de un juicio político, se emplean en una destitución administrativa y la jurisdicción política ha sido privada de aplicar sanciones. En síntesis, afirma que - "ante todo y por definición, el juicio político es un proceso de naturaleza política y no legal". (53)

---

(53) F. Cárdenas, Raúl. Opus. Cit. p. 327.

Es por ello que González Rubio afirma que la decisión - del Senado es, en su forma, judicial, por que están obligados a observar las formalidades y solemnidad del procedimiento; es judicial, en cuanto a los motivos en que se funda, pero es administrativa en cuanto a su objeto.

El Impeachment Americano tiene entonces, por objeto, destituir de su cargo e inhabilitar a un funcionario o empleado. No es castigo, ni pena; su función es la de preservar el orden constitucional.

Por otra parte, es pertinente hacer incapié en que tanto la Constitución de los Estados Unidos, como las que han estado vigentes en nuestro país (de 57 y 17), tienen su origen -- por lo que respecta al juicio político, en el Impeachment Inglés, que constituye, si no el antecedente inmediato de nuestra Constitución, sí su antecedente mediato, por lo que es necesario mencionar otras características respecto de éste importante sistema, de donde se derivan todas las disposiciones que actualmente están en vigor, en lo que atañe a la responsabilidad de funcionarios y servidores públicos.

El Impeachment Inglés, ha sido paulatinamente establecido por los precedentes, y ha sido definido como "una solemne-  
acusación contra un individuo, hecha por la Cámara de los Comunes, ante la Barra de la Cámara de los Lores". (54)

---

(54) F. Cárdenas, Raúl. Opus. Cit. p. 333.

El instituto comenzó a aplicarse en el año de 1376, durante el reinado de Eduardo III, con el enjuiciamiento de -- Lor Latimer, consejero privado y camarero mayor del rey, y -- del comerciante Richard Layons, bajo la acusación de malversaciones vergonzosas y fraudes financiero colosales, habiendo concluído dicho procedimiento con la condena de estos dos personajes.

Consecuentemente, en el Derecho Inglés, el Impeachment es el procedimiento de acusación, iniciado por la Cámara de los Comunes y tramitado por la Cámara de los Lores actuando como tribunal; se ha utilizado fundamentalmente contra los servidores de la Corona, y ha sido históricamente uno de los medios de control que el Parlamento ha tenido sobre la Administración.

Además, la característica fundamental del Impeachment Inglés es la de no basarse en un crimen o delito calificado, sino más bien, en una culpa de origen político.

Durante los siglos XV y XVI, cayó en desuso, sin embargo, por su importancia se volvió a poner en práctica en el siglo XVII. A partir de su restauración, los Comunes recurrieron al Impeachment contra varios ministros de Carlos II y después de Jacobo II.

Se trata como ya se ha mencionado, de un procedimiento político, en el que no se tiene en consideración únicamente crímenes calificados, sino también cualquier culpa de carác-

ter o de orden político. Por otra parte, es conveniente resaltar que el procedimiento se inicia, como posteriormente se apunta en casi todas las Constituciones, en la Cámara de Diputados, para juzgarse posteriormente y previa la acción de la Cámara de los Comunes, en la Cámara de los Lores, a los servidores de la Corona.

Finalmente, es importante señalar que ha servido también a los regímenes parlamentarios, ya que en últimas fechas ha habido un cambio, en cuanto no se trata de juzgar individualmente a los ministros, sino que se trata de una responsabilidad colectiva y política de gabinete, en substitución de la responsabilidad individual y penal de cada ministro.

## II.2 EPOCA COLONIAL

Durante los tres siglos de dominación española, México heredó de la Madre Patria su religión, su idioma, sus usos y costumbres y también sus instituciones jurídicas.

La Colonia representó entonces, el trasplante de las instituciones jurídicas españolas a territorio americano. Por tanto fue Derecho vigente el principal y el supletorio; el primero constituido por el Derecho Indiano, entendido en su expresión más genérica, es decir, que comprendía tanto las leyes strictu sensu, como las reglamentaciones o regulaciones positivas, aún las más modestas, cualquiera que fuese la autoridad de donde emanaran; y el segundo constituido por el Dere--

cho de Castilla.

De esta forma, la Ley 2, Título I, Libro II de las Leyes de Indias, disponía que "...en todo lo que no estuviese decidido ni declarado por las Leyes de esta Recopilación o por Cédulas, Provisiones u Ordenanzas dadas y no revocadas por las Indias, se guarden las leyes de nuestro Reyno de Castilla conforme a las de Toro, así en cuanto a la sustancia, resolución y decisión de los casos, negocios o pleitos, como a la forma y orden a sustanciar".<sup>(55)</sup>

En la época del Virreinato, como ya se ha indicado, se fueron estableciendo paulatinamente, sin ningún plan fijo y sólo para satisfacer intereses privilegiados, diversidad de tribunales especiales. La Real Ordenanza de Intendentes, mandada observar por Carlos III en 1786, únicamente resumió en un solo cuerpo de leyes, las diferentes disposiciones dispersas en materia de organización de tribunales. La consagración de la inapelabilidad para algunos fallos, como los proveenientes del Tribunal de la Acordada, acrecentaba la arbitrariedad judicial, consagrándose el capricho de los funcionarios en su afán de favorecer intereses de casta, sin que fuese posible reclamar la injusticia por que las quejas, generalmente eran desechadas y el trámite resultaba ruinoso y sin ningún fin práctico, privando en los tribunales la desigualdad por el mantenimiento de privilegios bastardos.

---

(55) Carrancá y Trujillo, Raúl. Opus. Cit. p. 116.

Por otra parte, el rápido enriquecimiento de algunos - - miembros de la administración, que aprovechaban los puestos - para amasar grandes fortunas y obtener ganancias fabulosas, - así como el desenfreno en el desempeño de los empleos y la re partición de cargos y sinécuras, dió origen a que los reyes - españoles, se preocupasen por corregir tan graves inmoralida- des, dictando disposiciones para la protección de sus súbdii- tos de ultramar.

La Corte Española estableció dos procedimientos para ase- gurar la responsabilidad de los funcionarios; la Residencia y la Visita, convirtiéndonos así en herederos de una de las más sabias instituciones que se nos dió durante la Colonia: el -- Juicio de Residencia, que de acuerdo con Jiménez de Asúa, "es el antecedente obligado de nuestro Juicio Político". (56)

El Juicio de Residencia nació en España, en el año 1501, bajo el reinado de Isabel la Católica. Al nombrarse a Nico-- lás de Ovando gobernador de Indias, recibió instrucciones pa- ra efectuar residencia a su antecesor, Francisco de Bobadilla, y con esto quedó establecido el juicio en cuestión.

Fue regulado en España por la Novísima Recopilación, en los Títulos XII y XIII, Libro VII, dándose en estas leyes re- glas sobre el procedimiento a seguir.

En la Ley I, don Fernando y doña Juana, en Burgos, año - de 1515 fet y don Carlos I y doña Juana en Valladolid, año de

---

(56) F. Cárdenas, Raúl. Opus. Cit. p. 16.

1523 fet 94 y en Madrid, año de 1528 fet 158 expresaban:

"Mandamos que los asistentes y corregidores de nuestros Reynos, cumplido el tiempo de los dos años que hubieren tenido los oficios, hagan residencia, y antes, si vieremos que - cumple a nuestro servicio, y al bien de la Ciudad o villa -- donde estuviere el tal asistente o corregidor; y que no puedan ser proveídos por más tiempo de los dichos oficios, hasta que hagan la residencia, aunque la dicha Ciudad o Villa - donde residen, los suplique (Ley 1.17, Título 7, lib. 3 R)". (57)

La Ley VI, dada en Toledo en el año de 1525 por doña -- Juana dispuso:

"Mandamos que, cuando quiera que se tomare residencia a los Corregidores y Jueces, de nuestros Reynos, que á los que por residencia pareciere que han fecho bien sus oficios, se les diga en el nuestro Consejo, como nostenimos de dellos -- por bien servidos, para que así lo lleven adelante en las cosas que más dellos no sirvieremos: Y á los que por las residencias pareciere no haber bien de sus oficios, mandamos, -- que no se les dé otro oficio: y que en las consultas que nos ficieren de las dichas residencias, se nos faga relación de los mētos o demētos, para proveer lo que conviene a nues-- tros servicios". (58)

---

(57) F. Cárdenas, Raúl Opus. Cit. p. 17.

(58) Ibid. p. 17.

En América, en la Recopilación de Leyes de Indias, Libro 5°. Título 15, denominado "De las Residencias y Jueces que la han de tomar", se dispuso en la Ley Primera, que la residencia de los Virreyes se substancie en un término de seis meses, para asegurar la quietud de los Ministros y vasallos de las Indias; en la Ley Tercera, se previene que a los Presidentes, Oidores, Alcaldes del Crimen y Fiscales promovidos de una audiencia a otra se les siga el juicio de residencia, antes de salir de las ciudades en que residan; en la Ley Cuarta se contemplán los supuestos de los Gobernadores designados por tiempo indeterminado que al removerse, el juicio debe seguirse -- ante la Audiencia del Distrito en que residan, y si son perpetuos (Ley Quinta), el juicio se deba llevar a cabo cada cinco años.

En las siguientes leyes, se fijaron la competencia en -- cuanto a determinados funcionarios, a los que debía tomarse -- residencia por su antecesor o a otros funcionarios; en la Ley Diecisiete y siguientes, se fijaban reglas de procedimientos en los juicios de residencias de generales, almirantes, ministros, oficiales, oidores, etc.

En la Ley Veinticinco, se prevenía que no se tomara la -- residencia de Corregidores y Alcaldes Mayores, a los suceso--res, "sino fueran de mucha satisfacción"; en la Ley Veinti--séis, se fijaba que las residencias se siguieran en los lugares principales del ejercicio; que los juicios de residencia



fueren en forma que llevasen la noticia de los indios (Ley - Veintisiete); que el término de la residencia fuere de sesenta días, y si hubiere demandas públicas, se tramitasen en -- otros sesenta (Ley Veintinueve); que los jueces de residen-- cia procurarían averiguar los bienes y malos procedimientos de los residenciados (Ley Treinta y Dos); que en el juicio - de residencia no se tomasen cuentas de hacienda y se remitiesen a los tribunales de cuenta (Ley Treinta y Cuatro); que - los corregidores, que en las residencias fueran alcanzados -- en hacienda, tuvieren las penas que ésta declaraba y que pa-- ra su cobranza se procediere conforme a ellas (Ley Treinta y Seis). Esta ley es particularmente interesante, pues en ella se dispuso que "los Corregidores de nuestra Real Hacienda y Causa Pública, para cuyo remedio mandamos que todos los Co-- rregidores y Alcaldes Mayores, que fueren alcanzados en alguna cantidad, por haberla retenido en su poder, así de nues-- tra Hacienda, como de Encomendaros, indios o doctrineros, -- sean condenados a perpetua privación de oficio y desterrados por seis años a la guerra de Chile, siendo en las provincias del Perú o a otra semejante en las de Nueva España, la cual se ejecute sin remisión, sin dispensación alguna, y que ha-- biéndole dado expresión contra sus bienes, y no halándolos - se proceda contra sus fiadores oficiales, que hubieren reci-- bido las fianzas y contra los capitulares ante quien se hu-- biesen dado, obligándolos a todos a que prorrata paguen el - alcance".

Digna de mención es también la Ley Cuarenta, la que textualmente establecía:

"Declaramos y mandamos, que las sentencias definitivas pronunciadas en residencia sobre cohechos, baraterías o cosas mal llevadas, contra gobernadores y sus oficiales, en que la consideración no exceda de veinte mil maravedís, sean ejecutados luego en las personas y bienes de los culpados y si excediese en esa cantidad, la hayan de depositar, como se contiene en los capítulos de Corregidores y Jueces de residencia, que sobre esto disponen y se han de guardar y cumplir y que sin embargo de cualesquiera apelaciones que por su parte se interpongan..."

En la Ley Cuarenta y Cinco, se fija que "sobre defraudar derechos y traer fuera de registros se pruebe con testigos singulares. Finalmente, en la Ley Cuarenta y Nueve se afirmaba que "considerando que las leyes se deben ajustar a las provincias y a las regiones para donde se hacen y que las Indias son tan distantes de estos Reynos, que cuando en nuestros Consejos se llegan a ver y determinar las visitas o residencia, son muertos los comprendidos en ella y cuando conviene remediar los excesos de tratar y contratar los ministros en que pocas veces dexa de intervenir fuerza, baratería o fraude de hacienda real; declaramos y mandamos que en todas las provincias de Indias, islas y tierra firme seguido del mar océano, los cargos de tratos y con tratos de todos los ministros, que nos sirven y sirvieran, así en plazas de

asientos como de otros oficios y cargos temporales de paz o guerra, cuenta y administración de nuestra real hacienda, y en toda contra cualquier forma, sin excepción de personas, hayan de fallar y fallen contra sus herederos y fiadores en lo tocante a la pena pecuniaria..." (59)

El juicio de residencia fue una institución española, - concebida para garantizar la administración y control de los vastos y lejanos territorios americanos, conquistados por Es paña. Tenía como finalidad el tratar que las disposiciones de la Corona Española, legales administrativas o políticas, fueran debidamente cumplidas y por otra parte, que sus fun-- cionarios pudieran actuar en un ambiente de relativa elasti-- cidad.

De los datos expuestos con anterioridad, tomados de las Leyes de Indias, se desprende que el juicio permitía que - - "los habitantes de estas regiones, tuvieran la oportunidad - de hacer oír su voz cuando el funcionario cesaba en el car-- go, para denunciar sus abusos o errores que hubieren cometi-- do en su desempeño o comisión". (60)

En este sentido el pueblo como entidad político-social, fue tenido muy en cuenta, especialmente los indios y casi en su beneficio estaba orientado. Esta trilogía de intereses y

---

(59) F. Cárdenas, Raúl. Opus. Cit. p. 14.

(60) Ibid. p. 15

equilibrio, o sea el Estado Español, el funcionario propiamente dicho y el pueblo americano, hicieron del juicio de residencia una verdadera institución popular, que en su época sirvió para evitar en lo posible, los males propios de una administración compleja y variada, que actuaba lejos de los órganos competentes originarios.

Por otra parte, el juicio de residencia no significaba de ninguna manera que las personas sujetas a dicho juicio, fueran culpables de algún hecho delictuoso; por el contrario, las personas que salían sin ninguna responsabilidad del juicio de residencia, sentían que esto era un motivo de honor y satisfacción para ellas, de tal suerte que el juicio de residencia no era visto con desagrado por parte de los funcionarios públicos, que estaban seguros que si habían procedido con honestidad, significando inclusive, motivo de halago. Sin embargo, todas estas disposiciones dictadas por los reyes españoles, para quebrantar el poder de la nobleza, no fueron suficientes para que se borrara la desigualdad notoria que imperaba en los tribunales de la época colonial.

Las ideas difundidas por los revolucionarios franceses de 1793, fructificaron más tarde en la Península y en las Colonias de América, socavando los cimientos del absolutismo. Una nueva era se abrió para el mundo con la consagración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y con el reconocimiento del principio de igualdad social, borrando las barreras de los privilegios que caracterizó el período de la Colo-

nia en la Nueva España.

### II.3 MEXICO REPUBLICANO

De acuerdo con el Plan de Casamata que derrocara a Iturbide, el Supremo Poder Ejecutivo convocó a la integración de un nuevo Congreso Constituyente, el cual se instaló el 7 de noviembre de 1823.

Desde ese instante los congresistas se dividieron en dos partidos políticos; el Centralista y el Federalista. El primero estuvo encabezado por fray Servando Teresa de Mier; el segundo por don Miguel Ramos Arizpe. Los federalistas constituyeron pronto una mayoría. Ello se explica por el gran número de cacicazgos que se habían formado en nuestro país a raíz de la lucha de independencia, en que los caudillos se convirtieron en caciques, ora por haber realizado sus hazañas en -- cierto lugar, ora por ser originarios del mismo. Y como es-- tos jefes no deseaban estar supeditados a ningún gobierno cen-- tral, sino tener mando y repartir empleos entre los suyos, en-- viaron diputados a defender la soberanía de sus Estados, afiliándose al bando federalista.

En estas condiciones el triunfo del partido federalista fue fácil. Lograron de inmediato que se votara el Acta Constitutiva Provisional, que establecía la forma de gobierno federal mientras se dictaba la Constitución.

Fue el 4 de octubre de 1824, cuando se promulgó la Cons-

titución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. La primera Constitución del país; en ella se adoptaba el gobierno republicano, representativo, federal, dividiéndose la República en diecinueve Estados soberanos e independientes en cuanto a su régimen interior, y cuatro Territorios dependientes del gobierno del centro.

El poder se consideraba emanado del pueblo, y se dividía en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Ejecutivo estaba a cargo de un Presidente y un Vicepresidente, que duraban en su ejercicio cuatro años; el Legislativo se depositaba en dos Cámaras, de Diputados y Senadores, renovables cada dos años, y el Judicial se confiaba a una Suprema Corte de Justicia, a los Tribunales de Circuito y a los Jueces de Distrito.

En la Constitución se señalaba a la religión católica como oficial, conservándose igualmente los privilegios del clero y del ejército, que tanto mal acarrearían más tarde a la Nación Mexicana.

Expedida la Constitución Federalista, se consagró la inviolabilidad de los representantes por lo que se refería a sus opiniones, pero se previno que, cualquiera que fuese la índole del delito cometido, común u oficial, no podían ser acusados desde el día de su elección hasta dos meses después de haber concluido su desempeño, sino ante la Cámara respectiva que, erigida en Gran Jurado, declararía sobre si era procedente la formación de la causa, por los dos tercios de sus miem-

bros, y en caso afirmativo, se suspendería al funcionario acusado en el ejercicio de su cargo, para que respondiese ante el tribunal competente.

En cuanto al Presidente de la República, en el tiempo de su ejercicio, sólo podía ser acusado ante cualquiera de las Cámaras, por los delitos de traición, contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno cometidos durante el tiempo de su empleo o por actos dirigidos manifiestamente a impedir las elecciones de los Poderes Federales o a impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de las facultades señaladas en la ley, pero dichas acusaciones podían formularse durante el ejercicio del encargo o dentro de un año después, contado desde que el Presidente cesara en sus funciones, así como por cualquiera otros, con tal que fueren cometidos en el tiempo de su empleo y transcurrido un año después de su separación se entendía prescrita la acción penal, por todos los delitos.

El Vicepresidente de la República, podía ser acusado por cualquier delito cometido durante los cuatro años de su ejercicio, ante la Cámara de Diputados, así como los individuos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Secretarios de Estado que podían serlo ante cualquiera de las Cámaras, por los delitos cometidos durante el tiempo de su empleo procediéndose a su desafuero, para que quedasen a disposición de la justicia ordinaria. Por lo que se refiere a los Gobernadores de los Estados, sólo eran responsables por infracciones al Pacto Federal, a las leyes expedidas por el Congreso o

a las Órdenes del Presidente de la República, que no fuesen manifiestamente violatorias de la Constitución y leyes generales, así como por la publicación de decretos o leyes de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias al Pacto Federal.

La Constitución Política de 1824, reproduce en lo general los principios sustentados en el Derecho Inglés, y principalmente en el sistema parlamentario norteamericano. Puesto que según las reglas observadas en el Derecho Sajón, los individuos del Parlamento están libres, en todo tiempo, de persecuciones y pesquisas por las expresiones que hayan podido pronunciar en la asamblea y mientras dura el privilegio, ni los mismos, ni sus mujeres, ni las personas de su comitiva, pueden ser perseguidos en materia civil por vía de arresto personal; no pueden ser presos ni aún en fuerza de ejecución mandada por sentencia, aunque ésta se hubiese dado antes de la existencia del privilegio; ni estar sujetos a causa alguna, ni ser llamados o emplazados ante los tribunales, ni aún ser citados como jurados o como testigos ni embargados sus bienes, ni maltratadas sus personas, de hecho, de palabra o por escrito.

Ahora bien, de acuerdo con la Constitución Federalista, se procedió a nombrar presidente, recayendo la elección en el General don Guadalupe Victoria; la Vicepresidencia correspondió a don Nicolás Bravo. Ambos tomaron posesión de sus car--



gos el 19 de octubre de 1824. Posteriormente, al realizarse nuevas elecciones surgió una división en moderados y en radicales; los primeros postularon a don Manuel Gómez Pedraza, - y los segundos lanzaron la candidatura de don Vicente Guerrero. Realizadas las elecciones en los estados, el triunfo correspondió a Gómez Pedraza. Entonces los partidarios de Guerrero, lejos de conformarse con la derrota, recurrieron a -- las armas, deseando evitar mayores desmanes, Victoria entró en tratos con los sublevados y nombró a Guerrero para el ministerio de la guerra; los estados reconocieron a éste como triunfador; Gómez Pedraza renunció a sus derechos para ocupar la presidencia, y el congreso nombró presidente a don -- Vicente Guerrero y Vicepresidente a don Anastasio Bustamante.

A partir de ese momento, el origen humilde de Guerrero y su triunfo ilegítimo propiciaron una serie de ataques a su administración así, pasando de las palabras a los hechos, en distintos lugares del país se realizaron levantamientos armados que muy pronto fueron canalizados por el propio Vicepresidente, don Anastasio Bustamante; quien en vez de regresar a México tras la derrota de Barradas, acabó por sublevarse - contra el mismo gobierno de que formaba parte. Bustamante - entró victorioso en la ciudad de México el 31 de diciembre - de 1829. Al día siguiente, el congreso lo reconoció como -- Presidente. Falto por completo de convicciones políticas, - aunque no era fanático, su ignorancia lo hacía inclinarse al parecer de los altos dignatarios de la iglesia y de los perso

najes conspicuos del partido conservador, lo que hizo que su administración fuera retrógrada, sanguinaria y justamente -- odiada.

Posteriormente, el asesinato de Guerrero, así como las -- tendencias centralistas establecidas por los ministros Alamán y Facio, fueron motivos suficientes para que los liberales -- atacaran al regimen Bustamantista. El 2 de enero de 1832, es talló un nuevo pronunciamiento, al frente del cual se puso el eterno inconforme; don Antonio López de Santa Anna.

Habiendo sido derrotadas las tropas del gobierno en la -- batalla del Palmar y en la de Posadas, generales de ambos ban dos entablaron platicas con el fin de buscar el entendimiento. Logrado éste, Bustamante se vió obligado a firmar los conve-- nios de Zavaleta, por lo que se declaraba a través de éstos -- como legítimo Presidente de la República al General don Ma-- nuel Gómez Pedraza y se establecía el gobierno federal, a cu-- yo efecto debía procederse a hacer una nueva elección. Reali zadas las nuevas elecciones, la candidatura de Santa Anna se -- vió favorecida por toda la maquinaria oficial y el elemento -- militar y resultó electo Presidente de la República; en cam-- bio, la Cámara de Diputados se integró con una mayoría aplas-- tante de elementos del partido liberal. Junto con el general López de Santa Anna, fue electo Vicepresidente el doctor Valen tín Gómez Farias, genuino representante de este partido. Por enfermedad de Santa Anna, ocupó la presidencia Gómez Farias el

1°. de abril de 1833, quedando así dueños del poder los liberales radicales.

El primer problema que enfrentó Gómez Farias fue el relativo entre la Iglesia y el Estado. Los representantes eclesiásticos, se abstendían de reconocer autoridad en los gobiernos independientes, alegando acatar las disposiciones papales; Gómez Farias los instó a obedecer el gobierno mexicano y como no se obtuviera la sumisión deseada, emprendió una serie de reformas que tenían por finalidad supeditar esa institución al dominio del Estado, lográndolo (diciembre de 1833) mediante un Decreto por medio del cual, el gobierno sometía bajo su autoridad a la Iglesia.

Esta medida provocó disturbios en un país como el nuestro, fundadamente católico; Santa Anna volvió a México a encargarse de la presidencia y nuevos pronunciamientos aparecieron, los cuales proclamaban el sostenimiento de los fueros y privilegios del clero y del ejército.

Santa Anna salió a combatir a los rebeldes y otra vez dejó en su lugar a Gómez Farias. Pronto entró en tratos con los pronunciados, que aclamaban al propio Santa Anna como jefe. Cuando los liberales se atrevieron a reorganizar el corrompido ejército de aquella época, al dictar el Decreto de 15 de noviembre de 1833, por el cual el gobierno disolvía a todos los cuerpos que se hubieran sublevado contra las instituciones, entonces apareció otro enemigo más poderoso contra

los liberales: el ejército. Desde entonces se unieron el -- clero y el ejército promoviendo levantamientos armados, al -- grito de "Religión y Fueros", colocaron en serio aprieto al gobierno.

Santa Anna, que se había retirado a su hacienda en Veracruz, para dejar que los liberales se acabaran de hundir políticamente, decidió convertirse en el apoyo de los conservadores; para ello retornó a la ciudad de México a encargarse de la presidencia de la República, y desde ese puesto, traicionando a los liberales derogó todas las leyes reformistas. Santa Anna, convertido en la esperanza del clero, del ejército y de la aristocracia, patrocinó el movimiento reacciona--rio que para convertir al país en una República Centralista, apareció en la ciudad de Cuernavaca el 25 de mayo de 1834. Por fin, Santa Anna veía llegar su tan ansiada hora de absolutismo. Inmediatamente disolvió las Cámaras de la Unión y los Congresos de los Estados, sustituyendo además, a la mayoría de funcionarios públicos por connotados conservadores.

Triunfantes los conservadores, concentraron sus ataques en la persona del Vicepresidente Gómez Farias, quien arbitrariamente fue destituido por Santa Anna y desterrado del país en septiembre de 1835. Los conservadores libremente se dedicaron a hacer propaganda en favor del Centralismo, con la -- complacencia de Santa Anna. En varios Estados hubo pronunciamientos en favor de tal sistema, y en la misma Ciudad de

México, el populacho recorrió las calles aclamando a este sistema de gobierno, hasta que por fin, el 23 de octubre de 1835 el Congreso se declaró Constituyente y adoptó las bases de -- una Constitución Centralista, mejor conocida como Las Siete - Leyes.

Según ella, todos los gobernantes estarían sujetos al gobierno central, se suprimirían las legislaturas de los Estados para convertirlos de departamentos gobernados por juntas departamentales de cinco individuos que aconsejaban al gobernante; las rentas públicas de los departamentos quedaban a -- disposición del gobierno central; además se prorrogaba el período presidencial a ocho años y se creaba el cuarto poder; - esto es, el Poder Conservador, encargado de vigilar el cumplimiento de la Constitución.

En las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se encuentra el origen del sistema que actualmente rige para juzgar a los altos funcionarios, al disponerse en ellas que "en los delitos comunes no se podrá intentar acusación contra el Presidente de la República, ni contra los senadores, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado fuere Diputado, ante el - Senado. En los delitos oficiales, la Cámara de Diputados, ante quien debe hacerse la acusación, declara si ha o no lugar a ésta. En caso de ser los delitos oficiales, dos de sus - miembros sostendrán la acusación ante el Senado". (61)

---

(61) GONZÁLEZ Bustamante, Juan José. LOS DELITOS DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS Y EL FUERO CONSTITUCIONAL. Opus. Cit. p. 36.

Los proyectos de 1842, las bases orgánicas de la República Mexicana de 1843 y el Acta de Reformas Constitucionales de 21 de mayo de 1847, atribuída a don Mariano Otero, no contienen referencias o reformas substanciales al régimen de los -- fueros que continuaron rigiendo alternativamente, de acuerdo con los intereses de las distintas facciones que se disputaron el poder sin perder su carácter de privilegio. Sólo es digna de mención la Ley para Diputados y Senadores de 13 de junio de 1848, expedida por el Presidente de la República, -- don José Joaquín de Herrera.

Fue don Benito Juárez al promulgar la Ley de 23 de Noviembre de 1855, quien logró la supresión de los fueros de -- privilegio, manteniéndose subsistentes el Fuero Constitucional, el Fuero Militar y el Fuero de Imprenta. En cuanto al -- Fuero Eclesiástico, quedó suprimido para los negocios civiles.

#### II.4 CONSTITUCION DE 1857

Nuestro país, México, se ha gobernado por cuatro Constituciones. En consecuencia, cuatro han sido los Congresos que se han reunido para redactarlas. El Generalísimo de América don José María Morelos, durante la guerra de Independencia, -- convocó al primer Congreso que se reunió en la Ciudad de Chilpancingo y redactó la Constitución que fue promulgada en la -- Ciudad de Apatzingán, el año de 1814.

Después de consumada la Independencia y cuando se insta-

ló la República, se convocó a un Congreso que se reunió en la Ciudad de México y redactó la segunda Constitución, que fue promulgada el 4 de octubre de 1824 y que se llamó Federalista. Más tarde para poner fin a las luchas entre federalistas y centralistas que ensangrentaron a nuestro país por más de treinta años, se pronunció en Ayutla, Guerrero, el general don Juan Alvarez y se convocó a un Congreso para redactar la tercer Constitución, que fue expedida el 5 de febrero de 1857.

Finalmente, después de sesenta años, nuestro país sentía nuevas necesidades y vino la Revolución que estalló el 20 de noviembre de 1910, la cual fue acaudillada por don Francisco I. Madero y cuando éste fue asesinado, don Venustiano Carranza continuó en la lucha hasta lograr el triunfo y convocar al cuarto Congreso Constituyente que se reunió en la Ciudad de Querétaro, declarada previamente capital de la República.

Voy ahora a referirme, a una de las dos Constituciones más importantes que nos han regido: la Constitución de 1857. Denominada Constitución Liberal, ratificó el principio de la soberanía y se constituyó a la Nación en una República representativa, democrática y federal, aboliendo el sistema centralista. Se depositó el ejercicio del Supremo Poder Legislativo, en una asamblea denominada Congreso de la Unión y suprimió la Cámara de Senadores; estableció nuevamente el sufragio universal y se conservó el sistema indirecto para ele

gir diputados y Presidente de la República.

Desde el punto de vista filosófico, se inspiró en los -- principios ideológicos de la gran Revolución Francesa. Desde el punto de vista de la organización política que se daba a -- nuestro país esta Constitución, tomó como modelo a la de los -- Estados Unidos de Norteamérica.

El triunfo del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, -- que derrocó la dictadura del general López de Santa Anna, dio origen a la reunión del Congreso Constituyente que inició sus labores el 14 de febrero de 1856, designando como su Presiden te al ilustre potosino don Ponciano Arriaga. Entretanto se -- daba cima a la obra, rigió el Estatuto Provisional Orgánico -- para la República Mexicana, mandado observar por don Ignacio Comonfort, donde se reafirmó la inviolabilidad de los diputa-- dos por sus opiniones manifestadas y se mantuvo el procedi-- miento especial creado por el centralismo para el juicio polí-- tico, por cualquier falta o abuso cometido en el ejercicio de su encargo por los Secretarios de Estado, los individuos de -- la Suprema Corte de Justicia, los Jueces de Distrito y los de -- más funcionarios públicos de la Federación de elección popu-- lar, así como para enjuiciar al Presidente de la República -- que solamente podía ser acusado por delitos graves del orden común, encomendándose el trámite del juicio a un Jurado de -- Acusación integrado por un individuo de cada Estado de la Re-- pública y nombrado por las legislaturas locales, correspondía



al Jurado de Acusación recibir las quejas por actos cometidos por los Altos Funcionarios, en el tiempo de su encargo y después de oír al acusado y de investigar los cargos existentes en su contra, por mayoría de los dos tercios de sus miembros, formulaba acusación ante el Congreso General que actuaba como Jurado de Sentencia y que podía absolver o destituir sin perjuicio de que el funcionario condenado, una vez resuelto el juicio político, quedase sujeto a las leyes y tribunales ordinarios, por los delitos comunes que hubiese cometido.

Los trabajos de la asamblea constituyente terminaron en febrero de 1857, después de tenaces debates. Fue firmada el día 5 de febrero del mismo año y el Presidente Comonfort hizo el juramento ante el Congreso que la promulgó con toda solemnidad, el día 12 de febrero de 1857.

Después de afirmar que se había tomado por guía a la -- opinión pública y aprovechadas las amargas lecciones de la -- experiencia, los Constituyentes se referían a los derechos -- fundamentales que se habían consignado en el nuevo Código, -- en los siguientes términos:

"La igualdad será hoy la más gran ley en la República: no habrá más merito que el de las virtudes; no manchará el -- territorio nacional la esclavitud, oprobio de la historia hu -- mana; el domicilio será sagrado, la propiedad inviolable; el trabajo y la industria, libres; la manifestación del pensa--

miento sin más trabas que el respeto a la moral, a la paz pública y a la vida privada; el tránsito, el movimiento, sin dificultad; el comercio, la agricultura, sin obstáculos; los negocios del Estado examinados por los ciudadanos todos, no habrá leyes retroactivas ni monopolios, ni prisiones arbitrarias, ni jueces especiales, ni confiscación de bienes, ni penas infamantes, ni se pagará por la justicia, ni se violará la correspondencia, y en México, para su gloria ante Dios y ante el mundo, será una verdadera práctica la inviolabilidad de la vida humana, luego que con el sistema penitenciario -- pueda alcanzarse el arrepentimiento y la rehabilitación moral del hombre que el crimen extravía..." (62)

En este manifiesto campea el optimismo y señala más que una realidad conquistada, los anhelos de los redactores de -- aquella carta.

En la Constitución de 1857, se elevaba al carácter de -- leyes supremas, principios del credo democrático, del federalismo y las aspiraciones del partido liberal. El Congreso -- proclamó altamente el dogma de la soberanía del pueblo y quiso que todo el sistema constitucional, fuese consecuencia lógica de una verdad para ellos, luminosa e incontrovertible: "...todos los poderes se derivan del pueblo. El pueblo legisla. Al pueblo corresponde reformar, variar sus institu--

---

(62) Moreno, Daniel. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Pax-México. 5a. Edición. México. 1979. p. 188.

ciones. Pero siendo preciso por la organización, por la extensión de las sociedades recurrir al sistema representativo, en México no habrá quien ejerza autoridad sino por el voto, por la confianza, por el consentimiento explícito del pueblo...". (63)

Aquí encontramos algunas de las características fundamentales, que los autores de la Constitución quisieron imprimirle.

Efectivamente, en las discusiones habidas en el seno del Congreso Constituyente, fue motivo de honda preocupación el estudio de las responsabilidades en que suelen incurrir los Altos Funcionarios y se presentaron diversos proyectos.

En la sesión de 4 de noviembre de 1856, al discutirse el juicio político propuesto en el Proyecto de Constitución, expresaba don Ponciano Arriaga que "en las democracias, ningún funcionario debe ser inmune; por lo mismo, la exigencia de la responsabilidad debe extenderse, sin excepción a todos los altos funcionarios, por que no es equitativo que al Presidente de la República, se la extienda patente de impunidad por los delitos que cometa...". (64)

En esta carta, es muy notable el afán y anhelo por ce--

---

(63) Moreno, Daniel. Opus. Cit. p. 189.

(64) González Bustamante, Juan José. LOS DELITOS DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS Y EL FUERO CONSTITUCIONAL. Opus. Cit. p. 42.

errar la puerta a la arbitrariedad, por consignar los principios de gobierno que marcasen las atribuciones y límite del poder; así creyeron cumplir los redactores e integraron en esa norma suprema los siguientes Títulos: I. De los Derechos del Hombre; II. De la Soberanía Nacional; III. De la División de Poderes; IV. De las responsabilidades de los Funcionarios Públicos; V. De los Estados de la Federación; VI. Prevenciones Generales; VII. De la Inviolabilidad.

Desde luego, el más importante antecedente de los artículos 108 y siguientes de la Constitución de 17, son los artículos contenidos en el Título Cuarto, denominado "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos".

Creo conveniente por tanto, transcribir los artículos 103, 104, 105, 106, 107 y 108 de la Constitución Política de 1857.

Art. 103. "Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios de Despacho, son responsables por los delitos comunes que se cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo.

Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracciones a la Constitución y leyes federales.

Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los de

litos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves - del orden común".

Art. 104. "Si el delito fuere común, el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior.

En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes".

Art. 105. "De los delitos oficiales conocerán el Congreso como Jurado de Acusación y la Suprema Corte de Justicia - como Jurado de Sentencia.

El Jurado de Acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es culpable o no.

Si la declaración fuere absoluta, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno y erigida en Jurado de Sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena --

que la ley designe".

Art. 106. "Pronunciada una sentencia de responsabilidad de delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia - del indulto".

Art. 107. "La responsabilidad de delitos oficiales, sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario - ejerza su encargo y un año después".

Art. 108. "En demandas del orden civil, no hay fuero, - ni inmunidad para ningún funcionario público". (65)

De esta manera el Constituyente de 1857, sin llegar a - ocuparse con mayor extensión de examinar los delitos oficia- les, y cuales de éstos, cometidos por los Altos Funcionarios de la Federación, quedarían sujetos al juicio político, dejó en manos del Gran Jurado calificar sobre la conducta atribuí da al enjuiciado para que obrando con toda prudencia y en -- vista de las circunstancias, decretáse la separación del fun- cionario en los casos de traición a la patria, ataques direc- tos a la Constitución y notoria malversación de fondos; es - decir, que en estos delitos que son de suma gravedad para la integridad nacional, y que tratándose de delitos comunes, se sancionan severamente en el Código Penal, si los que delin-- quieron son altos funcionarios, la única pena imponible es -

---

(65) F. Cárdenas, Raúl. Opus. Cit. p.p. 27-28.

la destitución del cargo, lo cual resulta monstruoso para el reconocimiento del principio de igualdad ante la ley, porque los delitos cometidos por los altos funcionarios, cuando - - sean en perjuicio de los intereses de la patria y de las instituciones, debieran ser más rigurosamente castigados. Para preservar las delicadas funciones encomendadas a los altos - funcionarios de la Federación, el Constituyente de 1857, creyó conveniente proveerlos de Fuero Constitucional a fin de - que por ningún motivo fuesen reconvenidos por las opiniones que emitiesen en el ejercicio de sus funciones, principalmente los miembros del Parlamento, consagró entonces, el Fuero Constitucional para los altos funcionarios de la Federación por los delitos comunes y por los delitos oficiales que cometan en el ejercicio de su encargo, como se desprende de lo - previsto por el artículo 103.

El Constituyente de 1857, mantuvo subsistente el juicio político que, como es sabido, tuvo su origen en las Siete Leyes Constitucionales expedidas durante el Centralismo, otorgando a la Cámara de Diputados la facultad de seguir el proceso respectivo, y a la Cámara de Senadores, convertida en - Presidente de Jurado para dictar sentencia.

Creó además, sistemas de enjuiciamiento por razón de la competencia. Uno correspondiente a la Competencia Jurisdiccional, para que los altos funcionarios de la Federación, -- una vez desafortunados por los delitos del orden común que come

tan en el tiempo de su encargo, queden a disposición de la -  
justicia ordinaria; y el otro correspondiente a la Competen-  
cia Constitucional, en el que por ningún motivo, puede inter-  
venir un juez ordinario, porque tratándose de los delitos --  
oficiales cometidos por altos funcionarios, es exclusivamen-  
te de la competencia de los altos cuerpos políticos de la Na-  
ción. Para los delitos comunes sujetos al conocimiento de -  
la justicia ordinaria, era indispensable separar al funciona-  
rio acusado, del cargo que desempeñara, privándolo de su in-  
vestidura, por medio del 'antejuicio' o 'autorización para -  
proceder'.

Esta autorización se basa en la voluntad soberana que -  
tiene el Parlamento, para consentir que uno de sus miembros  
sea enjuiciado por los tribunales ordinarios, y aún en el ca-  
so de que en contra del acusado exista vehemencia de prueba,  
no se le podrá detener ni arrestar, aún en el caso de haber  
sido sorprendido 'in rebus perpetracione facinorus'. Aún en  
casos de esta índole, puede entrar en juego algún interés po-  
lítico que es conveniente preservar. Pero esta clase de - -  
'fuero licencia para enjuiciar' o 'condición de procedibili-  
dad' como suele llamársele en la doctrina, de ninguna manera  
prejuzgaba, en caso de rechazarse la petición del desafuero,  
para que el responsable quedase a disposición de la justicia  
una vez que hubiese concluido el tiempo de su representación.  
Sin embargo, por la forma en que se encontraba redactado el  
artículo 104 de la Constitución de 57, daba origen a distin-



tas interpretaciones.

Tanto en la primitiva redacción del artículo, como en su reforma decretada por la Ley de 13 de noviembre de 1874, parecía entenderse que si la Cámara negaba el permiso para proceder al dejar el acusado de gozar de fuero, para convertirse en un simple ciudadano, no podía enjuiciársele por los delitos comunes que hubiese cometido en el tiempo de su encargo, por establecer la Constitución que al negar el Congreso la autorización para proceder, "no habría lugar a procedimiento ulterior".

Esta dificultad originada por la vaguedad del texto, -- quedó zanjada en la Constitución Política de 1917.

Por lo que se refiere a los delitos oficiales, se preservó su decisión para el juicio político y por delitos oficiales, debe entenderse aquellos que cometen los altos funcionarios en el desempeño de sus funciones, de acuerdo a lo establecido por el artículo 105.

Reformado dicho precepto por la ley de 13 de noviembre de 1874, que estableció el sistema bicameral, se quitó a la Suprema Corte de Justicia el carácter de Jurado de Sentencia y se encomendó a la Cámara de Senadores, cuerpo esencialmente político y capacitado por lo tanto, para juzgar de cuestiones de orden político. La mencionada reforma quedó redactada en los siguientes términos:

Art. 105. "De los delitos oficiales conocerán; la Cámara de Diputados como Jurado de Acusación, y la de Senadores como Jurado de Sentencia. El Jurado de Acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si -- fuera condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición de la Cámara de Senadores. Esta erigida en Jurado de Sentencia, y con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe".

Posteriormente, el 6 de junio de 1896, se expidió la -- Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, de fecha 29 de mayo del mismo año, no modificada, por cierto, por el Código Procesal Federal de 1908.

La Constitución de 1857, no tuvo plena vigencia; discutida y promulgada en una época de graves desavenencias políticas y cruentas contiendas entre los partidos liberal y conservador, no contó siquiera con la simpatía de las más altas autoridades del país.

Mucho se ha insistido, sobre todo en los primeros lus--tros en que estuvo vigente la carta liberal, en que se trató de una norma suprema puramente idealista, ajena a las realidades nacionales. Que los legisladores de 56-57, en su afán por establecer principios generales (crítica que fue recogida por Carranza en su proyecto de sesenta años después), ol-

vidaron las necesidades mexicanas.

La inconformidad de la Iglesia en cuanto al Decreto del juramento a la nueva Constitución, las conspiraciones, la -- guerra de los tres años, el imperio, impidieron su vigencia. Los grupos conservadores, el clero y el antiguo ejército, -- afectados por la supresión de fueros y privilegios, dolidos por no haberse establecido la religión de Estado, desataron el conflicto armado.

Sin embargo, sirvió de bandera a la minoría liberal, -- acaudillada por el Presidente Juárez en la lucha contra los tacubayistas y el emperador Máximiliano, hasta la caída de -- éste y la tragedia del Cerro de las Campanas.

Si juzgamos ahora en conjunto la Constitución de 1857, podremos establecer que ella representó un progreso real y efectivo, no sólo en la doctrina, sino en la práctica.

Verdad es que Comonfort la tuvo por inaplicable. Que -- creyó imposible gobernar con ella, y esta funesta creencia -- condujo a su gobierno a la ruina y a la República a una guerra encarnizada. También es cierto que muchos la censuraron, que la juzgaron demasiado elevada para la situación real y -- efectiva del país de aquella época, sin embargo a mi juicio, dicha carta fue fundamentalmente lo que se ha dicho: una ban dera del partido progresista, a pesar de las objeciones que a su tiempo le hicieron, tanto el Parlamento, en los duros --

debates de la asamblea o por escrito.

## II.5 LEY DE 3 DE NOVIEMBRE DE 1870

Desde la Constitución Federalista de 1824, fue adoptado el sistema del juicio de residencia y los funcionarios una vez que terminaban su mandato, quedaban sujetos a las responsabilidades de orden legal por un tiempo que la misma ley establecía.

Sin embargo, tan saludables disposiciones fueron letra muerta por lo escabroso que resultaba definir con claridad, qué delitos son los que pueden cometer los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, y en el período comprendido desde la consumación de la Independencia hasta 1850, no se logró ningún avance en esta materia, hecha excepción de la "Ley Penal para Diputados y Senadores", expedida en épocas aciagas para el país, por el gobierno del Presidente don José María Herrera.

En el Constituyente de 1857 se planteó entre sus miembros esta delicada cuestión, pero se creyó conveniente dejar a los altos cuerpos políticos de la República, la determinación de apreciar si la conducta atribuida a los altos funcionarios reunía los requisitos de delito.

Promulgada por don Ignacio Comonfort, la Ley Fundamental de la República, en ella no se encuentra ninguna referencia hacia la expedición de una Ley de Responsabilidades Oficiales.

Es hasta que reorganizada la República, vigente nuevamente la Constitución de 57, con fecha 3 de noviembre de 1870 se publicó en el Diario Oficial, por el Presidente de la República, - don Benito Juárez, el Decreto del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios.

Esta ley, es la primera que se expidió en nuestro país - sobre tan importante tema, y sin duda, por su sencillez es la mejor, aún cuando no abarcó los numerosos problemas que se -- desprenden de las situaciones complejas que provoca la responsabilidad de los funcionarios y sus relaciones políticas, de partido y con la sociedad en general.

La ley de 1870, respondió a una necesidad política, ya - que el Congreso no se mostraba muy devoto al Presidente Juárez y resultaba urgente, limitar la amplísima libertad de la entonces única integrante del Congreso; la Cámara de Diputados, en cuanto a la interpretación de los delitos políticos o de los delitos oficiales mencionados en el artículo 105 de la Constitución de 1857.

El Decreto de 3 de noviembre de 1870, estableció lo siguiente:

Art. 1o. "Son delitos oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo, federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribucio

nes, la violación de garantías individuales y cualquiera infracción de la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad".

Art. 2°. "La infracción de la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia, constituye una falta oficial de los funcionarios a que se refiere el artículo anterior".

Art. 3°. "Los mismos funcionarios incurrir en omisión por la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus respectivos encargos, lo cual, tratándose de los Gobernadores de los Estados, se entiende sólo en lo relativo a los deberes que les imponga la Constitución o leyes federales".

En el artículo 4°. se fijan las sanciones que corresponden a los autores de los delitos oficiales, que son destitución del cargo e inhabilitación para obtener el mismo u otro encargo o empleo de la Federación, por un tiempo que no baje de cinco años ni exceda de diez.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 5°. , las faltas oficiales, se sancionan con la suspensión del encargo e inhabilitación por un plazo no menor de un año, ni mayor de cinco y en los supuestos de omisiones, conforme a lo dispuesto por el artículo 6°. , la pena se reduce a seis meses a un año de suspensión e inhabilitación.

El artículo 7°. determina que los funcionarios cuyos delitos faltas u omisiones, deberán juzgarse o castigarse "conforme a esta ley", son los enumerados en el artículo 103 Constitucional y el tiempo para que se les pueda exigir responsabilidad oficial, es el que expresa el propio artículo y el -- 107 Constitucional, o sea el de un año. En los términos del artículo 8°. , el Decreto de referencia, declarada la culpabilidad de los funcionarios a que se refiere el artículo anterior por delitos, faltas u omisiones oficiales en que hayan - incurrido desempeñando sus respectivos encargos, queda expedito el derecho de la Nación o el de los particulares para hacer efectiva ante los tribunales competentes y con arreglo a las leyes, la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído por daños y perjuicios causados al incurrir en el delito, falta u omisión.

En el artículo 9°. se considera el supuesto de que se impute al funcionario, además de un delito oficial, un delito común, en cuyo caso se dispone que después de sentenciado por la responsabilidad oficial, será puesto a disposición del - juez competente, para que de oficio o a petición de parte se le juzgue y se le aplique la pena que le corresponda por el - delito común.

Finalmente la ley de 3 de noviembre de 1870, hace alusión brevemente a los problemas de procedimiento y en el artículo 11 se refiere a la acción popular que se concede para denunciar los delitos oficiales.

Por lo que respecta al procedimiento, el artículo 10 establece que la acción del Gran Jurado, terminará con dos proposiciones: una que corresponda a los delitos oficiales, pidiendo se declare que es o no culpable el acusado, y la otra relativa a delitos comunes, consultando si hay o no lugar a proceder. Cuando se expidió la ley de 3 de noviembre de 1870, no se habían expedido aún ni el Código Penal, ni los Códigos Procesales, ni existía el sistema bicameral.

Tratándose de los delitos oficiales mencionados en el artículo 105 Constitucional, se disponía que la Cámara de Diputados declarararía a mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable; en el primer caso, se pondría a disposición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al acusado, a efecto de que en pleno y erigida en Tribunal de Sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y el acusador, si lo hubiere, procediere a la aplicación a mayoría absoluta de votos, de la pena que la ley designe.

Lo dispuesto en el artículo 105 Constitucional, no tenía aplicación posible antes de 1870, por cuanto no existía pena aplicable, ni definido delito alguno de carácter oficial. En la Ley de 70, si bien el artículo 10. hace referencia a delitos oficiales, las conductas que menciona son tan vagas, que no pueden configurar delitos propiamente dichos. Y en verdad esta era la intención; los delitos oficiales, no son propiamente tales, sino situaciones políticas que hacen factible la separación de sus encargos a los altos funcionarios que hu



biesen perdido la confianza del pueblo.

Lo que preferentemente preocupó al gobierno de la República, fue el castigo para todo acto que lesionase la organización política del país o las instituciones nacionales.

Con la expedición de la Ley de 1870, se llenó un vacío que se hacía sentir en el Derecho Mexicano, si bien es cierto que la Ley adolece de abstracciones en cuanto a sus conceptos y de vaguedades en su aplicación, constituye de igual forma, el antecedente para los estudios que con posterioridad se hicieron.

Al referirse a cualquier infracción de la Constitución y leyes federales en puntos de gravedad, se tuvo en cuenta que la idea de los Constituyentes de 1857 fue que exclusivamente, el Congreso de la Unión fuese el encargado de examinar la conducta atribuída a los altos funcionarios, para determinar si era de carácter grave o por carecer de importancia, sólo constituía una simple falta.

El delito oficial de los altos funcionarios, se penaba con la destitución del cargo en cuyo desempeño se hubiese cometido y con la inhabilitación para obtener otro por un tiempo no menor de un año, ni mayor de cinco.

En el caso de concurso de delitos oficiales y comunes, se consignó la competencia constitucional para conocer y decidir sobre los delitos oficiales de los altos funcionarios y -

que los acusados no podrían quedar sujetos a los tribunales ordinarios, en tanto no se decidiesen aquellos.

"Siempre que se ligare un delito común, con un delito, - falta u omisión oficial, después de sentenciado el reo por la responsabilidad de éste último carácter, será puesto a disposición del juez competente para que se le juzgue de oficio o a petición de parte y se le aplique la pena correspondiente - al delito común". (66)

## II.6 LEY DE 1896

Durante el gobierno del general don Porfirio Díaz, fueron contados los casos en que se exigió responsabilidad a los altos funcionarios por delitos de carácter oficial. La Ley de 6 de junio de 1896, reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal de 1857, estableció el procedimiento que debe seguirse por las Secciones Instructoras de ambas Cámaras, tanto para los delitos del orden común como para los delitos oficiales. Respecto a los primeros se cuidó de atender las opiniones formuladas por algunos tratadistas de Derecho Constitucional, en el sentido de que para enjuiciar a un alto funcionario de la Federación, es 'indispensable' que el Gran Jurado declare previamente si ha o no lugar a proceder en su contra, por que la voluntad soberana del Parlamento

---

(66) González Bustamante, Juan José. LOS DELITOS DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS Y EL FUERO CONSTITUCIONAL. Opus. Cit. p. -- 106.

como representante del pueblo, debe exteriorizarse de una manera expresa y es la única atendible para que el funcionario acusado, quede a disposición de la justicia ordinaria.

El requisito constitucional sólo queda satisfecho, cuando la Cámara declare que 'ha lugar a proceder', siendo por lo tanto, inaceptable que un permiso otorgado al funcionario para ponerse a disposición de las autoridades judiciales que lo reclamen, se equipare al desafuero.

La responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, por los actos u omisiones que cometan en el ejercicio de su encargo, debe ser siempre la mejor garantía del cumplimiento de sus deberes y todo propósito tendiente a exigir dicha responsabilidad, es asunto de vital importancia para la vida jurídica de la Nación, pero todavía es conveniente añadir que el Fuero Constitucional no tienen otro objeto que los funcionarios queden a cubierto de todo ataque mendaz e injustificado, puesto que, por la misma delicadeza de las funciones que desempeñan, por estar sujetos con frecuencia a los ataques de sus enemigos, que en un momento dado pueden minar la estabilidad del régimen, deben estar a salvo de toda acusación festinada.

Esta Ley sirvió de modelo a las posteriores de 39 y 79 y consecuentemente la que ha fijado las deficiencias de nuestro sistema, el cual no se ha corregido a pesar del transcurso del tiempo y las modificaciones de la Constitución de 17.

La Ley Orgánica de 96, comprende 64 artículos repartidos en seis Capítulos; en el primero, denominado "responsabilidad y Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios Federales", precisa, en los términos de la Constitución de 1857, a quienes se deben reputar altos funcionarios federales: los Diputados y Senadores; los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, responsables tanto de los delitos comunes que cometan durante el tiempo de sus respectivos cargos, como por los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurran en el ejercicio de esos mismos cargos -- (Art. 1°.); el Presidente de la República, que durante el -- tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitu- -- ción, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común (Art. 2°.).

Los Gobernadores de los Estados, como agentes de la Federación, son considerados también responsables, pero sólo por infracciones a la Constitución y leyes federales (Art. 3°.).

En el artículo 4°. se dispone que sólo el Congreso General, en la forma y modo que prescribe la Constitución y la -- ley en cuestión, es competente para conocer de la responsabilidad oficial de los altos funcionarios, aún cuando dicha responsabilidad se exija después de que los funcionarios hubie-- ren cesado en su encargo, pero dentro del término que señala el artículo 107 o sea un año.

En los siguientes artículos, contenidos en el primer capítulo, se previene que, tratándose de los delitos comunes - que hubieran cometido los altos funcionarios durante el desempeño de sus encargos, no se podrá proceder sin que previamente el Gran Jurado declare que ha lugar a proceder en contra del acusado; que los altos funcionarios gozan de fuero - desde el día de su elección, y los Senadores y Diputados suplentes, desde el día que se les llame para el desempeño de su encargo; sin embargo, no disfrutarán del Fuero Constitucional durante el desempeño y con motivo de algún empleo, -- cargo público o comisión que hubieren aceptado en el período en que disfruten de aquél fuero, a no ser que al propio tiempo estuvieren ejerciendo sus funciones propias; en este último caso, se les juzgará por quien corresponda, previa declaración del Gran Jurado, de haber lugar a proceder; en dichos casos, para que la causa pueda iniciarse, debe procederse en los términos de los artículos 104 y 105 Constitucionales; en cuanto a demandas del orden civil, no existe fuero o inmunidad para los altos funcionarios.

La Ley de 1896 a diferencia de la Ley de 1870, que enuncia los mal llamados 'delitos oficiales', no hace alusión a los mismos, pero ello se debe a que la definición de tales - delitos, quedó contenida en el artículo 1059 del Código Penal de 1872 y que continuó vigente, hasta que fue derogado - por el Código Penal de 1929; sin embargo, se ocupa de los -- procedimientos a seguir en los supuestos previstos en la - -

Constitución de 57, respecto a la responsabilidad de los altos funcionarios, por los delitos que llama comunes, cometidos durante el desempeño de su encargo y por los delitos cometidos - en el ejercicio de sus funciones, enumerados en la Ley de 1870 y en el Código de 72.

En relación con el procedimiento a seguir en los supuestos de la comisión de hechos delictuosos comunes (no del orden común) que mencionaban los artículos 103 y 104 de la Constitución del 57, como delitos cometidos "en el ejercicio de su encargo" por un alto funcionario, la Ley de 96 se ciñó a las disposiciones de la legislación entonces vigente, de tal suerte - que la Cámara podría investigar si el hecho, como dice la Ley, atribuido al alto funcionario era delito, y ponerlo a disposición de los tribunales comunes.

En el juicio político, el procedimiento señalado en la -- Ley de 1896, se ajusta a lo dispuesto en la Constitución de 57. Dispone el artículo 105 de la Constitución de 57, después de - la reforma de 1874, que tratándose de los delitos oficiales, - conocerá la Cámara de Diputados como Jurado de Acusación y la de Senadores como Jurado de Sentencia. El Jurado de Acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable; si lo considera así, quedará separado de su encargo y puesto a disposición de la Cámara de Senadores que, erigida en Jurado de Sentencia y con audiencia del -- reo y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría de votos la pena que la ley designe.

En el Capítulo IV de la Ley de 1896, denominado "Procedimiento del Jurado de Acusación", en el artículo 26 se dispone que en los casos de acusación por responsabilidad oficial, -- luego que la Cámara de Diputados tenga noticia de ella, mandará pasar los documentos respectivos a la Sección Instructora que corresponda. De esta forma, en los términos del artículo 105 de la Constitución, la Sección respectiva, procederá a seguir el proceso, practicando cuantas diligencias sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos y sujetándose en lo conducente, a las reglas establecidas para la instrucción, en el Código entonces vigente, de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, entre otras: la descripción minuciosa de los caracteres y circunstancias del caso, la existencia del delito, quien es el autor, recabar su declaración indagatoria etc.

Si con la responsabilidad oficial, apareciere la de algún delito común, la Sección Instructora, después de practicar las diligencias especiales relativas a este último, formulará su dictamen con dos proposiciones: una que corresponda al delito oficial y otra al delito común, con lo que concierne en cada caso.

Finalmente en la Ley de 96, se establece que los veredictos de los Jurados de Acusación y Sentencia, son irrevocables y a los condenados por responsabilidad, no se les concederá la gracia del indulto.

En el último Capítulo, que tiene el número VI y se denomina "Reglas Generales", se preveen puntos de interés como lo son la recusación, el envío de exhortos, la falta de presencia del acusado y acusador. La Ley de 1896, quedó vigente -- hasta la expedición del Código Penal de 1929; sin embargo, en 1917 se expidió la nueva Constitución, que alteró en parte -- las disposiciones relacionadas con la responsabilidad de los funcionarios a que se refiere la Constitución de 57, por lo -- que esta Ley, no tuvo más aplicación durante el período que -- estuvo vigente.

#### II.7 LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1939

Como ya se ha mencionado, con la expedición de la Constitución de 1917, la Ley Reglamentaria de 1896, ya no tenía razón de ser, toda vez que en la propia Constitución Política -- que actualmente rige, se estableció la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos y previno, en su artículo -- lll que el Congreso de la Unión expediría, a la mayor brevedad, la Ley Reglamentaria respectiva.

Para dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo -- mencionado, el Gobierno de la República, expidió la Ley de -- Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos -- Funcionarios de los Estados, de fecha 21 de febrero de 1940. La expedición de esta Ley reviste capital importancia, porque



con excepción del primer intento realizado por la Ley de Responsabilidades Oficiales de 1870, no se había logrado una - - efectiva labor de codificación ni tampoco se daba cumplimiento a lo preceptuado en la Carta fundamental de la República.

Fue expedida por el presidente Cárdenas, (en uso de facultades expresas para legislar en materia penal y procesal - penal, que le fueron otorgadas por Decreto de 31 de diciembre del año de 1936) en fecha 30 de diciembre de 1939.

De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley de - - 1939, "el ciudadano que sea escogido para desempeñar una función pública, debe comprobar por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerlo merecedor de tal investidura, constituyéndose en un - ejemplo constante de virtudes cívicas como medio, el más propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo.

El Estado por su parte, debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aún cuando el - pueblo, con su claro sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o la libertad o la riqueza de las personas, etc., esa sanción popular por más enérgica que en sí misma sea, no puede consi-

derarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia y de la equidad..." (67)

La Ley de 1939, está dividida en seis Títulos, que contienen un total de 111 artículos y seis artículos transitorios, aún cuando en la exposición de motivos se hace referencia a un artículo 16, que no existe.

Esta Ley define los delitos oficiales que pueden cometer los altos funcionarios de la Federación y los simplemente funcionarios y empleados públicos, y establece los procedimientos que deben seguirse para juzgarlos. Parte del principio de que nuestro país, es una república representativa, democrática y federal, que implica el reconocimiento de un orden jurídico, como expresión de la voluntad del pueblo en quien originariamente, radica la soberanía.

De esta forma, según la Ley de Responsabilidades de 39, los delitos de los altos funcionarios son: I. El ataque a las instituciones democráticas; II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; III. El ataque a la libertad de sufragio; IV. La usurpación de atribuciones; V. La violación de garantías individuales; VI. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el --

---

(67) F. Cárdenas, Raúl. Opus. Cit. p. 12.

funcionamiento normal de las instituciones; VII. Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior.

De acuerdo a lo mencionado, se puede establecer que esta Ley reproduce, los mismos delitos definidos en la Ley de Responsabilidades Oficiales de 1870, con la salvedad de que las infracciones a la Constitución o a las leyes federales, sólo son punibles, cuando se causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la República o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, y que no establece como su antecesora, que también lo sea, cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales en puntos de gravedad.

Por lo que concierne al juicio político, los legisladores de 39, copiaron sin ninguna preocupación, en los Capítulos III y IV del Título Tercero, los Capítulos IV y V de la Ley de 96, introduciendo solamente pequeñas modificaciones de estilo.

Dicho procedimiento, en síntesis, fue determinado de la siguiente forma: La Sección Instructora de la Cámara de Diputados, recibe también las denuncias por los delitos oficiales. La propia Sección instruye el proceso, tomando al acusado su declaración preparatoria, recabando pruebas y oyendo alegatos. Recibidos éstos, formula dictamen con las siguientes proposiciones finales: I. Que está legalmente comprobado el delito o falta oficial que se imputa al acusado, expresan

do cual sea; II. Que está plenamente probada su culpabilidad; III. Las circunstancias que hubiesen ocurrido en la comisión del delito o falta oficial expresando por separado y con claridad, las que favorezcan o perjudiquen al funcionario acusado; y IV. La sanción que, en su concepto debe imponérsele.

Dada cuenta del dictamen, el día prefijado, la Cámara - se erige en Jurado de Acusación y oídos los alegatos del acusador y del acusado, se discute y vota el dictamen.

Si ha lugar a acusar, el funcionario queda suspendido - inmediatamente y se le pone a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá el veredicto del Jurado de Acusación.

La Comisión Instructora del Senado, al recibir el veredicto de acusación citará al acusador y acusado para que produzcan alegatos. Concluído el plazo, la Instructora emitirá dictámen proponiendo la sanción que en su concepto debe imponerse.

Entregado el dictamen, se señalará día para que el Jurado dé Sentencia, el que se concretará a aprobar el dictamen de la Instructora, imponga la sanción. El senado, según estas disposiciones, oye alegatos e impone una sanción; la Cámara de Diputados en cambio, juzga sobre la responsabilidad del acusado.

En este orden de ideas, es fácil advertir que el texto

contenido en el artículo 111 Constitucional, en el sentido de que: "...Si la Cámara de Senadores declarase, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto...", así como el que establece: "...Cuando la Cámara de Diputados declare que ha lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación...", fueron olvidados por los legisladores de 39. Y es que, como se ha mencionado, sin ningún cuidado copiaron las disposiciones de la Ley Orgánica de 96, inaplicables dado el cambio de la legislación y del contenido de los preceptos constitucionales.

Por otra parte, la Ley de 39 que debía regular las disposiciones constitucionales por lo que toca a la responsabilidad de los funcionarios, fue totalmente omisa en cuanto al Presidente de la República, pues ninguna disposición se refiere al mismo.

No se debe poner en duda la recta intención que anima a las disposiciones contenidas en la Ley de Responsabilidades de 1939, sin embargo, tampoco podemos negar que todas ellas están provistas de una dosis exagerada de demagogia y falsedad.

La mayoría de los artículos que la integran, son francamente violatorios de las garantías individuales; no se precisa qué juez será el competente para seguir la investigación que se propone; qué valor puede tener la resolución que dicte ese juez ignorado; si su sentencia será apelable o no apela--

ble, etc.

Desafortunadamente, esta Ley, a la que se le dio tanta publicidad y de la que se esperó tanto para combatir la corrupción, resultó poco afortunada.

## II.8 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS

Se ha hecho referencia en forma reiterada sobre los indicios esporádicos quizás, pero que hacen presumir una saludable tendencia de dar cabal aplicación a la Ley de Responsabilidades, sin atender a otros privilegios que no fueran los que la Constitución establece, al tenor del recto espíritu democrático con el que fue concebida.

Muestra de lo anterior, lo fue la expedición de una nueva Ley de la materia, derogatoria de la Ley de 1939 y vigente desde el 5 de enero del año de 1980.

La nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 27 de diciembre de 1979, fue publicada en el Diario Oficial de fecha 4 de enero de 1980.

Esta Ley consta de 92 artículos contenidos en cinco Títulos que se dividen, a su vez, en varios Capítulos y dos ar

títulos, y es el único que no se subdivide en Capítulos; el Título Segundo, denominado "Del procedimiento respecto de los funcionarios que gocen de fuero", se subdivide en cinco Capítulos: el Capítulo I se denomina "De las Secciones Instructoras"; el Capítulo II, "Del Procedimiento en los casos de Delitos Comunes"; el Capítulo III, "Del Jurado de Acusación"; el Capítulo IV, "Del Jurado de Sentencia"; y el Capítulo V, "Disposiciones Generales". El Título Tercero denominado "Del Procedimiento en los Delitos y Faltas Oficiales de los Funcionarios y Empleados que no gocen de Fuero", se subdivide en dos Capítulos: el Capítulo I, se intitula "De la Incoacción del Procedimiento", y el Capítulo II, "Disposiciones Generales". El Título Cuarto, denominado "Del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos por Delitos y Faltas Oficiales", comprende dos Capítulos: el Capítulo I se denomina "De la Integración del Jurado", y el Capítulo II, "De la Competencia del Jurado".

Finalmente el Título Cuarto, que contiene las llamadas "Disposiciones Complementarias", consta de dos Capítulos: el I, denominado "De la Remoción de Funcionarios" y el Capítulo II, "Investigaciones del Enriquecimiento Inexplicable de los Funcionarios y Empleados Públicos".

En relación a los artículos transitorios, sólo dos comprende la Ley de referencia, deficiencia inexplicable que ha traído serias consecuencias, entre otras la imposibilidad de

aplicación de la Ley hasta la integración, en noviembre de 1981, del Jurado de Responsabilidades Oficiales.

La Ley va precedida de una Exposición de Motivos, la -- que entre otras contiene las siguientes declaraciones:

"Es principio general de Derecho, que la ley otorgue -- idéntico tratamiento a los sujetos de una relación jurídica. Todos los funcionarios y empleados públicos son servidores -- del pueblo mexicano. Desde los depositarios de los Poderes de la Unión, hasta el más modesto empleado de oficina públi-- ca, deben ser consignados, como sucede en el caso de un par-- ticular, cuando cometan hechos delictuosos.

La igualdad ante la ley es un imperativo para la reali-- zación de la justicia. Con este propósito desaparece en la tipificación, el distingo establecido por el ordenamiento en vigor, entre los "Delitos de los Altos Funcionarios de la Fe-- deración" y los cometidos por los "Demás Funcionarios y Em-- pleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federa-- les", para comprender bajo un mismo rubro a todos los suje-- tos responsables". (68)

Respecto a los delitos oficiales, la Ley de 1979, preci-- sa su tipificación, definiéndolos como los actos u omisiones de los funcionarios y empleados referidos, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio

---

(68) F. Cárdenas, Raúl. Opus. Cit. p. 500.



del buen despacho. Se preceptúa que estos delitos serán considerados oficiales, siempre que no sean tipificados en el Código Penal o en otra ley, pues en tal caso, serán considerados como delitos comunes y sujetos al ordenamiento correspondiente, así como los tribunales penales competentes.

Puntualiza la responsabilidad de los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, por los delitos comunes, los delitos oficiales, las faltas u omisiones que cometieren en su encargo o en ejercicio del mismo.

Bajo la perspectiva de la Constitución (artículos 108,- 109, 110, 111, 112, 113 y 114), hasta antes de la reforma -- puesta en vigor en 1982, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación de 1980, establece los siguientes procedimientos: por delitos comunes, respecto de funcionarios que gozan de fuero; por delitos y faltas oficiales de funcionarios y empleados que no gozan de fuero; -- por remoción de funcionarios judiciales y por enriquecimiento inexplicable de funcionarios y empleados públicos.

Por lo que respecta al juicio político, no obstante de que la Constitución de 1917 es clara, en la legislación de - 1979 se insiste, atento a lo dispuesto en el artículo 39, -- que la Sección de la Cámara de Diputados procederá inmediatamente a instruir el proceso, previa ratificación de la denun

cia o acusación, si lo estima necesario.

Y atento a lo dispuesto en el artículo 34, la Sección de la Cámara de Diputados, no la de Senadores como debió haberse fijado, procederá primero a practicar todas las diligencias que sea necesario realizar, tomarle su declaración preparatoria al inculcado, abrir un término prudente de pruebas, y una vez formulados los alegatos del acusador, si lo hubiera, y los defensores, formular el dictamen en el que siguiendo las viejas corrientes del Derecho Penal del siglo pasado, después de resolver, en su caso, sobre la responsabilidad del funcionario, proponer atento al artículo 38, lo siguiente: I. Que está legalmente comprobado el delito o falta oficial que se imputa al funcionario; II. Que está plenamente probada su responsabilidad; III. Las circunstancias que hubiesen ocurrido en la comisión del delito o falta oficial, expresando por separado y con toda claridad, las que favorezcan o perjudiquen al funcionario acusado; IV. La sanción que debe imponerse de acuerdo con el artículo 10 de la propia Ley; V. Que en caso de ser aprobado el dictamen, se remita el veredicto, por vía de acusación a la Cámara de Senadores para los efectos correspondientes.

Terminado el dictamen, previene al artículo 39 de la Ley, se entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara deberá erigirse en Jurado de Acusación, dentro de los tres días siguientes, lo que harán sa-

ber los secretarios al acusador y al acusado, para que aquél se presente por sí o por medio de su representante legal y - éste personalmente o por medio de su defensor, para que aleguen lo que a su derecho convenga; y una vez que se haya fijado día para que la Cámara de Diputados se erija en Jurado de Acusación, se dará lectura públicamente a todo el proceso y después al dictámen de la Sección Instructora, acto continuo, señala la Ley, se concederá la palabra al acusador o a su representante legal, en su caso, y en seguida al acusado o a su defensor, o a ambos si lo solicitaren, para que aleguen lo que a su derecho convenga.

Si la Cámara declara que no ha lugar a proceder contra el acusado, el funcionario continuará en el ejercicio de su cargo.

En caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá el veredicto del Jurado de Acusación, designándose una comisión de tres diputados para que sostengan ante el Senado la acusación de que se trate.

Por lo que se refiere a la Cámara de Senadores, cuya intervención se regula en el Capítulo IV, denominado "Del Jurado de Sentencia", su papel queda limitado, al de proponer la sanción que en su concepto, deba imponerse al funcionario, - expresando los preceptos legales en que se funde.

Por último, es importante mencionar que la Ley de 1979,

en el Capítulo II, del Título Quinto, hace referencia a las - investigaciones sobre el enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos, disponiendo en el artículo 85, que si algún funcionario o empleado público federal o del Distrito Federal, durante el desempeño de su cargo o al separarse de él por haber terminado el período de sus funciones - o por cualquier otro motivo, estuviere en posesión de bienes, sea por sí o por interpósita persona que sobrepasen notoria-- mente a sus posibilidades económicas, tomando en considera-- ción sus circunstancias personales y la cuantía de dichos bie-- nes en relación con el importe de sus ingresos y de sus gas-- tos ordinarios, dando motivo a presumir fundadamente la falta de probidad de su actuación, el Ministerio Público Federal o del Distrito Federal, en su caso, de oficio o en virtud de de-- nuncia, deberán proceder con toda eficacia y diligencia, a in-- vestigar la procedencia de dichos bienes; y el funcionario o empleado de que se trata, estará obligado a justificar que es legítima.

## II.9 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Con fecha 27 de diciembre de 1982, fueron publicadas las reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículos 108, 109, 110, 111, 112,- 113 y 114), y en acatamiento a lo ordenado por el artículo -- 109, se expidió en el mismo mes y año la "Ley Federal de Res-- ponsabilidades de los Servidores Públicos", la cual fue publi

cada en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre del año de 1982.

Con motivo de la expedición de esta Ley, fue reformado el Título Décimo, en su totalidad, del Código Penal, por el artículo único del Decreto de 31 de diciembre del mismo año. Dicho Título trata de los delitos cometidos por servidores públicos y regula los tipos penales siguientes: Ejercicio in debido de servicio público; Abuso de autoridad; Coalición de servidores públicos; Uso indebido de atribuciones; Concusión; Intimidación; Ejercicio abusivo de funciones; Tráfico de influencia; Cohecho; Peculado; Enriquecimiento ilícito.

En cuanto a la responsabilidad por faltas administrativas, la Ley vigente señala cuales son las obligaciones de to do servidor público.

En consecuencia, la falta de cumplimiento u omisión de las mismas, genera las sanciones que en el propio Título se establecen.

La Ley ahora vigente, no habla de funcionarios, sino en general de servidores públicos, quizá para que sean sujetos de esas normas todos aquellos que, en una u otra forma, prestan servicios en el engranaje del gobierno, incluyendo a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, como se desprende del artículo 108 de la Constitución Política, misma que, "para los efectos de las responsabilidades reputa como

servidores públicos a los representantes de elección popular".

Estos últimos, de acuerdo con el maestro Colín Sánchez, -- no son strictu sensu, servidores públicos en función de sus -- atribuciones específicas; sin embargo, si todo aquél individuo que en su esfera de competencia, algo tiene que ver con las -- funciones públicas, eso bastará para ser calificado como servi dor público.

Los procedimientos que sobre responsabilidad de los llama dos servidores públicos regula esta Ley, se encuentran finca-- dos sobre las bases de dos generalizaciones cardinales que la propia ley introduce, y que son: funcionarios que disfrutaran de inmunidad, ya sea parlamentaria o, lato sensu, como privilegio para ciertos funcionarios públicos para no ser objeto de perse cu ción penal, durante el desempeño de sus cargos, sin ajustar-- se previamente al procedimiento que la ley determina; y funcio na rios y empleados desprovistos de inmunidad.

Esta Ley consta de cuatro Títulos, el Primero que compren de un Capítulo Unico, se denomina "Disposiciones Generales"; -- el Título Segundo denominado "Procedimiento ante el Congreso -- de la Unión en materia de Juicio Político", se subdivide en -- cuatro Capítulos: el Capítulo I se denomina "Sujetos, Causas -- de Juicio Político y Sanciones"; el Capítulo II, "Del Procedi-- miento en el Juicio Político"; el Capítulo III, "Del Procedi-- miento para la Declaración de Procedencia"; el Capítulo IV, -- "Disposiciones Comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo".

El Título Tercero denominado "De las Responsabilidades Administrativas", se subdivide en dos capítulos: el Capítulo I se intitula "Sujetos y Obligaciones del Servidor Público"; y el Capítulo II, "De las Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas".

Finalmente el Título Cuarto, consta de un sólo Capítulo relativo al "Registro Patrimonial de los Servidores Públicos".

Por otra parte, en tanto la Ley de Responsabilidades anterior regulaba cinco procedimientos, la vigente los redujo a los siguientes: I. Procedimiento en el Juicio Político; II. Procedimiento para Funcionarios que disfrutaban de Inmunidad; III. Procedimiento por Responsabilidad Administrativa; IV. Procedimiento por Enriquecimiento Ilícito.

El artículo 3° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, indica que las autoridades competentes para aplicar esta Ley son: "Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; la Secretaría de la Contraloría General de la República; el Departamento del Distrito Federal; la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva; y los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes".

Esencialmente incumbe a dichas autoridades la instrumen

tación de los procedimientos previstos por la Ley citada e igualmente, lo referente a la declaración de que ha lugar a proceder penalmente en contra de alguno de los sujetos a que se refiere el artículo 111 de la Constitución Política vigente.

Respecto al Presidente de la República, sabemos que "durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por -- traición a la patria y delitos graves del orden común", hipótesis en la que sin duda, sería un sujeto procesal (acusado).

Es importante mencionar que a las autoridades mencionadas por el artículo 3°. antes transcrito, no sólo le competen las funciones, a groso modo dichas, sino también dar -- cuenta de sus actos en el ejercicio de sus atribuciones u -- otras acciones y omisiones, situación en la cual intervendrán como acusados. Con relación a los particulares, el artículo 109 de la Constitución Política indica: "...cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de las conductas que refiere el presente artículo...".

Ahora bien, los particulares se consideran sujetos procesales intervinientes por cuanto, en virtud del artículo -- transcrito, están facultados para elevar la instancia respectiva ante la Cámara de Diputados, a efecto de que ésta se -- avoque al conocimiento de los hechos. El Ministerio Público



del fuero común federal, son también sujetos intervinientes, pues es obvio que pueden solicitar se prive de la inmunidad a quienes gozan de la misma, para así proceder penalmente en su contra.

Los órganos jurisdiccionales deben, así mismo, estar incluidos entre los sujetos intervinientes, en razón de que -- puede haberseles presentado consignación sin detenido, por - el Ministerio Público, con motivo de hechos delictuosos, cometidos por "servidores públicos" que disfruten de inmunidad constitucional, en cuyo caso el órgano jurisdiccional se enfrentaría a un obstáculo, como lo es la inmunidad del servidor público. En tales condiciones, lo indicado es que el -- Juez se dirija a la Cámara de Diputados para formular la correspondiente instancia.

Por lo que respecta al juicio político, se introduce el Título Segundo en la nueva ley, para significar con ello la actuación o dinámica de los sujetos intervinientes en este - procedimiento, al igual que las causas del mismo y sus san-- ciones, sin embargo por su importancia en este caso, tal procedimiento se analizará en los capítulos siguientes, por - - constituir la médula espinal del presente trabajo.

## CAPITULO III

### ENJUICIAMIENTO PRIVILEGIADO

#### III.1 DIVERSAS ACEPCIONES

El artículo 110 de la Constitución, acepta y regula lo que se ha denominado en el Derecho extranjero el Juicio Político, que procede en nuestro país, única y exclusivamente -- contra los funcionarios que en el mismo artículo se mencionan y, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en -- actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Existen diversas opiniones sobre el juicio político, lo mismo de nuestros Constituyentes, como de algunos de los más reputados autores y otros juristas y hombres públicos que, ya sea en los inicios del México Independiente o con posterioridad, se han -- ocupado de éste.

Examinemos entonces, lo que la doctrina ha entendido -- por juicio político y las opiniones de los comentaristas que por su interés, creo pertinente transcribir, con el objeto -- de estar en posibilidades de determinar la naturaleza jurídica de esta interesante institución.

Sobre el particular, el maestro Jacinto Pallares considera que: "la necesidad de que los altos funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios del Estado, no es-

tén expuestos a las pérfidas asechanzas de sus enemigos gratuitos, el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún funcionario de los negocios que le están encomendados y el impedir las repentinas acefalías de -- los puestos importantes de la Administración Pública, son -- los motivos que han determinado el establecimiento del fuero que se llama constitucional, y que fue consignado desde los artículos 103 y 107 de la Constitución de 1857. Este fuero da lugar a dos clases de procedimientos según se trate, de - delitos comunes o bien de delitos oficiales de los funcionarios que lo gozan. Tratándose de los primeros, el fuero se reduce a que no se proceda contra el delincuente, por el -- juez competente, sino previa declaración del Congreso de haber lugar a la formación de causa, y esto por las consideraciones dichas. Tratándose de la segunda clase de delitos, - el fuero consiste en 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 le impone no es otra que la muerte política: es pues, necesario que funcionarios de la primera categoría, dotados de profundos conocimientos y de larga práctica en la cosa pública, interiorizados en todos los giros - que tomen 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 --

los que conozcan de este juicio político. Y así fue conveniente que la Constitución confiriera a funcionarios muy caracterizados, ese linaje de responsabilidades, para evitar - que una ley secundaria viniera a sujetar al criterio más o - menos ruin o extraviado de un juez o alcalde, o de otro funcionario más o menos subordinado en la jerarquía administrativa, un negocio de tanta trascendencia como la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación". (69)

Por su parte Mariano Coronado, en su obra "Elementos de Derecho Constitucional Mexicano", sostiene que "el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, es pues, la excepción hecha en su favor para que no se les sujete a juicio criminal, sino procediendo delaratoria previa de la Cámara de Diputados y para que si tal juicio se provoca por delitos oficiales, lo falle la Cámara de Senadores, erigida en Gran Jurado, tal excepción se funda en la necesidad de garantizar a los Poderes Nacionales el libre y expedito ejercicio de sus funciones, que se paralizarían con frecuencia, con daño del servicio público, si cualquier juez, sin trámite alguno, tuviese la facultad de enjuiciar a los miembros de dichos Poderes, mayormente cuando la pasión o los odios del Ejecutivo, se quisiesen cebar en determinado funcionario. Igualmente, el procedimiento y fallo de la Cámara Federal, -

---

(69) González Bustamante, Juan José. LOS DELITOS DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS Y EL FUERO CONSTITUCIONAL. Opus. Cit. p.p. 55-56.

tiene por razón en tratarse de delitos oficiales que casi -- siempre revisten el carácter político, y para cuya apreciación exacta y equitativa, serían por lo común incapaces los jueces ordinarios. Por tanto, el orden público de una parte y de la otra, el mayor acierto en la sentencia, apoyan el -- fuero constitucional de que hemos hablado.

Más cuando los altos funcionarios están separados de -- sus cargos propios para desempeñar comisiones o empleos de -- otro género, no militan los motivos que hemos expuesto; en -- consecuencia durante el período de la separación, los referidos funcionarios no gozan de fuero por infracciones oficia-- les ni por delitos comunes, a no ser que se les juzgue cuando vuelvan a ejercer sus funciones, pues entonces su proceso, sin las formas y trámites respectivos, daría lugar a los inconvenientes apuntados". (70)

Mientras que para José María Del Castillo, "el Congreso procede por medio de una Sección que se llama Gran Jurado, y que practica las diligencias que estima convenientes para el esclarecimiento de la verdad, oyendo siempre al acusado. El juicio que se forma la Sección, se expone al Congreso, con-- cluyendo con la o las proposiciones convenientes y en que -- consulta la Sección la declaración que estima justa respecto a la acusación.

---

(70) González Bustamante, Juan José. LOS DELITOS DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS Y EL FUERO CONSTITUCIONAL. Opus. Cit. p.p. 55-56

Si ésta es por causa de delito común, el jurado no declara la culpabilidad ni la inocencia del acusado, sino que ciñe su juicio y la consiguiente declaración, a estimar si hay fundamento bastante en la acusación, para que pueda proceder a la formación de causa, el juez común, quien queda expedito para absolver o condenar según sea de justicia, sin preocupar su juicio con la declaración del Gran Jurado. Si la acusación es por causa de delito oficial, el Congreso, procediendo siempre en la forma requerida, pronuncia un verdadero veredicto que establece la culpabilidad o inocencia del acusado". (71)

Al comentar el juicio político, don Ignacio Vallarta -- considera que, "ese principio se deriva de la necesidad de -- garantizar el sistema republicano, que rige lo mismo a la -- unión que a los Estados, principio que está sancionado en -- los textos constitucionales que conceden el fuero político, -- de un modo expreso, a los altos funcionarios de la Federa- -- ción e implícita pero necesaria y lógicamente, a los Poderes Supremos de los Estados. El enjuiciamiento del Congreso o -- de la Suprema Corte de Justicia por un juez común, sería un atentado tan reprobado por la Constitución como el proceso -- de una legislatura o de un tribunal de algún Estado..." (72)

El juicio político motivó serios debates entre los Cong<sup>stituyentes</sup> del 56, antes de obtener su aprobación en los tér

---

(71) González Bustamante, Juan José. Opus. Cit. p.p. 57-58.

(72) Ibid. p. 62.

minos en que se incluyó en el numeral 105 de la Constitución de 1857.

A juicio de los miembros de la Comisión, el juicio político constituye el juicio de la opinión y de la conciencia pública, pues sucede con frecuencia, en todos los gobiernos que algunos funcionarios sin haber cometido hechos delictuosos propiamente dichos, por su manera de proceder y por su conducta, pierden la confianza y son un estorbo a las mejoras y progresos de la colectividad. De esta forma, los Parlamentarios consideraron que al reducir el juicio político, únicamente a quitar el poder al responsable, la sociedad salía del conflicto y el orden se restablecía.

Los Diputados Mata, Castañeda, Ocampo, Zarco, Olvera y Guzmán entre otros, entendieron el juicio político, como -- "aquél en el cual no se sigue proceso de carácter judicial -- por delito alguno, sino que son juicios que se relacionan -- con la confianza y con la opinión". Don Guillermo Prieto por su parte, sostuvo que el juicio político representaba un "medio pacífico de remover a los funcionarios impopulares, y recurso para evitar las revoluciones a mano armada". (73)

Por otra parte, el doctor José María Luis Mora, al referirse a la responsabilidad de funcionarios, considera que -- ésta puede provenir de un verdadero delito o de una simple falta, según sea la perversidad o malicia, o de simple ine-

---

(73) F. Cárdenas, Raúl. Opus. Cit. p. 318.

titud, pues así lo uno como lo otro pueden causar graves males a la Nación y al Estado; por lo que son dos juicios los que tienen que establecerse y dos decisiones las que se deben seguir, cuando se trata de calificar la conducta de un funcionario público. El primero de ellos, de acuerdo a éste jurista, "debe establecerse sobre su aptitud para continuar desempeñando el puesto que ocupa, y el segundo para fallar sobre su criminalidad o inocencia, debiendo, proceder de un modo diverso en cada uno de ellos, pues no se debe hacer lo mismo para separar a un inepto, que para castigar a un criminal o delincuente; el primer juicio es necesariamente discrecional; el segundo debe ser ajustado a las leyes; el primero, no se le debe parar perjuicio al acusado, y debe quedar en la simple separación de su puesto; el segundo debe hacer sentir al reo todo el rigor de las penas impuestas en las leyes; por último, del primero debe conocer el Senado, sin atender a otras reglas, que las de la crítica y equidad natural y el segundo, debe estar sujeto al fallo de los tribunales por los trámites comunes". (74)

Como puede advertirse, en esta opinión del doctor Mora, se centran los dos tipos de procedimientos que después se fijaron en nuestras Constituciones, y a los que deben ajustarse las leyes de responsabilidad de los funcionarios, o sea el antejuicio y el juicio político.

---

(74) F. Cárdenas, Raúl. Opus. Cit. p. 322.



### III.2 NATURALEZA JURIDICA

La Constitución de 1917, según vimos, considera como -- responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos incluyéndolos dentro del Principio de Igualdad ante la Ley, a pesar de ello, nuestro sistema constitucional ha querido que durante el tiempo del desempeño de sus funciones, algunos de dichos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometan a menos que previamente lo autorice la Cámara de Diputados.

También se ha establecido que son dos juicios los que -- tienen que establecerse y dos decisiones las que deben seguirse cuando se trata de calificar la conducta de un funcionario público.

En consecuencia, nos encontramos ante dos instituciones, una que se contrae a los delitos comunes cometidos por los -- altos funcionarios y contra los cuales no se puede proceder, si previamente la Cámara de Diputados no ha dictado una resolución en el sentido, de acuerdo con la Constitución de 57, de actuar en su contra, y de acuerdo con la Constitución de 1917, de detener al alto funcionario de la Federación, previamente la averiguación practicada por la Procuraduría bien sea federal o local, o de autorizar el ejercicio de la acción penal, en los términos del artículo 11 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979, -- por lo que toca a Diputados y Senadores, y otra, que se re--

fiere al juicio político.

Respecto al primer procedimiento, o sea, tratándose de delitos del orden común, no se puede proceder en contra del alto funcionario, sin que previamente exista una orden de -- aprehensión dictada por el juez competente, a petición del - Ministerio Público, de acuerdo a las transformaciones sufridas por la Constitución de 1917, con las limitaciones del ar tículo 11 de la Ley del Congreso.

La Cámara de Diputados estudiará si la petición del - - juez, en el sentido de detener al alto funcionario procede o no, en virtud de que tratándose de los altos funcionarios, - se tienen indudablemente implicaciones de carácter político y deben ser, precisamente los órganos políticos los encargados de resolver sobre otros aspectos que no son estrictamente de carácter jurídico; sin embargo, si la orden de aprehensión se ejecuta, y el juez sigue el proceso respectivo, en - caso de absolución, el alto funcionario puede y está en condiciones, sobre todo si se trata de un funcionario de electión popular, de volver a ocupar su puesto, si aún está en - tiempo, y en caso contrario, si se niega la procedencia de - la orden de aprehensión, como esta resolución no causa estado, la autoridad judicial puede ordenar su detención, una -- vez que deje de desempeñar su cargo, por la simple razón de que lo resuelto por la Cámara de Diputados no tiene ningún - efecto de carácter definitivo. Por el contrario, el procedimi

miento de carácter político, tiene un enfoque totalmente distinto. La Cámara de Diputados, en los términos de la Constitución, acusa al servidor público ante la Cámara de Senadores la que erigida en Jurado de Sentencia, aplica la sanción al servidor público, el que si resulta responsable, es separado de su cargo y se le inhabilita para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Es decir, en el juicio político y de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 110 Constitucional, es la Cámara de Diputados la que debe acusar y sustanciar el procedimiento en contra del servidor público objeto de la acusación, y la Cámara de Senadores la que deberá aplicar la sanción correspondiente, resolviendo en su oportunidad única y exclusivamente sobre la destitución del cargo e inhabilitación del servidor público.

De acuerdo a lo anterior, el Fuero Constitucional en cuanto a su naturaleza, totalmente distinta al fuero-licencia o procedimiento para servidores públicos que gocen de inmunidad, es ajeno a la actividad judicial, ya que gira sobre hechos no delictuosos, y concluye con la separación y la inhabilitación, en su caso, del servidor público, es por ello que tiene una naturaleza jurídica distinta de aquella que surge en relación con los delitos del orden común.

Tratándose de hechos delictuosos comunes, es el juez federal o el juez del orden común el que conoce, una vez que la Cámara de Diputados, da la aprobación de detener; de ejer

citar la acción penal, dispone la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, en tratándose de los delitos oficiales, la normación constitucional es del todo diversa; hechos imputados, procedimiento, resoluciones y tribunal.

En su conocimiento no interviene una sola Cámara, como en los delitos comunes, sino las dos; la de Diputados como órgano de acusación y la de Senadores como órgano de instrucción y de condena.

Al referirse a la naturaleza jurídica del juicio político, el maestro Becerra Bautista sostiene que, el Senado es un tribunal político en virtud de estar integrado por miembros de un cuerpo esencialmente político, que juzga a políticos, respecto de circunstancias políticas, y cuya resolución emanada de un órgano poseedor de jurisdicción especial y emitida soberanamente, constituye una sentencia. Esta sentencia consiste en privar del cargo e inhabilitar al alto funcionario, y la que al establecerse el quórum de las dos terceras partes del total de sus miembros, tiende a asegurar la reflexión del cuerpo y a imposibilitar que una simple mayoría, pueda destituir al Ejecutivo mismo. Agregando además - que si "la Cámara de Diputados, que es la única que constitucionalmente está investida de promovilidad, no hace la acusación, ninguna autoridad puede obligar al Senado a enjuiciar a un alto funcionario, ni directa, ni indirectamente". (75)

---

(75) F. Cárdenas, Raúl. Opus. Cit. p.p. 342-343.

En resumen del propio artículo 110 Constitucional, se desprende que el tribunal político como pena o medida, sólo puede privar del cargo e inhabilitar al servidor público por razones políticas, sin entrar a otras consideraciones de tipo jurídico, pero, si los hechos están además tipificados como delitos comunes, el tribunal judicial, previo el proceso respectivo, en el que se plantearán todas las defensas señaladas en la ley, como es la ausencia de conducta, causas de justificación, de inimputabilidad, de inculpabilidad, etc., dictará resolución sin que tenga que sujetarse a la resolución del Senado, pues la materia de que tratan uno y otro tribunal es distinta.

En este orden de ideas, se puede establecer que, como lo sostiene el maestro Raúl F. Cárdenas, "el juicio político no tiene absolutamente nada de judicial". (76)

Siendo entonces, en mi concepto, un procedimiento esencialmente político, que inicia la Cámara de Diputados y por el que ésta acusa ante el Senado, constituido como tribunal, a determinados servidores públicos, por las causas que menciona la Constitución, con el objeto de hacer efectiva la responsabilidad política de los mismos.

Es un procedimiento en el que, como afirma el maestro Tena Ramírez, "el fuero cumple su objetivo tradicional, como

---

(76) F. Cárdenas, Raúl. Opus. Cit. p. 338.

es el de ser juzgado por un tribunal especial el titular de la prerrogativa".<sup>(77)</sup>

### III.3 BASES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Constantes y numerosos son los precedentes constitucionales en torno a esta materia. Prescindiendo de los más distantes, advertimos que los artículos 103 a 108 de la Constitución de 1857, se refirieron a la responsabilidad de los altos funcionarios públicos.

Vigente entonces el unicamerismo, el Constituyente de 56 estableció que, en caso de delitos oficiales conocerían el Congreso (Cámara única) como Jurado de Acusación, y la Suprema Corte de Justicia, como Jurado de Sentencia.

El primero separaba al funcionario de su encargo, y la segunda procedía a aplicar la pena que la ley designaba. Este régimen fue modificado a merced de las reformas y adiciones constitucionales de 13 de noviembre de 1874, en cuyos términos se planteó el bicamerismo en la Constitución Mexicana.

Al implantarse el bicamerismo, la reforma de 74 conservó el anterior sistema, con la sola innovación de hacer de la Cámara de Diputados el Jurado de Acusación y del Senado el de Sentencia.

---

(77) Tena Ramírez, Felipe. Opus. Cit. p. 565.

De tal suerte, el régimen de conocimiento de los delitos oficiales, quedó diseñado conforme a los trazos que presenta en la actualidad.

Así pues, durante la vigencia de la Constitución de 57 - el Jurado de Sentencia fue un típico tribunal especial, con plenitud de jurisdicción para atraer a su conocimiento los delitos oficiales de los altos funcionarios. Ningún juez ordinario podía conocer de tales delitos, ni total ni parcialmente, ni durante el ejercicio de la función ni después de concluída.

Sobre la base constitucional de 1857, se expidieron dos leyes reglamentarias del Título Cuarto, relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos; leyes que datan del 13 de noviembre de 1870 y del 29 de mayo de 1896, respectivamente.

Esta última reservaba al único tribunal que tenía competencia para intervenir en dichos delitos, como era el Senado, el conocimiento de los mismos durante el año posterior a la terminación del encargo.

Por otra parte el Título XI del Libro Tercero del Código Penal de 1871, se consagró a los delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones; el Capítulo VII se ocupó de sancionar los delitos de los altos funcionarios no castigados por la Ley de 1870, ya mencionada.

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1894, organizó la jurisdicción de responsabilidades oficiales y fijó las respectivas normas de procedimiento para el caso de funcionarios de la administración de justicia (artículos 26 a 29, 40 a 45, 49, 340 a 360). Estos preceptos -- fueron derogados y sustituidos por la Ley Transitoria de Procedimientos del Fuero Común de 1903 (artículos 18 a 36), y la Ley de Organización Judicial en el Distrito y Territorios Federales, del mismo año de 1903 (artículos 97 a 108).

En su hora, el Constituyente de 1917 no introdujo modificaciones al sistema seguido por su antecesora, la Constitución de 1857 para juzgar a los altos funcionarios de la Federación por los delitos comunes, o por los delitos oficiales cometidos en el ejercicio del encargo.

La Constitución de 17 mantuvo a las Cámaras en sus respectivos papeles de acusadora y sentenciadora, pero modificó sustancialmente el sistema, al seguir para la competencia del Senado el modelo norteamericano, conforme al cual "el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo - y la inhabilitación para ocupar y disfrutar otro empleo honorífico, de confianza o remunerado de los Estados Unidos; pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a Derecho". (artículo I, Sección 3).

El mismo sistema había sido acogido, con ligeras variantes



por nuestra Constitución Centralista de 36 (Ley Tercera, artículo 48).

Así la Constitución de 17 mantuvo el juicio político para los delitos cometidos por los altos funcionarios, preservando de esta manera, según se sostuvo, el principio de autonomía de la división de poderes. En consecuencia, ninguna autoridad judicial, por elevada que fuera (hasta antes de las reformas de 1982), podía enjuiciar a los altos funcionarios de la Federación por delitos de carácter oficial, siendo esta atribución, de la exclusiva competencia de los altos cuerpos políticos de la República.

En cuanto a los delitos del orden común, ejecutados por los altos funcionarios, era indispensable para proceder al enjuiciamiento, contar con el permiso previo del Congreso, mediante el procedimiento del Gran Jurado y la votación del desafuero.

Por otra parte, el párrafo quinto del artículo 111 Constitucional, dispuso que el Congreso de la Unión expidiese una Ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, - determinando como delitos o faltas oficiales, todos los actos u omisiones que pudiesen redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho. Los tales delitos habrían de ser juzgados siempre por un jurado popular.

En forma complementaria, el 16 transitorio ordenó al Con

greso expedir diversas leyes orgánicas de la Constitución, durante su periodo ordinario de sesiones, iniciado el 1º. de -- septiembre de 1917, y entre las que debían dictarse con carácter preferente figuraba la mencionada por el artículo 111.

No obstante lo dispuesto por el artículo 16 transitorio Constitucional, no fue sino hasta 1939 que se expidió, para -- entrar en vigor en 1940, la Ley de Responsabilidades.

Años más tarde, o sea el 27 de diciembre de 1982, se publicaron las reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 108, 109, -- 110, 111, 112, 113 y 114) y en acatamiento a lo ordenado por el artículo 109, se expidió en el mismo mes y año, la "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".

#### III.4 DELITOS DEL ORDEN COMUN Y DELITOS OFICIALES

Una vez que se han precisado los dos tipos de procedimientos que tienen que establecerse, cuando se trata de calificar la conducta de un funcionario público; así como se ha entendido que el delito oficial es el elemento que da nacimiento y vida a la institución del juicio político, mientras el fuero-licencia o antejuicio se refiere a los delitos comunes, es importante ahora, determinar que debemos entender por tales.

Tanto en el artículo 108 de la Constitución de 17, como en el 103 de la Constitución de 57, se hace mención reiterada

de los llamados 'delitos comunes' o 'delitos del orden común' y 'delitos oficiales'.

El uso de estos términos, de acuerdo con el maestro González Bustamante, proviene de las llamadas "Constituciones Es purias", promulgadas en la época del Centralismo. Es precisamente en la Tercera Ley Constitucional de 1836, donde se les menciona para designar como delitos comunes, aquellos que cometían los funcionarios o empleados públicos, fuera del desempeño de la función o encargo. Mientras que los delitos oficiales fueron clasificados tomando en cuenta el carácter oficial del agente del delito, en relación con el hecho punible ejecutado. Puesto que no podía hablarse entonces, de delitos federales por encontrarse abolido el régimen federalista.

Por lo que respecta a los delitos del orden común, puede advertirse que en nuestras Constituciones, como en las leyes orgánicas respectivas, se emplean indistintamente las expresiones 'delitos comunes' y 'delitos del orden común', situación que en ocasiones acarrea serias confusiones.

Al analizar el concepto de 'orden común', José Becerra -Bautista expresa que "es cierto que el adjetivo 'común', significa en nuestro medio 'competencia y jurisdicción de las autoridades no federales'; sin embargo, del contexto del artículo 108, se desprende que para el Constituyente, por delitos comunes se entiende cualquiera que no sea oficial. En efecto, si delitos comunes fueran todos los no federales, se establecería o una inmunidad respecto de ellos o la falta de fuero -

por esta clase de infracciones; es así que ninguno de estos - extremos es admisible; luego, delitos del orden común para la Constitución son todos los no oficiales..."(78)

Tena Ramírez así mismo, considera que "si bien es cierto que en nuestro léxico jurídico suele darse el nombre de comunes a las normas locales en oposición a las federales, no es ésta la acepción que adopta el artículo 108 cuando establece que los altos funcionarios, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo". (79)

En tanto que Villalobos por su parte, estima que "la expresión 'delitos graves del orden común' se refiere a la distinción entre delitos oficiales, que tienen carácter excepcional, y los demás que, por ser regla, se denominan aquí 'del orden común'". (80)

La idea de los legisladores sostiene Raúl F. Cárdenas, -- fue usar el término 'delitos comunes', para comprender a todos los actos criminales cometidos por los altos funcionarios, y agrega que, "delitos comunes, o para los efectos especiales del caso, por delitos del orden común, deben entenderse tanto

---

(78) Porte Petit Candaudap, Celestino. Opus. Cit. p. 204.

(79) Tena Ramírez, Felipe. Opus. Cit. p. 561.

(80) Villalobos, Ignacio. Opus. Cit. p. 188.

los delitos locales, cometidos en el Distrito Federal, como - en los Estados, así como los delitos federales, consignados - en el Código de 31, como los especiales, tipificados en las - innúmeras leyes que nos rigen en la actualidad". (81)

Desde un muy particular punto de vista, considero que -- por delitos del 'orden común', a los que se refiere el artículo 108 de la Constitución, debe entenderse aquellos delitos - opuestos a los oficiales, o sean los del orden común y los federales.

Por cuanto hace a los llamados 'delitos oficiales'; los que como se ha mencionado, son los elementos que dan nacimiento y vida a la institución del juicio político, pues aunque - el individuo sea funcionario público, si el delito no es oficial, es decir, cometido en el desempeño de las funciones que por ley le competen, no surge la jurisdicción del Senado. Son definidos como aquellos que se cometen en el ejercicio de las funciones encomendadas.

González Bustamante los ha definido como "aquellos que - se cometen en el ejercicio de las funciones encomendadas al - alto funcionario y que además, estén definidas y sancionadas en la Ley de Responsabilidades". (82)

De acuerdo con el mismo autor, el 'nullum crimen sine le

---

(81) F. Cárdenas, Raúl. Opus. Cit. p. 111.

(82) Ibid. p. 338.

ge penale', debe presidir y regir todo lo que se relaciona -- con los hechos cometidos por los altos funcionarios. Puesto que si la destitución es una pena, para poder aplicarla se re quiere que la conducta punible atribuida al alto funcionario, se encuentre descrita en la ley misma y que la imponga la autoridad judicial o, en otros términos, para que el delito -- exista, es indispensable la existencia del tipo.

Este razonamiento es acertado; sin embargo, de acuerdo -- con la opinión del maestro Cárdenas, los supuestos delitos -- oficiales, no son propiamente tales, ni son actos típicos, ni están definidos; son simples enunciados de posibles situaciones que dan lugar a que el alto funcionario pierda la confian za y como resultado, más que una sanción, se dicte una medida para separarlo del cargo e inhabilitarlo, por incapaz para de desempeñar otro, aún cuando nuestra Constitución habla de pena.

De lo anterior se puede establecer entonces que, los delitos oficiales, más que delitos, son violaciones políticas, cuya gravedad debe ser juzgada con este criterio, tanto por -- la Cámara de Diputados, como de Senadores, para separar de su cargo a un funcionario público.

De igual manera se pronuncia Pallares, para quien las -- responsabilidades de los altos funcionarios tienen íntima relación con la política, porque son cuestiones políticas las -- que intervienen para juzgar, y por lo tanto, si son cuestiones que atañen a la política, su solución debe dejarse a los

cuerpos políticos de la República.

Consecuentemente, los delitos políticos de los altos funcionarios o delitos oficiales de los mismos, son delitos de la opinión en que se califica su conducta, su aptitud, la pérdida de la confianza del pueblo en ellos, la conveniencia o no de que sigan desempeñando un cargo público; no se les juzga por la comisión de un hecho criminal, sino por un hecho político; la pena que se les impone, es su muerte política no la pérdida de su libertad.

De aquí, que se conceda gran amplitud en el enunciado de las situaciones por las que se les puede seguir el juicio político y que sea el Senado quien por su mesura e imparcialidad, tenga la facultad de seguir el proceso político, previa acusación de la Cámara de Diputados. Los grados de la confianza, la gravedad de los ataques a las instituciones, a la Constitución, su alcance, no se pueden tipificar; cambian según las circunstancias, es la Cámara de Diputados la que acusa y la Cámara de Senadores la que, con su prudencia, sigue el proceso respectivo y dicta la sentencia correspondiente, aceptando o rechazando la acusación.

El Constituyente de 17 además de los delitos oficiales propios de los altos funcionarios, mencionados en el artículo 108, resolvió que debía expedirse a la mayor brevedad una "Ley de Responsabilidades", determinado como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en

cuerpos políticos de la República.

Consecuentemente, los delitos políticos de los altos funcionarios o delitos oficiales de los mismos, son delitos de la opinión en que se califica su conducta, su aptitud, la pérdida de la confianza del pueblo en ellos, la conveniencia o no de que sigan desempeñando un cargo público; no se les juzga por la comisión de un hecho criminal, sino por un hecho político; la pena que se les impone, es su muerte política no la pérdida de su libertad.

De aquí, que se conceda gran amplitud en el enunciado de las situaciones por las que se les puede seguir el juicio político y que sea el Senado quien por su mesura e imparcialidad, tenga la facultad de seguir el proceso político, previa acusación de la Cámara de Diputados. Los grados de la confianza, la gravedad de los ataques a las instituciones, a la Constitución, su alcance, no se pueden tipificar; cambian según las circunstancias, es la Cámara de Diputados la que acusa y la Cámara de Senadores la que, con su prudencia, sigue el proceso respectivo y dicta la sentencia correspondiente, aceptando o rechazando la acusación.

El Constituyente de 17 además de los delitos oficiales propios de los altos funcionarios, mencionados en el artículo 108, resolvió que debía expedirse a la mayor brevedad una "Ley de Responsabilidades", determinado como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en



perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. De esta manera el artículo 7°. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece:

Artículo 7°. "Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías - individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o 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 Fede-

ral o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del -- Distrito Federal.

### III.5 SUJETOS DEL JUICIO POLITICO

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 110 de la - Constitución General de la República, son sujetos de juicio político, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, - los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, - el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus - equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Los Gobernado-- res de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los - Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo podrán ser - sujetos de juicio político en los términos del Título Cuarto de la Constitución, por violaciones graves a la misma y a -- las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, siendo la resolución únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como

corresponda.

Hasta antes de las reformas de 1982 al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en nuestro país, como en la mayoría de los países de América, - solamente se podía seguir el juicio político en contra de -- ciertos funcionarios por hechos que, como ya se ha mencion-- do, no son propiamente delitos, sino circunstancias políti-- cas que hacían suponer que el alto funcionario había perdido la confianza del pueblo y, por ese motivo debía ser separado de su cargo e inhabilitarlo, independientemente de que si hu**u** biere cometido un delito común se le procesara, separado ya de su cargo.

En consecuencia, los delitos políticos solamente se po**d**ían intentar en contra de los altos funcionarios de la Fed**e**ración; de acuerdo con el sistema establecido por los Consti**u**tuyentes de 17, era una equivocación el pretender intentar - acciones de tipo político en contra de quienes no eran altos funcionarios de la Federación, ya que ajustados a la vieja - tradición del país, única y exclusivamente la acción políti**u**ca se intentaba en contra de quien podía causar perjuicios, - desde el punto de vista político, y por actos relacionados - con el ejercicio de la función.

De esta forma, únicamente se señalaban como sujetos de juicio político a los Senadores y Diputados al Congreso de - la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República. (Artículo 108)

También se disponía que los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales eran responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podía ser acusado por traición a la patria y de delitos graves del orden común.

Nuestra Constitución en su Título Cuarto, ahora vigente, como se advierte, no habla de funcionarios, sino de servidores públicos, quizá para que sean sujetos de esas normas todos aquellos que, de una u otra forma, prestan servicios en el engranaje del gobierno, incluyendo a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, como se desprende del artículo 108 de la Constitución Política, mismo que para los efectos de las responsabilidades, reputa como servidores públicos a los representantes de elección popular. Tal parece ser el espíritu de las flamantes disposiciones en torno a la en otro tiempo llamada 'responsabilidad oficial'.

### III.6 COMPETENCIA

Son numerosos y poseen muy diversas atribuciones los órganos llamados a intervenir en los diversos procedimientos -- que sobre responsabilidades oficiales instituye la ley.

De esta forma, el artículo 3º. de la Ley Federal de Res-

ponsabilidades de los Servidores Públicos, establece:

Artículo 3°. "Las autoridades competentes para aplicar - la presente ley serán:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- II. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación;
- III. Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV. El Departamento del Distrito Federal;
- V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VI. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- VII. El Tribunal Fiscal de la Federación;
- VIII. Los Tribunales de Trabajo en los términos de la legislación respectiva;
- IX. Los demás órganos jurisdiccionales que determinan las leyes.

Estableciéndose en el artículo 4°. de la misma ley que "los procedimientos para la aplicación de las sanciones a -- que se refiere el artículo 109 Constitucional se desarrollarán autónomamente, según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior, turnar las denuncias a quien deba conocer - de ellas".

En tratándose del juicio político, como de la declara-- ción de procedencia del procesamiento penal de los servido--

res públicos que gozan de fuero, es la Cámara de Diputados, en calidad de Gran Jurado, la competente para decidir acerca de la separación del cargo y de la privación de inmunidad -- (retiro del fuero), cuando vengan al caso delitos oficiales o comunes cometidos por los altos funcionarios de la Federación y de los Estados, salvo el Presidente de la República, según la lista contenida en los artículos 110 Constitucional y 5°. de la Ley Federal de Responsabilidades.

Las Cámaras de Diputados y Senadores, constituidas en Jurados de Acusación y Sentencia, respectivamente, conocen de los delitos oficiales de los altos funcionarios, conforme a los tipos determinados por el artículo 7°. de la Ley Federal de Responsabilidades, el cual dispone lo siguiente:

Artículo 7°. "Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho;

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando causen perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la socie

dad, 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.

Así como también de los delitos comunes en que incurra el Presidente de la República.

Lo relativo a la competencia en materia de juicio político, se encuentra previsto en el artículo 10 de la Ley mencionada, la cual expresamente señala "corresponde a la Cámara de Diputados instruir el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano de acusación y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia".

De esta manera las Cámaras mencionadas, a través de su Gran Comisión, habrán de integrar Comisiones para el despacho de los asuntos, proponiendo la integración de una Comisión a cuyo cargo estará la substanciación del procedimiento en materia de juicio político e igualmente lo referente a la declaración de que ha lugar a proceder penalmente en contra de alguno de los sujetos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución Política vigente, sin dejar de tomar en cuenta lo --

preceptuado en la Ley Orgánica del Congreso General de los Es  
tados Unidos Mexicanos.

Una vez que se ha substanciado lo anterior, cada Cámara designará, de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes, que formarán la sección instructora de la Cámara de Diputados y de enjuiciamiento en el Senado.

### III.7 ORGANIZACION

Antes de referirnos a los órganos especiales, específicamente creados por la Ley Federal de Responsabilidades, para la instrumentación del procedimiento previsto en el artículo 110 de la Constitución Política, esto es, a las Secciones de las Cámaras, creo pertinente mencionar algunos aspectos importantes sobre la organización constitucional de cada una de -- las Cámaras.

El artículo 50 Constitucional establece, "el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores". Consagrando entonces la Constitu--ción, en lo que se refiere al Poder Legislativo, el sistema - de dos Cámaras o bicameral.

Este sistema fue adoptado por la Constitución de 1824, - al establecer la Cámara de Diputados sobre la base de la re--presentación proporcional al número de habitantes y el Senado



compuesto por dos representantes de cada Estado. La elección de los primeros se hacía por los ciudadanos y la de los segundos por las legislaturas de los Estados. (Arts. 8°. y -15).

La Constitución Centralista de 36 conservó el bicameralismo, pero naturalmente el Senado no tuvo ya la función de representar a los Estados, que habían dejado de existir.

En las Bases Orgánicas de 43, de Centralismo más acentuado que la anterior Constitución, el Senado si adquirió cierto matiz de representante de clases. Un tercio del número total de Senadores era designado por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, eligiéndose precisamente entre aquellas personas que se hubieran distinguido en la carrera civil, militar o eclesiástica y que hubieran desempeñado algunos de los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República, Secretarios del Despacho, Ministro Plenipotenciario, Gobernador, Senador o Diputado, Obispo o General de División. (Arts. 32, 39 y 40).

Al restablecerse en 46 la Carta de 24, el Acta de Reformas alteró la organización federalista del Senado, pues además de los representantes de cada uno de los Estados y del Distrito Federal debería estar integrado por un número de Senadores equivalente al número de Estados, elegidos por los demás Senadores, los Diputados y la Suprema Corte de Justicia, entre aquellas personas que hubieren desempeñado pues--

tos de importancia, tal como se establecía en las Bases Orgánicas de 43 (Arts. 8, 9, y 10 del Acta de Reformas).

En el Constituyente de 56 el dictamen de la Comisión propuso el sistema unicamerista que suprimía el Senado, decidiéndose la Asamblea por este sistema por cuarenta y cuatro votos a favor y treinta y ocho en contra.

Sin embargo, la comisión pretendió suplir, mediante las Diputaciones, la función del Senado consistente en representar a las Entidades Federativas.

Posteriormente en la circular de 14 de agosto de 1867, - Lerdo de Tejada propuso como primera reforma constitucional - la introducción del bicamerismo, fundándose en que sirve para combinar en el Poder Legislativo el elemento popular y el elemento federativo.

En las reformas de 74 cristalizó el pensamiento de Lerdo, consagrándose cumplidamente el bicamerismo de tipo norteamericano, con la Cámara de Diputados, elegida proporcionalmente a la población y el Senado, compuesto por dos representantes de cada Estado y del Distrito Federal.

Desde entonces nadie ha discutido la necesidad de que -- exista el Senado. En cuanto a la organización constitucional de cada una de las dos Cámaras Federales, desde las reformas de 1933 a los artículos 51, 55 y 58 se varió la duración en su encargo de los Diputados y Senadores.

El período de los primeros se aumentó de dos a tres años, y el de los segundos de cuatro a seis años; además, a partir de entonces, el Senado se renueva totalmente en el término que se indica, en lugar de la renovación por mitad de cada dos años que prescribía el artículo original. Como en la Cámara de Diputados, la representación es proporcional a la población es necesario fijar en la Constitución el número de habitantes al cual corresponde un Diputado. Según el artículo 51 de la Constitución de 17 debía elegirse un Diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o fracción que pasase de veinte mil, y la población del Estado o Territorio que fuere menor de la indicada, debería no obstante, elegir un Diputado propietario. Las reformas del 28, de 43, de 51 y de 60 han ido aumentando el número de habitantes que se requiere como base para la elección de cada Diputado.

Según los artículos 53 y 57, por cada Diputado o Senador propietario se elegirá un suplente. El suplente reemplaza al propietario en sus funciones, en los casos de licencia, de separación definitiva del cargo o cuando, en las hipótesis del segundo párrafo del artículo 63, la ausencia a las sesiones del propietario durante diez días consecutivos, hace presumir que renuncia a concurrir hasta el período inmediato.

Ahora bien, para que las Cámaras puedan actuar, se necesita que haya quórum, es decir, que esté reunido cuando menos de terminado número de representantes. Una vez que está satisfecho el quórum, las resoluciones se adoptan por 'mayoría'.

La mayoría es el número de representantes que decide, dentro de otro número de representantes, generalmente mayor, que es el que constituye el quórum. Por regla general, consignada en el artículo 63, el quórum en el Senado se integra por las dos terceras partes de sus miembros y en la Cámara de Diputados por más de la mitad de los suyos. Una vez que por reunirse el quórum, la Cámara puede actuar, las decisiones se toman generalmente por mayoría de los miembros presentes.

Respecto al procedimiento en el juicio político, el artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades establece que para instruir el procedimiento mencionado, las Cámaras de Diputados y Senadores a través de su Gran Comisión, propondrá la constitución de Comisiones para el despacho de los asuntos, -- proponiendo la integración de una Comisión, en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Aprobada esa propuesta, por cada Cámara se designará de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección Instructora de la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores.

## CAPITULO IV

### EL PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE JUICIO POLITICO

#### IV.1 LA NOTICIA DEL DELITO

Doctrinariamente se ha establecido que el conocimiento -- de un hecho delictuoso puede ser en forma directa o inmediata; por conducto de los particulares, por la policía o por quienes estén encargados de un servicio público, por la autoridad judicial al ejercer sus funciones, cuando aparezca la probable comisión de un hecho delictuoso en la secuela procesal (civil o penal); y por acusación o querrela.

Dentro del ámbito del Derecho de Procedimientos Penales, es importante distinguir la denuncia, como medida informativa y como requisito de procedibilidad. Como medio informativo, es utilizada para hacer del conocimiento de la autoridad competente lo que se sabe acerca del delito, ya sea que el portador de la noticia haya sido afectado; o bien, que el ofendido sea un tercero. De tal consideración, se concluye que: la denuncia puede presentarla cualquier persona en cumplimiento de un deber impuesto por la ley. En nuestro Derecho, atendiendo al contenido del artículo 16 Constitucional, advertimos que el legislador, incluyó la palabra 'denuncia' (entre otros elementos para poder dictar una orden de aprehensión).

Al referirse a la denuncia, Rivera Silva considera que la

obligatoriedad de la presentación de la denuncia es parcial y no absoluta, ya que para hablar de obligatoriedad se requiere que exista la sanción. Señala además "si el legislador quiere que se denuncien los hechos delictivos de los cuales se -- tiene conocimiento, debe fijar una sanción para cuando no se ejecute este acto, o sea, para cuando no se hace la denun- -- cia". (83)

La denuncia entonces, viene a ser una facultad potestativa. Sin embargo, en mi concepto, es un deber de toda persona, y su justificación está en el interés general para conservar la paz social.

Como noticia del crimen, la denuncia en general puede ser presentada por cualquier persona, sin importar que la misma -- provenga de un procesado, de un sentenciado, de un nacional o de un extranjero. Ni el sexo, ni la edad, son un obstáculo, - salvo las excepciones previstas por la ley.

La denuncia se hará verbalmente o por escrito ante el Ministerio Público o ante cualquier funcionario o agente de la - Policía Judicial, situación que obliga a proceder de oficio a la investigación de los delitos, siempre y cuando se trate de infracciones que requieran para su persecución, el cumplimiento de ningún requisito de procedibilidad o que se venza un obs

---

(83) Rivera Silva, Manuel. EL PROCEDIMIENTO PENAL. Editorial - Porrúa. 10a. Edición. México. 1979. p. 102.

táculo procesal que impida iniciar el procedimiento o la prosecución del mismo.

En materia de juicio político y con base en lo ordenado por el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 12 de la nueva Ley de Responsabilidades establece:

Artículo 12. "Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular por escrito denuncia ante la Cámara de Diputados por las conductas a que se refiere el artículo 7º., y por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las legislaturas locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia locales por las que determina el párrafo segundo del artículo 5º."

Presentada la denuncia y ratificada dentro de tres días naturales, se turnará a las Comisiones de Gobernación y Pun--tos Constitucionales y de Justicia, con la documentación que le acompañe, para que se dictamine si la conducta atribuida, corresponde a las enumeradas por aquellos preceptos y si el inculpado está comprendido entre los servidores públicos a -- que se refiere el artículo 2º., así como si la denuncia es -- procedente y por lo tanto amerita incoacción del procedimiento.

Una vez acreditados estos elementos, la denuncia se turnará a la Sección Instructora de la Cámara. Las denuncias --

anónimas no producirán ningún efecto".

Esto es, cuando se han acreditado los elementos de la denuncia, se turnan a la Sección Instructora de la Cámara, para que practiquen todas las diligencias encaminadas a la comprobación de la conducta o hecho, estableciendo las características y circunstancias del caso, al igual que la intervención - que en ello haya tenido el servidor público que fuere denunciado.

En relación con esto, Guillermo Colín Sánchez afirma que "hubiera sido más técnico señalar que las diligencias que - - practique la Sección Instructora, estén encaminadas a la comprobación del cuerpo del delito y a la presunta responsabilidad en su caso, del indiciado". (84)

Ratificada la denuncia, dentro de los tres días naturales siguientes, la Sección informará al acusado los hechos, y de inmediato se le hará saber la garantía de defensa en la -- forma y términos previstos por la Constitución Política y además, ya sea compareciendo o informando por escrito lo que a - sus intereses convenga, pero ésto lo hará dentro de los siete días naturales, contados a partir del momento en que se llevó a cabo la notificación.

---

(84) Colín Sánchez, Guillermo. Opus. Cit. p. 254.



#### IV.2 LA PRUEBA

Colín Sánchez sostiene que la prueba, es el factor básico sobre el que gravita todo el procedimiento, y que de ésta depende el nacimiento del proceso, su desenvolvimiento y la realización de su último fin, afirmando que "si quienes deben determinar la situación jurídica del probable autor de una conducta o hecho ilícito, no se sustentaran en ella para fundar sus determinaciones, éstas carecerían de la fuerza necesaria para su justificación particular y general". (85)

Etimológicamente, el término 'prueba' proviene de 'probandum', cuya traducción es 'patentizar, hacer fe'.

Gramaticalmente es un sustantivo que alude a la acción de probar, es decir, a la demostración de que existió la conducta o hecho concreto; origen de la relación jurídica-material de Derecho Penal, y luego, de la relación jurídico-procesal.

Florián, al estudiar el tema en cuestión señala que, "en el lenguaje jurídico, la palabra prueba tiene varios significados.

Efectivamente, no sólo se llama así a lo que sirve para proporcionar la convicción de la realidad y certeza del hecho o cosa, sino también está destinada a proporcionar la certeza

---

(85) Colín Sánchez, Guillermo. Opus. Cit. p. 300.

del resultado mismo, y el procedimiento que igualmente debe seguirse para obtenerlo". (86)

Un concepto sobre la prueba lo emite el autor primeramente mencionado, quien considera que prueba es "todo medio factible de ser utilizado para el conocimiento de la verdad histórica y personalidad del delincuente, para de esa manera estar en aptitud de definir la pretensión punitiva estatal". (87)

De Pina por su parte, considera que prueba es "la actividad procesal, encaminada a la demostración de la existencia de un hecho o acto de su inexistencia". (88)

La prueba penal nace en el momento mismo en que suceden los hechos, en consecuencia opera desde la Averiguación Previa, etapa procedimental, en la cual el funcionario de la Policía Judicial, lleva a cabo la recolección de todo elemento que le conduzca al conocimiento del delito y de la presunta responsabilidad:

Más tarde continúa en la instrucción, en segunda instancia, y aún prosigue, en algunas ocasiones en la ejecución de la sentencia, independientemente de que con ella, no se persigan los fines antes señalados, sino otros de importancia singular para el sentenciado (condena condicional, libertad pre-

---

(87) Colín Sánchez, Guillermo. Opus. Cit. p. 301.

(87) Ibid. p. 302.

(88) De Pina, Rafael. Opus. Cit. p. 318.

paratoria).

No obstante lo señalado, adviértase que si bien, en la primera etapa de la instrucción pueden darse actos de prueba (inspección, examen de testigos, etc.) en la segunda, se cuenta con mayor oportunidad para desahogar el material probatorio, y aún cuando la prueba es relevante en todas las etapas procedimentales, alcanza su máximo desarrollo en la segunda de la instrucción, la cual permite que aquella produzca todas sus manifestaciones y efectos sobre el tema central del proceso.

La prueba penal, se rige conforme a los principios denominados: presunción de dolo, pertinencia y utilidad.

A) Presunción de Dolo. La presunción *juris tantum* de dolo, atañe al procedimiento penal y concretamente a la prueba, independientemente de que en nuestro medio, la parte general del Código Penal la prevea en el artículo 9°. cuyo texto indica: "la intención delictuosa se presume salvo prueba en contrario".

B) Pertinencia. La prueba cuando es pertinente, se constituye en vehículo apropiado para la realización de los fines específicos del proceso penal.

En otros términos, debe ser idónea, de lo contrario, no se llegaría al conocimiento de la verdad, sino al absurdo.

C) Utilidad. La prueba debe ser útil; su empleo se justi

fica si conduce a lograr lo que se pretende.

El objeto de la prueba es el 'thema probandum', la cuestión que dio origen a la relación jurídica-material de Derecho Penal, lo que debe probarse, es decir, que se ejecutó una conducta o hecho encuadrable en algún tipo penal preestablecido (tipicidad) o, en su defecto, la falta de algún elemento (atipicidad), o cualquier otro aspecto de la conducta; cómo ocurrieron los hechos, en dónde, cuándo, por quién, para qué, etc.

En resumen, son objeto de prueba: la conducta o hecho -- (aspecto interno y manifestación), las personas (probable autor del delito, ofendido, testigos), las cosas (en tanto que en éstas recae el daño, o sirvieron de instrumento o medio para llevar a cabo el delito) y, por último, los lugares, por que de su inspección, tal vez se coliga algún aspecto o alguna modalidad del delito.

El objeto de prueba es, fundamentalmente, la demostración del delito, con sus circunstancias y modalidades (conducta o hecho, tipicidad, imputabilidad, culpabilidad), la personalidad del delincuente, el grado de responsabilidad y el daño -- producido.

Puede recaer también sobre otras cuestiones comprendidas en la parte general del Derecho Penal (Teoría de la Ley Penal), así como, en el orden negativo, sobre la ausencia de conducta,

atipicidad, causas de justificación, inimputabilidad, inculpa-  
bilidad y excusas absolutorias.

Ahora bien, órgano de prueba, es la persona que proporcio-  
na el conocimiento de los hechos por cualquier medio factible.  
De los sujetos intervinientes en la relación procesal, son ór-  
ganos de prueba: el probable autor del delito, el ofendido, el  
legítimo representante, el defensor y los testigos.

Este carácter no es posible atribuirlo a los órganos ju-  
risdictionales, al Ministerio Público, a los peritos, pues el  
Juez no es órgano y en cuanto órgano no es Juez.

El Ministerio Público, por su misma naturaleza y atribu-  
ciones, tampoco puede ejercer una doble función, por lo tanto,  
nunca puede ser órgano de prueba.

Por último los peritos, debido a la naturaleza de la peri-  
tación, tampoco son órgano de prueba. El medio de prueba es -  
la prueba en sí. Es un vehículo para alcanzar un fin, esto --  
significa que, para su operancia, debe existir un órgano que -  
le imprima dinamismo y así a través de uno o más actos detemi-  
nados, se actualice el conocimiento. En nuestra legislación,-  
el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal,-  
reconoce como medios de prueba:

- I. La confesión judicial;
- II. Los documentos públicos y privados;
- III. Los dictámenes de peritos;

- IV. La inspección judicial;
- V. Las declaraciones de testigos, y
- VI. Las presunciones.

Agrega que también se admitirán como prueba, todo aquello que se presente como tal, siempre que a juicio del funcionario que practique la averiguación pueda constituirlo. (Art. 135).

Del contenido de la última parte de este precepto, se desprende la inutilidad de la enumeración que antecede; por eso el Código Federal de la materia, en su artículo 206 sólo admite la disposición general referida en el último párrafo del artículo antes mencionado.

Dentro del Título dedicado por el Código del Distrito a las pruebas, además de las mencionadas, regula la reconstrucción de hechos, los cateos y visitas domiciliarias, la interpretación la confrontación y el careo; lo mismo sucede en el Código Federal, con excepción del cateo y las visitas domiciliarias, no incluidas dentro del Título referente a las pruebas.

La necesidad de determinar la verdad histórica y la personalidad del delincuente, obliga, como lo señalan las disposiciones legales citadas, a que en la secuela procesal, se allegue y admita, todo lo que facilite el conocimiento de los hechos, con sus circunstancias y modalidades; no sometiendo a

los integrantes de la relación jurídica procesal a la obligación de utilizar únicamente las pruebas convencionales señaladas en una lista.

Por otra parte, es importante hacer mención, de los tres sistemas probatorios, objetos de la doctrina y la legislación y que son: Sistema Libre, Sistema Tasado y Sistema Mixto.

El sistema probatorio vigente en México, es de tipo mixto, con marcada tendencia a libre.

En tratándose del juicio político, una vez que se han -- acreditado los elementos necesarios de denuncia, y turnada a la Sección Instructora de la Cámara, ésta practicará todas -- las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquella, estableciendo las características y circunstancias del caso, precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado. Debiendo posteriormente y en términos del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades vigente, abrir un período de pruebas de -- treinta días naturales, dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezca el denunciante, el servidor público así como las que la Sección de referencia estime convenientes.

Si al concluir el plazo señalado, no hubiere sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, la Sección Instructora, podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesario.

Las probanzas quedan condicionadas para su admisión a - que la Sección las considere pertinentes, pues de no ser así, serán rechazadas, esto último, creemos no es equilibrado, - - pues desde un muy particular punto de vista, lo que para la - Sección Instructora puede ser impertinente, al indiciado y a su defensor puede parecerles totalmente pertinente.

#### IV.3 LOS ALEGATOS Y LAS CONCLUSIONES

De Pina define el alegato, como "el razonamiento o serie de razonamientos con que los abogados de las partes (o las personas que pueden estar autorizadas al efecto), pretenden con--vencer al Juez o Tribunal de la Justicia, de la pretensión o - pretensiones sobre las que están llamados a decidir. Pudiendo ser verbales o escritos". (89)

Mientras que las conclusiones son, de acuerdo con el mismo autor, actos destinados a formular la calificación de los - hechos y circunstancias que resulten de las actividades proba--torias llevadas a efecto, en el período de instrucción.

Las conclusiones contienen una exposición sucinta y metódica de los hechos conducentes, proponen las cuestiones de Derecho que de ellos surjan, citan las leyes, ejecutorias o doctrinas aplicables y terminan su pedimento en proposiciones concretas.

---

(89) De Pina, Rafael. Opus. Cit. p. 66.



Gramaticalmente, la palabra 'conclusión', procede del verbo 'concluir' o sea llegar a determinado resultado o solución; por eso desde el punto de vista jurídico, las conclusiones son "actos procedimentales realizados por las partes, con el objeto, en unos casos de fijar las bases sobre las que versará el debate en la audiencia final, y en otros, para fundamentar la acusación o se sobresea el proceso". (90)

Las conclusiones son actos procedimentales, por que entrañan actividad de las partes en momentos distintos, aunque sucesivos y dependientes; por lo cual no debe hablarse en singular, diciendo que es un acto, como aseguran algunos autores.

Si se afirma que se llevan a cabo por las partes, los indicados para formularlas son, en el proceso penal, el Ministerio Público y la defensa, más en función de las facultades tan amplias concedidas a ésta, queda incluido también el procesado, quien directamente puede hacerlo, pues si tiene derecho a defenderse por sí mismo, obviamente sus conclusiones implican actos de defensa.

En materia de juicio político, terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos a la del servidor público y sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieren para formular alegatos, que deberán presentar por escrito, contando con un término -

---

(90) Colín Sánchez, Guillermo. Opus. Cit. p. 437.

de seis días naturales a partir del momento en que fenezca el de los tres días naturales. (Art. 15 Ley de Responsabilidades)

Cumplido el término para la presentación de alegatos, se hayan presentado o no, la Sección Instructora deberá formular conclusiones con base en las constancias del expediente.

Se dice que "para este efecto, analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento". (Art. 17 L.R.)

El artículo 16 de la Ley de Responsabilidades vigente, indica que para la formulación de conclusiones, deberá analizarse detenidamente la conducta y los hechos imputados y se harán las consideraciones jurídicas que procedan, para determinar si se sigue o no el procedimiento.

Del contenido de la ley mencionada, se colige que, la probable responsabilidad del indiciado, dependerá de que esté integrado el cuerpo del delito y haya elementos que permitan desprenderla, y como se trata de conclusiones habrá que pedir se sancione al servidor público, con destitución, e inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público de uno a veinte años. Formuladas que fueren las conclusiones, la Sección Instructora las turnará a --

los Secretarios de la Cámara de Diputados, para que den al Presidente de la misma cuenta de lo anterior. A partir de ese momento, la Cámara de Diputados se reunirá para resolver dentro de los tres días naturales siguientes sobre la imputación. Los Secretarios harán saber lo indicado al denunciante y al servidor público, con el fin de que uno y otro sujeto, señale lo que a su derecho convenga. Además, corresponde a la Sección Instructora, la práctica de todas las diligencias encaminadas a obtener el conocimiento de los hechos, para así, contar con suficientes elementos que le permitan formular sus conclusiones y presentarlas a los Secretarios de las Cámaras durante un plazo de sesenta días naturales, mismos que se contarán desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo. Si esto es así, podrá solitar a la Cámara se amplíe el plazo por un tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción. Este término no excederá de quince días, conviene advertir que, los términos "deben entenderse comprendidos dentro del período ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente período ordinario o extraordinario que se convoque". (Art. 19 L.R.)

Y una vez que el plazo haya fenecido; es decir, el de los tres días (que señala el artículo 18), la Cámara de Diputados, con el carácter de órgano de acusación, ordenará a la Secretaría, dé cuenta de las constancias procedimentales o

una síntesis respecto a los puntos substanciales de éstas y también a las conclusiones de la Sección Instructora. En la sesión correspondiente, el denunciante puede llevar a cabo, - las réplicas que considere necesarias, razón por la cual, en las condiciones anotadas, el indiciado podrá hacer uso de la palabra en la forma y términos que convenga a sus intereses. Una vez substanciado lo anterior, se retirará el denunciante, el servidor público y su defensor, para que se discutan las conclusiones y se sometan a votación.

#### IV.4 LA ACUSACION

Ya se ha expresado que el juicio político, queda condicionado a que las acciones u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 Constitucional, se - "cometan en perjuicio de los intereses fundamentales o de su buen despacho". También establecimos que el juicio político únicamente puede iniciarse durante el tiempo en que el servidor desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de haber concluido sus funciones.

Determinado lo anterior, si la Cámara resuelve que no - procede acusar al servidor público, continuará en el ejercicio de su cargo. En caso contrario, se pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, remitiendo el expediente de acusación, no sin antes designar una comisión de tres diputados, -

para que sostengan aquella ante el Senado.

En el momento en que la Cámara de Senadores reciba la acusación, la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, misma que emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y su defensor para que se presenten con sus alegatos por escrito, dentro de un término de cinco días naturales siguiendo al emplazamiento.

Fenecido el término, con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento formulará conclusiones teniendo como base, - las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos - en su caso, además, propondrá la sanción que, a juicio de la misma, deba imponerse, sin olvidar invocar los preceptos en - que se funde para tales pedimentos.

Esta Sección, queda facultada para oír a la Comisión de Diputados que sostiene la acusación y al acusado y su defensor ya sea porque los anteriores lo hayan solicitado, o bien por estimarlo adecuado a la propia sección, la cual puede ordenar también la práctica de otras diligencias que le permitan formular sus conclusiones.

#### IV.5 EL JURADO DE SENTENCIA Y LA AUDIENCIA

Una vez que han sido recibidas las conclusiones por la - Secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que debe erigirse ésta en Jurado de Sentencia, dentro de las veinticuatro-

horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, por la Secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que debe erigirse ésta en Jurado de Sentencia, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, procediendo la Secretaría a citar a la Comisión a que se refiere el artículo 21 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al acusado y a su defensor.

A la hora señalada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores, la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de conformidad con las siguientes normas:

1. La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento;

2. Acto continuo, se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor o a ambos;

3. Retirados el servidor público y su defensor, permaneciendo los Diputados en la sesión, se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean puntos de acuerdo, que en ellas se contengan, el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

Por lo que toca a Gobernadores, Diputados a las legislaturas locales y Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a la recepción de las conclusiones. En este caso la senten-

cia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se co  
municará a la legislatura local respectiva, para que en ejer-  
cicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

## C O N C L U S I O N E S

1. EL JUICIO POLITICO EN CUANTO A SU NATURALEZA, ES -  
TOTALMENTE AJENO A LA ACTIVIDAD JUDICIAL, YA QUE GIRA SOBRE -  
HECHOS NO DELICTUOSOS, Y CONCLUYE CON LA DESTITUCION E INHABI  
LITACION.

2. LA NORMACION CONSTITUCIONAL DEL JUICIO POLITICO, -  
ES DEL TODO DIVERSA: HECHOS IMPUTADOS, PROCEDIMIENTO, RESOLU-  
CIONES Y TRIBUNAL.

3. EL JUICIO POLITICO TIENE UNA JURISDICCION ESPECIAL,  
QUE SE CARACTERIZA POR LOS ACTOS U OMISIONES QUE LE DAN NACI-  
MIENTO Y VIDA Y CUYA NATURALEZA, OBLIGA A UN CUERPO POLITICO  
A CONSTITUIRSE EN TRIBUNAL.

4. A DIFERENCIA DE LA INVIOLABILIDAD E INMUNIDAD, QUE  
MIENTRAS SUBSISTEN CIERRAN EL PASO A LA JURISDICCION, ERIGIEN  
DO ANTE ELLA UN OBSTACULO; EL JUICIO POLITICO, TAN SOLO CONDI  
CIONA SU EJERCICIO.

5. AUN CUANDO EL JUICIO POLITICO PARECE CONTRARIO AL  
PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY, EN REALIDAD SATISFACE UNA  
DOBLE FINALIDAD: PONER A LOS ENJUICIADOS AMPARADOS POR EL, A  
CUBIERTO DE PERSECUSIONES DEDUCIDAS A LA LIGERA, Y A LA PAR,  
RODEAR DE ESPECIALES GARANTIAS SU JUZGAMIENTO, PARA PROTEGER-



LO CONTRA LAS PRESIONES QUE LOS SUPUESTOS RESPNSABLES PUDIERAN EJERCER SOBRE LOS ORGANOS JURISDICCIONALES ORDINARIOS.

6. EL JUICIO POLITICO NO PUEDE SEGUIRSE DE NINGUNA -- MANERA ANTE LOS JUECES; EXCLUSIVAMENTE LA ACCION RESPECTIVA PUEDE Y DEBE INTENTARSE EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 110 -- CONSTITUCIONAL, ANTE EL SENADO DE LA REPUBLICA, PREVIA ACUSA CION DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

7. LA NECESIDAD DE REPRIMIR LA INMORALIDAD DE LOS -- FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS, ES UN PROPOSITO TAN HONDAMENTE SEN TIDO POR LA COLECTIVIDAD, QUE EN TODOS LOS PROYECTOS Y CONS TITUCIONES QUE SE NOS HAN DADO, HAY UNA REFERENCIA ESPECIFI CA A LA RESPONSABILIDAD DE ESTOS, EN TITULO EXPRESO, LO QUE NO OCURRE EN LAS CONSTITUCIONES DE OTROS PUEBLOS.

8. NUESTRA CONSTITUCION POLITICA MAS QUE EXCULPAR, -- PROCURA QUE TODO SERVIDOR PUBLICO ACEPTE LA RESPONSABILIDAD TOTAL DE SUS ACTOS.

9. EN LAS COMPLICADAS FUNCIONES DEL ESTADO, CADA UNO DE SUS ORGANOS DEBE ESTAR LIMITADO EN SU CAMPO DE ACCION Y -- LAS PERSONAS QUE DESEMPEÑEN FUNCIONES PUBLICAS, DEBEN SER -- RESPONDABLES DE SUS ACTOS, PORQUE ESTOS NO DEPENDEN DE LA VO LUNTAD ABSURDA Y CAPRICIOSA DEL DESPOTA, SINO DE UNA ESTRIC TA OBSERVANCIA A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES.

10. SI BIEN ES CIERTO QUE LA RESPONSABILIDAD ES UN CONCEPTO COMUN A TODOS, TAMBIEN LO ES QUE LA QUE CORRESPONDE Y DEBE EXIGIRSE A UN FUNCIONARIO O SERVIDOR PUBLICO, ES GRAVE Y TRASCENDENTE.

11. SI EL ESTADO DICTA DISPOSICIONES PARA REGIR LOS ACTOS DE LOS PARTICULARES Y HACER POSIBLE SU CONVIVENCIA, -- DENTRO DE UN ORDEN JURIDICO EN QUE EL DERECHO DE UNA PERSONA ESTE LIMITADO POR EL DERECHO DE LOS DEMAS; DEBE ENTONCES, -- DICTAR IGUALMENTE LAS MEDIDAS QUE CONSIDERE EFICACES PARA DEPURAR LA ADMINISTRACION PUBLICA Y PERSEGUIR A LOS FUNCIONARIOS INDIGNOS, COMO UNA FORMA DE PROPORCIONAR UNA AUTENTICA SEGURIDAD JURIDICA A SU COMPONENTE FUNDAMENTAL; LA POBLACION.

12. UN EFECTIVO SISTEMA PARA EXIGIR RESPONSABILIDAD DEBE REUNIR NECESARIAMENTE TRES ASPECTOS: LA EXISTENCIA DE LEYES QUE ESTABLEZCAN FIGURAS DELICTIVAS, CONFORME A LOS ESTRICTOS REQUERIMIENTOS CONSTITUCIONALES; TRIBUNALES QUE GOCCEN DE UNA IDONEA COMPETENCIA Y, POR ULTIMO, DE UN EFECTIVO SISTEMA DE ACUSACION, QUE REUNA LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE EL ACUSADOR, PARTICULAR O NO PARTICULAR, NO EVITE HACERLO POR TEMOR A LAS REPRESALIAS POR PARTE DE LOS ACUSADOS.

## B I B L I O G R A F I A

- CARRANCA Y TRUJILLO,  
Raúl. Derecho Penal Mexicano. Parte Ge  
neral. 15a. Edición. Editorial -  
Porrúa. México. 1986.
- CASTELLANOS TENA,  
Fernando. Lineamientos Elementales de Dere  
cho Penal. Parte General. 1a. --  
Edición. Editorial Porrúa. México  
1981.
- COLIN SANCHEZ,  
Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimien  
tos Penales. 8a. Edición. Edito  
rial Porrúa. México. 1984.
- DE PINA,  
Rafael. Diccionario de Derecho. 7a. Edi  
ción. Editorial Porrúa. México,-  
1978.
- F. CARDENAS,  
Raúl. Responsabilidad de los Funciona  
rios Públicos. 1a. Edición. Edi  
torial Porrúa. México. 1982.
- GARCIA RAMIREZ,  
Sergio. Derecho Procesal Penal. 2a. Edi  
ción. Editorial Porrúa. México.-  
1977.

- GARCIA RAMIREZ,  
Sergio y  
ADATO DE IBARRA,  
Victoria.  
Prontuario del Proceso Penal Me-  
xicano. 1a. Edición. Editorial -  
Porrúa. México. 1980.
- GONZALEZ BLANCO,  
Alberto.  
El Procedimiento Penal Mexicano.  
2a. Edición. Editorial Porrúa.  
México. 1980.
- GONZALEZ BUSTAMANTE,  
Juan José.  
Principios de Derecho Procesal -  
Mexicano. 7a. Edición. Editorial  
Porrúa. México. 1983.
- GONZALEZ BUSTAMANTE,  
Juan José.  
Los Delitos de los Altos Funcio-  
narios y el Fuero Constitucional.  
Editorial Andrés Botas. México.-  
1946.
- GONZALEZ DE LA VEGA,  
Francisco.  
El Código Penal Comentado. Edito  
rial Porrúa. México. 1983.
- MORENO,  
Daniel.  
Derecho Constitucional Mexicano.  
5a. Edición. Editorial Pax-Méxi-  
co. México. 1979.
- PORTE PETIT CANDAUDAP,  
Celestino.  
Apuntamientos de la Parte General  
del Derecho Penal. 2a. Edición.-  
Editorial y Litografía Regina de  
los Angeles. México. 1973.

- RIVERA SILVA,  
Manuel. El Procedimiento Penal. 10a. Edición. Editorial Porrúa. México.- 1979.
- TENA RAMIREZ,  
Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 20a. Edición. Editorial Porrúa.- México. 1984.
- VILLALOBOS,  
Ignacio. Derecho Penal Mexicano. 4a. Edición. Editorial Porrúa. México.- 1983.

#### LEGISLACION CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
75a. Edición. Editorial Pac, S.A. de C.V., México. 1987.
- Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal. - -  
34a. Edición. Editorial Porrúa. México. 1981.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.  
2a. Edición. Editorial Porrúa. México. 1984.
- Semanario Judicial de la Federación.