

840

2e1



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"ATRIBUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES"

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA ACADEMICA DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RICARDO TERRONES PEREZ



CD. UNIVERSITARIA, D. F.

1991

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



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 está 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.

INDICE

página

INTRODUCCION	I
------------------------	---

CAPITULO I ANTECEDENTES

1.1	LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1814	1
1.2	LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1824	4
1.3	LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836 . . .	10
1.4	LAS BASES ORGANICAS DEL 12 DE JUNIO DE 1843	12
1.5	LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1857	14
1.5.1	LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION, DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 1870	17
1.5.2	LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 104 Y 106 CONSTITUCIONALES, DEL 6 DE JUNIO DE 1896 . . .	19
1.6	LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917	22
1.6.1	REFORMAS AL ARTICULO 111 CONSTITUCIONAL, DE 20 DE AGOSTO DE 1928	24

1.6.2	LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS, DEL 21 DE FEBRERO DE 1940	27
1.6.3	REFORMAS AL ARTICULO 111 CONSTITUCIONAL, DEL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1944	30
1.6.4	LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS, DEL 4 DE ENERO DE 1980	31
1.6.5	REFORMAS AL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL, DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1982	34
1.6.6	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1982	36

CAPITULO II

FACULTADES DEL PODER LEGISLATIVO EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES

2.1	PRESENTACION Y DEBATE EN LOS CONGRESOS CONSTITUYENTES DE 1856 Y 1916 DE LOS ARTICULOS REFERENTES A LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	45
2.2	NATURALEZA JURIDICA DE LAS RESOLUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO	64
2.3	EXPERIENCIA PARLAMENTARIA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	70

CAPITULO III
EL JUICIO POLITICO ANTE EL
CONGRESO DE LA UNION

3.1	QUIENES PUEDEN SER JUZGADOS EN ESTA INSTANCIA	81
3.2	PROCEDIMIENTO	86
3.3	EFFECTOS DE LA RESOLUCION	93

CAPITULO IV
LA DECLARACION DE PROCEDENCIA CUANDO
MEDIE UN ILICITO EN EL CASO DE
FUNCIONARIOS QUE GOZAN DE FUERO

4.1	EL FUERO CONSTITUCIONAL	98
4.2	CLASES DE DELITOS EN QUE PUEDE INCURRIR EL SERVIDOR PUBLICO	108
4.3	EL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACION DE PROCEDENCIA	114
4.4	TIPOS DE RESOLUCION Y SUS EFFECTOS	120
	CONSIDERACIONES FINALES	126
	BIBLIOGRAFIA	137

INTRODUCCION

La razón que me llevó a elegir el tema en cuestión, se debe primordialmente a mi inquietud por conocer un poco más acerca de las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, así como disipar varios cuestionamientos, tales como si un servidor público puede incurrir en responsabilidad sólo en el ejercicio de sus funciones ó también fuera de estas; qué órgano tiene competencia para encauzar la acusación; cual es la situación jurídica del servidor público acusado; si al fincar la responsabilidad se cumplen las disposiciones legales ó simplemente viene a constituir un proceso ilusorio seguido ante los ojos de la ciudadanía; en fin cuestiones todas que revisten vital importancia en un Estado de Derecho como el nuestro.

El presente trabajo pretende estudiar las atribuciones del Poder Legislativo en materia de

responsabilidades de los servidores públicos, reguladas en el Título Cuarto de nuestra Carta Fundamental.

En el desarrollo del trabajo los artículos citados se van a analizar para conocer su génesis, desarrollo y alcance, a través del tiempo en diferentes ordenamientos jurídicos que han regido la vida de nuestro país.

También se hace referencia de los resultados que han arrojado las experiencias en caso de responsabilidad de algún servidor público. Así como de los procedimientos que se siguen ante el Congreso de la Unión, los lineamientos que se deben cubrir y los efectos que se producen.

Como se mencionó anteriormente, vivimos en un Estado de Derecho y en consecuencia, el gobierno debe preocuparse porque las relaciones entre las autoridades, y la ciudadanía sean cordiales, buscando los mecanismos necesarios para este objeto, tratando de

resolver uno de los problemas sociales más graves que padece el país.

Una necesidad primordial es precisamente el corregir la actuación de los servidores públicos que abusan de su cargo para beneficiarse ó para cometer actos arbitrarios que lesionen gravemente el interés público y hacen que la ciudadanía pierda confianza en los servidores públicos y por ende en las instituciones que éstos representan.

Esa necesidad debe satisfacerse implementando la forma de evitar, corregir y, en último de los casos, sancionar con todo el peso de la ley al servidor público desleal, ya que es incuestionable que quien actúa a nombre de otro, sea como representante ó mandatario, debe responder de su actuación ante su representado ó su mandante.

Y con más razón un servidor público, que es colocado en ese cargo para servir al conglomerado social del que forma parte y que es el único soberano.

CAPITULO I ANTECEDENTES

1.1 LA CONSTITUCION DE 1814

Don José María Morelos y Pavón, que por encima de sus cualidades militares poseía un profundo amor a la justicia y la convicción profunda de que " El gobierno de buena Ley es superior a todo hombre " (1), tuvo la intuición genial de que una Constitución tiene que ser la expresión de las necesidades y los ideales de los hombres y la obra de un Congreso Constituyente formado por representantes del pueblo. Con ese objeto " el 28 de Junio de 1813 convocó a elecciones para la integración de una Asamblea que resultó ser el primer Congreso Constituyente de la nación mexicana " (2), que debía reunirse en el mes de septiembre en la ciudad de Chilpancingo, provincia de Tecpan, hoy Estado de Guerrero.

(1) Jesús Castañón, Et alia, Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán, Publicación de la Coordinación de Humanidades. U.N.A.M. México, 1964. pág. 2.

(2) Ibidem, pág. 2.

" El día 14 del mes citado los Diputados ahí reunidos comenzaron a sesionar y, al finalizar la primera sesión, el General Morelos entregó a los asambleístas los Sentimientos de la Nación. " (3) expresión de amor por lo humano, por la justicia social y por la libertad de los pueblos.

Los acontecimientos militares obligaron a los Diputados constituyentes a peregrinar por las intendencias de México como Puebla y Michoacán. Y en el curso de un año aquellos próceres de la Independencia perseguidos y en ocasiones rodeados por las tropas españolas tuvieron el valor y la serenidad necesarios para plasmar en un documento de inestimable valor, los más hermosos principios de la filosofía política de su tiempo, y el 22 de Octubre de 1814 en la ciudad de Apatzingán los representantes del pueblo concientes de la grandeza de su misión, firmaron el decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, iniciando así la historia de nuestro Derecho Político.

La Constitución de 1814 reguló la responsabilidad de los servidores públicos, al establecer en el artículo

(3) Jesús Castañón, Et alia, Op. Cit. pág. 3.

212 que " El tribunal de residencia se compondrá de siete jueces que el supremo congreso ha de elegir por suerte de entre los individuos que para este efecto se nombren, uno por cada provincia." (4)

El artículo 213 de la Constitución en análisis, mencionaba que el nombramiento de estos individuos lo hacían las juntas provinciales, el diverso 215 señalaba que los jueces de este Tribunal duraban en su encargo dos años, renovándose sucesivamente en la misma forma que los Diputados del Supremo Congreso. Por su parte el artículo 224 disponía que dicho Tribunal de Residencia conocería privativamente de las causas concernientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia, pudiendo admitir todas las acusaciones que se formulaban contra los citados funcionarios dentro del término perentorio de un mes, después de erigido dicho Tribunal; este era disuelto una vez que sentenciaban las causas que hubieren motivado su instalación.

(4) Ernesto De la Torre Villar, La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano, Instituto de Investigaciones Historicas. U.N.A.M., México, 1964, pág. 398.

1.2 LA CONSTITUCION DE 1824

Esta Constitución regulaba la materia de responsabilidades en la sección cuarta, titulada "DE LAS FUNCIONES ECONOMICAS DE AMBAS CAMARAS Y PRERROGATIVAS DE LOS INDIVIDUOS". Los artículos que señalaban las facultades que tenía el poder legislativo en caso de responsabilidades eran : el 38, 39, 40, 43, y 44, los cuales nos permitimos transcribir para una mejor ubicación.

"art. 38 Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones :

I. Del presidente de la federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, ó la forma establecida de gobierno, y por cohecho ó soborno durante el tiempo de su empleo.

II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, ó a que estos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución, ó a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

III. De los individuos de la Corte Suprema de Justicia, y de los secretarios del despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

IV. De los gobernadores de los estados, por infracciones de la Constitución Federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la Federación que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes federales de la Unión, y tambien por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma Constitución y leyes."

"art. 39 La cámara de representantes hará exclusivamente de gran jurado, cuando el presidente ó sus ministros sean acusados por actos en que hayan intervenido el senado ó el consejo de gobierno en razón de sus atribuciones. Esta misma cámara servirá del mismo modo de gran jurado en los casos de acusación contra el vicepresidente, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino."

"art.40 La cámara ante la que se hubiere hecho la acusación de los individuos de que hablan los dos artículos anteriores, se erigirá en gran jurado, y si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente."

"art.43 En las causas criminales que se intentaren contra los senadores ó diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquéllos acusados sino ante la cámara de estos, ni éstos sino ante la de senadores, constituyéndose cada cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha ó no lugar a la formación de causa."

"art.44 Si la cámara que haga de gran jurado en los casos del artículo anterior declarare, por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente." (5)

El Congreso General estaba integrado como en los Estados Unidos de Norteamérica en 1787, por dos Cámaras la de Diputados y la de Senadores, esta última también como en el

(5) Felipe Tena Ramirez, Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, México, 1985. págs. 172,173.

país vecino compuesta por dos Senadores de cada Estado de la República, independientemente de su tamaño ó de su poder político ó económico. (6)

Dentro de las facultades del Congreso que se encontraban previstas en el artículo 50 el Dr. Jorge Carpizo nos señala otras facultades a las cuales llama implícitas y nos pone de ejemplo el artículo 165 donde se le atribuye al Congreso la facultad de interpretar la Constitución, y conforme al artículo 38 cualquiera de las cámaras podría conocer en calidad de Gran Jurado de las acusaciones que se hicieren a los servidores públicos. (7) El Dr. Carpizo les da esa denominación que a nuestro muy particular punto de vista es erróneo, ya que si dichas facultades estaban contempladas en otros artículos son expresas, y por lo tanto dejan de ser implícitas siendo en todo caso facultades del Congreso

- (6) Antonio Carrillo Flores, Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. México, 1987, pág. 151.
- (7) Melo Abarrategui, Fix-Zamudio, Jorge Carpizo, Et alia, La Constitución Federal de 1824, Facultad de Derecho, División de Estudios Superiores, U.N.A.M. México, 1976, págs. 55, 57.

contempladas en disposiciones dispersas dentro de la misma Carta Fundamental, creemos que es mas apropiado el término "dispersas" porque dichas facultades no están encuadradas en el artículo 50 que se encarga de regular las facultades del Congreso.

Por otra parte el artículo 123 disponía que el Poder Judicial de la Federación residía en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito y, en la sección tercera, en el artículo 137, señala las atribuciones de dicho poder, concretamente en su fracción quinta señala :

"art. 137 Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes :

.....

.....

V. Conocer :

Primero. De las causas que se muevan al presidente y vicepresidente según los artículos 38 y 39 previa la declaración del artículo 40.

Segundo. De las causas criminales de los Diputados y Senadores indicadas en el artículo 43, previa la declaración de que habla el artículo 44.

Tercero. De las de los gobernadores de los Estados en los casos de que habla el artículo 38 en su parte tercera, previa la declaración prevenida en el artículo 40.

Cuarto. De las de los secretarios del despacho, según los artículos 38 y 40.

Quinto. De los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la República."(8)

Sin embargo, el artículo 139 disponía que para juzgar a los individuos de la Corte Suprema de Justicia, la Cámara de Diputados seleccionaba a veinticuatro individuos que no formaran parte del Congreso General y que tuvieran las cualidades que se requerían para ser ministro de dicha Corte, sobre los cuales recaía la responsabilidad de juzgar a los ministros.

Es decir, en la Constitución de 1824 se establecían dos formas de juzgar a los servidores públicos; una exclusiva para los ministros de la Corte Suprema y otra para los demás servidores públicos a quienes se acusaba ante las Cámaras, según el caso concreto. Esto es que cualquiera de las dos Cámaras podía conocer sobre las acusaciones contra el Presidente de la Federación, contra los individuos de la

(8) José Barragán Barragán, El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824, Publicaciones de la Coordinación de Humanidades, U.N.A.M. México, 1978, pág. 118.

Corte Suprema de Justicia, contra los secretarios del despacho y contra los gobernadores de los Estados. La Cámara de representantes conocía exclusivamente de acusaciones contra el Presidente, contra el vicepresidente y contra los ministros por actos en donde haya intervenido el senado.

La Cámara ante la que se hubiera hecho la acusación se erigía en Gran Jurado y si declaraba por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes que había lugar a la formación de causa, quedaba el acusado suspendido en su encargo y puesto a disposición del Tribunal competente, que lo era la Suprema Corte de Justicia.

En acciones penales que se intentaran contra los Senadores ó Diputados desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podían ser acusados sino ante la Cámara opuesta a la que prestaban sus funciones, esto es, los Diputados ante la de Senadores y estos ante la de Diputados; constituyéndose dicha Cámara en Gran Jurado para declarar si procedía ó no formarle la causa. Si por el voto de las dos terceras partes de sus miembros pre-

sentes declaraban afirmativamente, se suspendía al legislador de su encargo y era puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia que era el Tribunal encargado de conocer de estos asuntos, como se mencionó anteriormente.

1.3 LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

En esta Constitución se establecieron dos clases de delitos en que podía incurrir un servidor público; los delitos comunes y los oficiales. No podía hablarse entonces de delitos federales por encontrarse abolido el régimen federalista. Los delitos comunes eran aquellos que cometían los empleados públicos fuera del desempeño de sus funciones, en cambio los delitos oficiales tenían ese carácter debido a que eran cometidos en ejercicio de sus funciones ó que lesionaban el interés público.

La tercera ley a partir del artículo 47 se encarga del tema que nos ocupa y establecía que en los delitos comunes no se podía intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, Senadores, ministros de la alta

Corte de Justicia y la Marcial, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los Departamentos, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado era Diputado entonces se le acusaba ante la de Senadores.

En los delitos oficiales la Cámara competente para recibir la acusación era la de Diputados que declaraba si había ó no lugar a aquella, en caso de ser afirmativa nombraba a dos de sus miembros para sostener la acusación ante el Senado, donde se instruía el proceso, y se escuchaba a los acusadores, y defensores, y se dictaba resolución, imponiendo como penas : la destitución del cargo e inhabilitación temporal ó permanente. Pero si del proceso resultaba que debían imponerse penas mayores, una vez suspendido el servidor en el ejercicio de sus funciones, y de sus derechos de ciudadano, se turnaba el asunto a la Suprema Corte, Tribunal competente para conocer tanto de los delitos comunes como de los oficiales, en los términos del artículo doce de la Quinta ley.

También estas leyes constitucionales establecían una forma diferente de juzgar a los ministros de la Corte, esto era por un Tribunal especial nombrado por el Supremo Poder Con-

servador como podemos apreciar en el artículo doce de la segunda ley donde se establecían las facultades del Supremo Poder Conservador, siendo entre otras, la de nombrar el día primero de cada año a 18 letrados para juzgar a los miembros de la alta Corte de Justicia y de la Marcial, según el caso.

Como podemos apreciar, estas leyes constitucionales de 1836 al igual que la Constitución de 1824, establecieron un sistema diferente para juzgar a los ministros de la Corte, ya que eran sometidos a la jurisdicción de un Tribunal especial formado para tal efecto.

1.4 LAS BASES ORGANICAS DEL 12 DE JUNIO DE 1843

Esta Constitución recoge las facultades otorgadas al poder legislativo en materia de responsabilidades en el Título Cuarto bajo el rubro; "FACULTADES ECONOMICAS DE AMBAS CAMARAS Y PECULIARES DE CADA UNA". El artículo 74 señalaba que los Diputados y Senadores no podían ser juzgados en causas criminales y civiles durante su encargo y hasta dos meses

después de concluido éste, sino en la forma que prevenía la Constitución. Por su parte, el artículo 76 facultaba a cada una de las Cámaras para que conocieran de las acusaciones que se hubieren hecho contra sus respectivos miembros, para el efecto de declarar si había ó no lugar a la formación de la causa. Este fue un cambio importante, ya que hasta las leyes constitucionales de 1836 para acusar a un legislador debía hacerse ante la Cámara a la cual no pertenecía.

Por otra parte, en lo que se refería a acusaciones por delitos oficiales y comunes de los secretarios del despacho, de los ministros de la Corte, de los consejeros de gobierno y de los gobernadores de los Departamentos, cualquiera de las dos Cámaras podía conocer en calidad de Gran Jurado para efecto de declarar si se formaba ó no causa. Si se acusaba al Presidente de la República por los delitos oficiales que mencionaba el artículo 90 traición a la independencia nacional, y forma de gobierno, ó los acusados de haber cometido delitos oficiales eran todos sus ministros, ó toda la Suprema Corte; la declaración se encargaban de hacerla las dos Cámaras formando un Gran Jurado.

Esta Constitución al igual que la de 1824 y las siete leyes constitucionales de 1836 facultaban a la Corte Suprema de Justicia para que conociera de todas las causas que se promovieran contra los funcionarios públicos, previa declaración del Congreso ó de las Cámaras.

Respecto a las responsabilidades de los ministros de la Corte, cabe mencionar que una vez dictada la declaración de la Cámara en que se debía formar causa, los juzgaba un Tribunal que se componía de doce individuos escogidos al azar de las dos Cámaras que formaban el Congreso General.

1.5 LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1857

En 1857, se adoptó el sistema unicameral que perduró hasta que el Senado se reimplantó durante la presidencia de Don Sebastián Lerdo de Tejada en 1874.

En este ordenamiento constitucional las responsabilidades de los funcionarios públicos se encontraban reguladas en el Título Cuarto, artículos 103 al 108, de donde se

desprenden las facultades del poder legislativo en los procedimientos relativos a responsabilidades.

Se contemplan dos procedimientos; uno para el caso de los delitos comunes y el otro para los delitos oficiales.

El artículo 104 constitucional, establecía que si el delito era común, el Congreso (Cámara de Diputados) erigido en Gran Jurado declaraba por mayoría absoluta de votos si se debía ó no proceder contra el acusado. En caso afirmativo el acusado quedaba desaforado, separado de su cargo y puesto a disposición de los jueces competentes para que se le procesara.

Por lo que toca a los delitos oficiales, el artículo 105 prevenía que el Congreso actuaba como jurado de acusación y tenía por objeto declarar por mayoría de votos, si el acusado era ó no culpable, si la declaración era absoluta—ría el servidor público continuaba en ejercicio de su cargo y, por el contrario si la declaración era condenatoria quedaba el funcionario separado del mismo y era puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia que actuaba como jurado de senten-

cia, con audiencia del acusado, del fiscal y del acusador procedía a aplicar por mayoría de votos la pena preestablecida en la ley para dicho delito.

Es decir en esta Constitución se establecieron dos sistemas de enjuiciamiento por razón de la competencia. Uno corresponde a la competencia jurisdiccional, para que los servidores públicos una vez desaforados por los delitos del orden común que hubieran cometido quedaran a disposición de la justicia ordinaria; el otro sistema se refiere a la competencia constitucional, en el que por ningún motivo puede intervenir un juez ordinario, porque tratándose de los delitos oficiales la competencia era exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Durante la vigencia de esta Constitución se dictaron dos leyes relativas a la responsabilidad de los altos funcionarios, una en noviembre de 1870 bajo la presidencia de Don Benito Juárez, y otra en junio de 1896, durante el largo régimen del general Porfirio Díaz; la primera mucho más breve que la segunda. (9)

(9) Antonio Carrillo Flores, Op. Cit. pág. 160.

**1.5.1 LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS
ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION DEL 3 DE NOVIEMBRE
DE 1870**

Promulgada por Don Ignacio Comonfort la Ley Fundamental de la República, en ella no se encuentra ninguna referencia para la expedición de una ley de responsabilidades oficiales. Posteriormente, el Presidente de la República Don Benito Juárez con fecha 3 de Noviembre de 1870, expidió la primera ley sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos, obedeciendo a una necesidad política; con esta ley se limitó la libertad del Congreso en cuanto a la interpretación de los delitos políticos u oficiales previstos en el artículo 105 de la Constitución de 1857.

En el caso de concurso de delitos oficiales y comunes, se consignó que la competencia constitucional para conocer y decidir sobre los delitos oficiales era preferente a los comunes y que los inculpados no podían quedar sujetos a los tribunales ordinarios ó del fuero común, en tanto no se

resolviera sobre aquéllos. Siempre que concurría un delito común con un delito oficial, después de sentenciado el acusado por la responsabilidad de este último carácter, era puesto a disposición del juez competente para que lo juzgara y le aplicara la pena correspondiente al delito común.

Respecto al procedimiento, el artículo 10 señaló que la acción del Gran Jurado terminaba con dos proposiciones : una que correspondería a los delitos oficiales, pidiendo se declarara que era ó no culpable el acusado, y la otra relativa a los delitos comunes, consultando si había ó no lugar a proceder.

Tratándose de los delitos oficiales mencionados en el artículo 105 constitucional, se disponía que la Cámara de Diputados declarara a mayoría absoluta de votos si el acusado era ó no culpable; en el primer supuesto se ponía 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 del acusador (si lo hubiere), procediere a la aplicación de la pena que

la ley designare. (10)

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. (11)

Esta ley denominada ley Juárez como podemos ver apenas consideró la cuestión procedimental y en términos generales careció de una estructura operativa que permitiera llevarla a la práctica.

1.5.2 LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 104 Y 106 CONSTITUCIONALES, DEL 6 DE JUNIO DE 1896

En la ley de 6 de junio de 1896, reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, estableció el procedimiento que debe seguirse por las secciones instructoras de ambas Cámaras tanto para los delitos del

(10) Raúl F. Cárdenas, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Editorial Porrúa, México, 1982, pág. 36.

(11) Ibidem, pág. 37.

orden común como para los delitos oficiales. Respecto a los primeros era indispensable que el Gran Jurado declarara previamente si había ó no lugar a proceder. (12)

Por su parte, el artículo 4o de dicho ordenamiento señalaba que " Solo el Congreso General, en el modo y forma prescritos en la Constitución y en esta ley, es competente para conocer de la responsabilidad oficial de los altos funcionarios " (13)

Esta ley reglamentó también los procedimientos a seguir en los casos de delitos del orden común y los llamados oficiales, y estableció el mecanismo para que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la declaración de inmunidad para suspender la substanciación de un juicio seguido en su contra ante un juez que no era competente.

- (12) Juan José González Bustamante, Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional, Editorial Andres Bots, México. 1946. pág. 107.
- (13) José Becerra Bautista, El Fuero Constitucional, Edit. Jus, México, 1945, pág. 132.

Asimismo, estructuró el juicio político por delitos, faltas y omisiones oficiales, determinando que la Cámara de Diputados se erigiese como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia.

La ley de 1896, a diferencia de la ley Juárez, no define al delito oficial, aunque es muy minuciosa para regular los procedimientos tanto tratándose de delitos del orden común como de los oficiales. Varios datos son comunes en ambas leyes, verbigracia :

- a) Se refieren sólo a los altos funcionarios de la Federación y a los gobernadores.
- b) La condena por delito oficial no impide la acusación posterior si el funcionario con sus actos ú omisiones ha cometido un delito común.
- c) La responsabilidad por el delito oficial solamente puede exigirse durante el año posterior al concluir su cargo o en el ejercicio de éste.
- d) No puede otorgarse al condenado por delito oficial la gracia del indulto.

1.6 LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917

El constituyente de 1917 no introdujo modificaciones al sistema seguido por su antecesora la Constitución de 1857, en caso de la comisión de delitos del orden común reguló de forma mas amplia el antejuicio ó declaración de procedencia, determinando que para el caso del Presidente de la República sólo había lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

En el caso de Senadores, Diputados, ministros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios del despacho, y procurador general de la república, la Cámara de Diputados erigida en gran jurado deberá declarar por mayoría absoluta de votos si ha lugar ó no a proceder en contra del acusado, en caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior, en caso afirmativo el acusado queda separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

El juicio político fue implantado para el caso de delitos oficiales, como señala el artículo lll de la

Carta Fundamental, que establece la competencia constitucional de un modo definitivo e impide que la justicia común pueda extender su jurisdicción por delitos de esta categoría. La Cámara de Diputados erigida en gran jurado asumirá "sui generis" las funciones del acusador que en delitos de otra índole le corresponde al Ministerio Público. Además, será la comisión del Gran Jurado, la encargada de instruir el proceso y practicar las diligencias que sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos, sujetándose en todo a las normas del procedimiento penal, a fin de decidir si acusa al funcionario responsable ante la Cámara de Senadores, que erigida también en Gran Jurado, desempeñará las funciones de tribunal de sentencia y aplicará las sanciones señaladas en la ley.

También se establece que los funcionarios judiciales, incluyendo a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, pueden ser destituidos por el Congreso a petición del Presidente de la República.

Modificación importante que se aprobó en 1917, fue la relativa a que una ley del Congreso determinaría como

delitos ó faltas oficiales no sólo de los altos funcionarios sino también de los empleados de menor rango, todos los actos ú omisiones "que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho" ; delitos que serían juzgados siempre por un jurado popular tratándose de funcionarios sin fuero (14).

1.6.1 REFORMAS AL ARTICULO 111 CONSTITUCIONAL DEL 20 DE AGOSTO DE 1928

Si recordamos el artículo 111 constitucional en su redacción original como aparecio en la Constitución de 1917 señalaba que los delitos oficiales eran competencia del Senado, que a esta Cámara le correspondia erigirse en Gran Jurado y abrir la averiguación después de que la Cámara de Diputados hiciera la acusación.

(14) Antonio Carrillo Flores, Op. Cit. pág. 165.

La Cámara de Senadores era la encargada de practicar las diligencias necesarias, como escuchar al acusado, recabar pruebas, etc. Así como declarar por la mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros si era ó no culpable, en caso afirmativo separaba al servidor público de su puesto y lo inhabilitaba para obtener otro. Cuando el mismo delito tenía señalada otra sanción en la ley penal, el acusado era puesto a disposición de las autoridades comunes.

Dicho precepto señalaba también la inatacabilidad de las resoluciones del Congreso, y concedía acción popular para que se denunciaran ante la Cámara de Diputados los delitos cometidos por servidores públicos cualquiera que fuera su índole, es decir comunes ú oficiales.

Cuando la Cámara de Diputados resolvía que se debía acusar, nombraba una comisión de su seno para que sostuviera dicha acusación ante el Senado; El artículo en estudio finalizaba expresando que el Congreso de la Unión debía expedir una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal que determinarí como delitos ó faltas oficiales todos los actos ú

omisiones que causaren perjuicio al interes público y al buen despacho de los asuntos aún cuando anteriormente no tuvieran el carácter delictuoso, estos delitos ó faltas serían juzgados por un jurado popular.

Una vez comentado el artículo lll constitucio--
nal nos ocuparemos de las reformas al mismo en la fecha antes señalada, dichas reformas consistieron en agregar un parrafo más al mencionado artículo, el cual disponía que :

"El presidente de la república podrá pedir ante la cámara de diputados la destitución por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de circuito, de los jueces de distrito, de los magistrados del tribunal superior de justicia del Distrito Federal y de los territorios. En estos casos, si la cámara de diputados primero y la de senadores después declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiera incurrido, y se procederá a nueva designación" (15).

Como podemos ver, dicha reforma fue sólo una adición que atribuyó al Congreso de la Unión la facultad

- (15) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de los Régimenes Revolucionarios, Secretaria de Programación y Presupuesto, Dirección General de Asuntos Jurídicos, México. 1982. pág. 160.

de destituir, a petición del Presidente de la República, a los funcionarios judiciales por "mala conducta" previa declaración de la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después.

1.6.2 LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS, DE 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.

Conforme al artículo 111 constitucional de los delitos y faltas oficiales de los funcionarios públicos (distintos de los altos) debía conocer un Jurado Popular.

La ley de 1940 hizo una larguísima enumeración (72 fracciones) de delitos oficiales para funcionarios sin fuero constitucional. Esta ley previó cinco procedimientos diferentes : dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo con la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales ó del fuero común; y tres respecto de los demás funcionarios, uno por delitos y faltas oficiales, otro respecto de los funcionarios del poder judicial y uno más por enriquecimiento inexplicable.

Respecto de los delitos del orden común se estableció que la Cámara de Diputados debía erigirse en Gran Jurado para dictaminar la declaración de procedencia.

Al tratarse de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios, se reglamentó el juicio político en el que la Cámara de Diputados actúa como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia.

El artículo 89 señala la competencia del jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos, atribuyendole al jurado popular competencia para conocer de los delitos oficiales cometidos por funcionarios

que no estén comprendidos en el artículo segundo de la misma ley y de las faltas oficiales en que incurran (16).

En el artículo 98 se contempla el procedimiento para remover a los funcionarios judiciales, siendo éste "a petición del Presidente de la Republica ante la Cámara de Diputados quienes previo estudio de la comisión que corresponda resolverá, si declara infundada tal petición la mandará archivar, y si por el contrario fuere declarada fundada la remitirá a la Cámara de Senadores, si esta declara infundada la archivará como señala el artículo 101, y si la declarara fundada cesará al funcionario de su cargo" (17).

Por su parte el artículo 30 establece que "el funcionario acusado podrá solicitar a la Cámara la declaración de inmunidad por no haberse hecho la declaración previa de haber lugar a proceder contra él" (18).

(16) Diario Oficial de la Federación del 21 de Febrero de 1940, pág.13.

(17) Ibidem, pág.14.

(18) Ibidem, pág. 7.

1.6.3 REFORMAS AL ARTICULO 111 CONSTITUCIONAL, DEL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1944

En el Diario Oficial del 21 de septiembre de 1944 (19) aparecieron publicadas unas reformas a los artículos 73 fracción VI, 94 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estas reformas no hicieron modificaciones de fondo al artículo 111, permaneciendo como había quedado en las reformas del 20 de agosto de 1928. La innovación que se produjo consistió en agregar un último párrafo a dicho precepto, el cual disponía que el Presidente de la República antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, debía escuchar a éste, en privado para poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.

Tales reformas incluían dos artículos transitorios los cuales se referían al nombramiento que el Presidente de la República debía hacer de los ministros y magistrados que debían integrar la Suprema Corte y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales, el cual debía ser dentro de los treinta días siguientes a la reforma.

(19) Diario Oficial de la Federación del 21 de septiembre de 1944, pág. 3.

1.6.4 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL, Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS, DEL 4 DE ENERO DE 1980

La reforma administrativa emprendida por el Presidente José López Portillo contempló como uno de sus aspectos mas importantes la búsqueda de la eficacia, la eficiencia y la honradez de todas aquellas personas que manejaran recursos del erario federal.

Esta ley reglamentó que para proceder por delitos del orden común contra los altos funcionarios era indispensable que la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declarara si había ó no lugar a proceder contra el acusado. En caso de que tal declaración fuera afirmativa el inculpado era separado de su cargo y puesto a disposición de los tribunales comunes, a menos que se tratara del Presidente de la República, en este caso sólo podía ser acusado ante la Cámara de Senadores como si se tratara de un delito oficial.

El artículo 17 da las bases para la competencia de los delitos y faltas oficiales cometidos por funciona--

rios que no gozan de fuero al establecer que " Los delitos ó faltas oficiales de funcionarios que no gozan de fuero serán juzgados por un jurado popular " (20). Al respecto el artículo 63 de dicha ley continúa diciendo que en estos casos de delitos ó faltas oficiales cometidos por un funcionario ó empleado que no goce de fuero el procedimiento se debía incoar en la forma ordinaria que señala el Código de Procedimientos Penales; terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público y del acusado ó su defensor, el juez remitía el expediente al jurado de responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados públicos, como mencionamos anteriormente.

Esta ley reglamenta el Juicio Político, precisando que el Senado de la República debía erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales previa acusación de la Cámara de Diputados. También estableció que cuando el mismo hecho tuviera señalada otra pena en la ley, después de declara-

(20) Diario Oficial de la Federación del 4 de Enero de 1980, pág. 3.

da la culpabilidad por el delito oficial, el acusado quedaría a disposición de las autoridades comunes.

Las acusaciones ó denuncias por delitos ó faltas oficiales de los funcionarios mencionados en el artículo 2o de la ley en cuestión, eran substanciadas en la Cámara de Diputados, quien remitía a la Cámara de Senadores vía acusación la declaración de procedencia, la misma Cámara de Diputados designaba una comisión de tres Diputados para que sostuviera la acusación ante el Senado, quien erigido en jurado de sentencia dictaba resolución.

El artículo 84 señalaba la forma en que se podía remover a los funcionarios judiciales, siendo ésta a petición del Presidente de la República ante la Cámara de Diputados, si esta declaraba fundada tal petición la turnaba a la Cámara de Senadores la cual debía aprobar y retirar de su puesto al funcionario judicial.

Se estableció la obligación de todo funcionario ó empleado de hacer ante el Procurador General de la República ó del Distrito Federal, una manifestación de sus bienes tanto al tomar posesión del cargo como al término de este.

1.6.5 REFORMAS AL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL QUE COMPRENDE
LOS ARTICULOS 108 AL 114, DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1982

Estas reformas al Título IV de la Constitución establecieron nuevas bases de responsabilidad de los servidores públicos, actualizando este sistema y estructurando bajo cuatro modalidades la responsabilidad siendo esta penal, civil, política y administrativa.

Se determina quienes son las personas sujetas al régimen de responsabilidades, incluyendo no sólo a Diputados, Senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, secretarios de Estado y Procurador General de la República, sino en general, a todo servidor público de cualquiera de los tres poderes de la Unión. Asimismo, se incluye a los servidores públicos que desempeñen empleo, cargo, ó comisión en los Estados y Municipios.

El texto del artículo 109 precisó la naturaleza de dichas responsabilidades, estableciendo que las sanciones indicadas en el artículo 110 se impondrían mediante el Juicio

Político, sentando las bases para exigir la responsabilidad penal derivada del enriquecimiento ilícito, estableciendo también que cualquier ciudadano podía formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas de los servidores públicos que incurran en responsabilidad.

Las sanciones a que nos referimos consisten en destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, ó cargos públicos. Para aplicar estas sanciones la Cámara de Diputados debe acusar ante la Cámara de Senadores, después de haber substanciado el procedimiento respectivo. Una vez turnada a la Cámara de Senadores esta se erigirá en jurado de sentencia y aplicará la sanción que corresponda.

El artículo lll regula la responsabilidad en materia penal, determinando los sujetos a los que se les puede aplicar, las causas por las que procede la misma y los procedimientos para hacer efectiva la acción penal por la comisión de cualquier delito del orden común, que como hemos visto en ordenamientos anteriores, es a través de la declaración de procedencia, la cual permaneció como se encontraba regulada en

el mismo Título Cuarto constitucional en el año de 1944. Dicha declaración la emitía - dice el artículo 111 (21) - la Cámara de Diputados, si dicha declaración era negativa, no habría ningún procedimiento ulterior, pero en caso de que fuera afirmativa el responsable quedaba a disposición de las autoridades competentes. En caso de que el acusado fuera el Presidente de la República, debía llevarse el procedimiento ante la Cámara de Senadores, quien resolvía con base a la legislación penal aplicable.

1.6.6 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1982

El candidato del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia de la República Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, contempló dentro de su campaña política como una de sus siete tesis fundamentales a " La Renovación Moral de la Sociedad"

(21) Diario Oficial de la Federación del 28 de Diciembre de 1982, pág. 3.

a la cual defino como " La revigorización de todo lo que induzca y garantice el cumplimiento de nuestros deberes para con la Nación, para con la República. Es la supeditación de los intereses individuales y de gremio a los intereses generales, a nuestro orden constitucional, a los valores fundamentales de nuestra nacionalidad, a la ética política en que se sustenta nuestra identidad y nuestra fuerza, como pueblo independiente y libre " (22).

Ya como Presidente de la República el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado marcó en el Plan Nacional de desarrollo 1983-1988, las líneas fundamentales a seguir. En consecuencia, uno de los primeros actos del Presidente de la República consistió en presentar una reforma al Título IV de la Carta Magna acompañada de una iniciativa de Ley reglamentaria de este Título constitucional. Esta ley consta de cuatro títulos y 90 artículos, y regula cuatro de los elementos básicos del sistema de responsabilidades como son:

(22) Miguel de la Madrid Hurtado, Nacionalismo Revolucionario Edición de la Secretaría de Información y Propaganda. Partido Revolucionario Institucional, México, junio de 1982. pág. 48.

las responsabilidades políticas y la declaración de procedencia, las responsabilidades administrativas, el registro de situación patrimonial y los fundamentos de actuación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

El Juicio Político parte de las responsabilidades de los servidores públicos por los actos u omisiones en los que incurran en el desempeño de sus funciones y se encarga a un órgano político de su juzgamiento ya que el artículo 3o. de esta ley atribuye al Congreso de la Unión la facultad para aplicar dicha ley, indicando que " Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán : I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión " (23).

Se encuentran regulados los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y declaración de procedencia, sobre el primero advierte que procede cuando los actos u omisiones sean realizadas por los servidores públicos señalados en el artículo 110 constitucional, cabe

(23) Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1982. pág. 3.

señalar que estos servidores son : los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República, Procurador General de Justicia del Distrito Federal, magistrados de circuito y Jueces de Distrito, Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal, Directores Generales ó sus equivalentes en los organismos descentralizados, y empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos públicos, los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales.

Esta ley establece también las causas que pueden originar el Juicio Político esto es cuando redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales ó de su buen despacho. Y para establecer un parametro y no dejar a la voluntad del Congreso definir cuales eran las situaciones que causaran perjuicio a los intereses públicos fundamentales la ley en forma limitativa las enumera considerando que " 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 de las garantías individuales ó 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 ó varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal ó del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal." (24).

(24) Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1982, pág. 4.

El Congreso de la Unión se encargará de valorar la existencia y gravedad de los actos ú omisiones materia del Juicio Político. Y cuando estas tengan señalado un tipo penal se formulará la declaración de procedencia que es el otro procedimiento incluido en la ley.

El órgano ante el que se substancia el Juicio Político es el Congreso de la Unión. La Cámara de Diputados es competente para instruir el procedimiento a través de su sección instructora, la Cámara de Diputados resolverá lo procedente, en caso de que la resolución sea de acusación, se pondrá al acusado a disposición de la Cámara de Senadores y se designará una comisión de Diputados para que sostenga la acusación ante el Senado, y este resolverá.

Una situación especial es la relativa al Presidente de la República ya que la declaración de procedencia da lugar a que la Cámara de Diputados se transforme en jurado de acusación para substanciar un procedimiento semejante al Juicio Político, por lo que la Cámara de Senadores con poder jurisdiccional dictará sentencia y aplicará las sanciones que conforme al Código Penal procedan.

Por otra parte dicho ordenamiento consigna que al proponer la Gran Comisión de cada Cámara del Congreso de la Unión la constitución de comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una comisión para substanciar los procedimientos señalados en la presente ley, en los términos de la Ley Organica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Aprobada la propuesta a que se refiere el párrafo anterior por cada Cámara se designarán de cada una de las comisiones, cuatro integrantes para que formen la sección instructora en la Cámara de Diputados y la de enjuiciamiento en la de Senadores.

Se concede acción popular para presentar denuncias con elementos de prueba ante la Cámara de Diputados, y una vez acreditados estos la denuncia se turnará a la sección instructora de la Cámara, que se encargará de realizar las diligencias necesarias y determinar si ha lugar ó no a proceder en contra del acusado. Si la Cámara resolviese que no procede acusar al servidor público este continuará en el ejercicio de su cargo, en caso contrario se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores la cual erigida en jurado se sentencia resolverá

En caso de acusaciones por delitos del orden común cumplidos los requisitos procedimentales para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de los servidores públicos señalados en el artículo 111 constitucional, se actuará ante la Cámara de Diputados de acuerdo con el capítulo del Juicio Político, y dicha Cámara resolverá erigida en jurado de procedencia, si la declaración es negativa no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior, en caso contrario de que la declaración sea positiva el acusado quedará separado de su cargo y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

Por lo que toca a los Gobernadores y Diputados a las legislaturas locales, así como a los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las Entidades Federativas a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la legislatura local correspondiente para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y en su caso, ponga al inculcado a disposición del Ministerio Público Federal ó del órgano jurisdiccional respectivo.

Sin duda el sistema de responsabilidades de los servidores públicos ha evolucionado, destacando los esfuerzos de los diferentes gobiernos del México independiente por alcanzar el equilibrio social entre gobernados y gobernantes, sólo que por mas que han procurado en las distintas leyes que han regulado esta materia prevenir la corrupción y los desvíos de poder en el sector público, estas por una ó por otra razón no han sido aplicadas eficazmente.

CAPITULO II
FACULTADES DEL PODER LEGISLATIVO
EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES

2.1 PRESENTACION Y DEBATE EN LOS CONGRESOS CONSTITUYENTES DE 1856 Y 1916 DE LOS ARTICULOS REFERENTES A LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

En este capítulo nos ocuparemos de la presentación y debate en los Congresos Constituyentes de 1856 y 1916 sobre los artículos referentes a la responsabilidad de los servidores públicos, y más concretamente a la intervención que se le concedió al Congreso de la Unión en esta materia, por ser estas atribuciones las que nos interesan en el presente estudio.

Presentación y debate en el Congreso Constituyente de 1856 del antecedente del artículo 108 Constitucional. "Este artículo, que corresponde al 103 de la Constitución de 1857, se presentó como artículo 105 del proyecto de Constitu-

ción de 1856" (25). En la sesión del 31 de Octubre de 1856 fue presentado el artículo 105 que indicaba que por cualquier falta ó abuso cometido en el ejercicio de su encargo podían ser sujetos del Juicio Político los secretarios del despacho, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los Jueces de Circuito y de Distrito, y los demás funcionarios públicos de la Federación cuyo nombramiento fuera popular. El Presidente de la República estaba sujeto al mismo juicio por los propios delitos y por otros graves del orden común.

El Diputado Ocampo creía que era demasiado exigir responsabilidades por toda clase de faltas. Había estado siempre por la responsabilidad ministerial, pero creía que no debía exigirse simultáneamente al Presidente y a los ministros, el se inclinaba por la postura de que si el primero es responsable debían dejar de serlo los segundos, y el Presidente que debía de responder de todo, tendría ó no ministros según le pareciera. El artículo era calificado por el señor Ocampo como tremendo ya que según el se refería a toda clase

(25) Revista Mexicana de Justicia, P.G.R., P.G.J.D.F., I.N.A.C.I.P.E., La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la legislación mexicana. México, número especial Septiembre de 1980. pág 160.

de faltas, y así el Presidente podía ser acusado de haber cometido una infracción de policía. El Diputado Mata aclaró su duda opinando que el caso de infracciones de policía no podía ocurrir, porque el artículo se refería a faltas que cometiera el Presidente en el desempeño de su cargo.

La comisión tuvo cuidado al establecer bastantes garantías en el Juicio Político, creando dos jurados, exigiendo para los fallos dos tercios de votos y formando el de acusación de personas electas por todos los estados y que probablemente representarían todas las opiniones.

El Diputado García Granados opinó que el artículo; establecía algo peor que el poder conservador del tiempo de las siete leyes, algo superior a todos los poderes: ya que por la menor falta podía ser destituido el Presidente, en caso de los Diputados decía que el Juicio Político sería un medio de atacar y destruir a las minorías y por fin el juicio nulificaría a todos los poderes, convirtiéndolos en un maniquí de trapo.

El señor Mata dijo que sobre los delitos comunes el principio de la comisión consistía en que de ellos debían conocer los tribunales ordinarios, sin mas condición que el previo permiso del Congreso, pero que no era conveniente seguir la misma regla con el supremo magistrado del país. Sin embargo como no era acertado dar a los delitos comunes el carácter de políticos, el orador declaró que no estaba conforme con la última parte del artículo.

En la sesión del 27 de Noviembre de 1856 ; la comisión presentó un proyecto sobre responsabilidades que había formado en lugar de la sección del juicio político, que fue declarada sin lugar a votar; este proyecto del artículo 105 señalaba que los Diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho podían ser sometidos a los tribunales ordinarios por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurrieran en

el ejercicio de ese mismo cargo pero para que fuera expedita la acción de dichos tribunales, se necesitaba que el acusado fuera separado con anterioridad de su encargo. Concluía el precepto diciendo por medio del procedimiento que se establece a continuación.

En la sesión del 3 de Diciembre de 1856 (26) siguiendo el debate sobre el artículo 105 del proyecto de Constitución, la comisión anunció que retiraba las últimas palabras del artículo : - por medio del procedimiento que se establece a continuación - para presentarlas cuando fueran aprobados los artículos siguientes.

Finalmente el artículo 103 fue aprobado por 72 votos contra 8 (27).

Presentación y debate en el Congreso Constituyente de 1916 del antecedente del artículo 108 constitucional.

(26) Revista Mexicana de Justicia, Op. Cit. pág. 161.

(27) Ibidem, pág. 162.

Este precepto se presentó como artículo 108 del proyecto de Don Venustiano Carranza, y fue debatido por el constituyente pero sólo respecto a la supresión consistente en no considerar al Presidente responsable de las violaciones a la Constitución. Los Diputados Céspedes y Pintado Sanchez pidieron que ya que se habían dado facultades muy numerosas al ejecutivo frente a los otros poderes era necesario hacerlo responsable de las violaciones a la ley fundamental porque todos los mexicanos estamos obligados a respetarla. Defendieron dicha supresión el Diputado Jara con una irrelevante intervención, y los Diputados Lizardi y Ugarte cuyos principales argumentos consistieron en que se daría lugar a la intromisión de los otros poderes en el ámbito del poder ejecutivo, con lo que se rompería el régimen de equilibrio entre los poderes y además adujeron que el Presidente para realizar un acto anticonstitucional, se encontraba con la barrera del secretario de estado que debía referendarlo y por el cual era responsable, así que el secretario de estado se negará a referendar el acto anticonstitucional ó respondería por el.

" El artículo 108 fue aprobado por 101 votos a favor y 51 en contra " (28).

Presentación y debate en el Congreso Constituyente de 1856 del antecedente del artículo 109 constitucional. Este artículo que corresponde al 104 de la Constitución de 1857, se presentó como artículo 107 en el proyecto de Constitución de 1856, y se refería a que los tribunales ordinarios debían conocer de las acusaciones que por delitos comunes se presentaran contra los secretarios del despacho, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los Diputados y demás funcionarios públicos de la federación de nombramiento popular, excepto el Presidente de la República; pero ningún proceso podía comenzar sin que la parte agraviada hubiera obtenido previamente licencia del Congreso, y en sus recesos del consejo de gobierno.

El señor Ochoa pidió que se quitaran las palabras - y demás funcionarios públicos de la Federación de nombramiento popular, excepto el Presidente de la República -,

(28) Jorge Carpizo, El Presidencialismo Mexicano, Editorial Siglo XXI, sexta edición, México 1986. pág. 210.

la comisión, por medio del señor Ocampo, accedió a este deseo.

Los Diputados Anaya Hermosillo y Ruiz creyeron indispensable para garantía del sistema representativo, que el Congreso en vez de dar licencia para comensar el proceso, se debía erigir en gran jurado para declarar si había ó no lugar a formación de causa.

El artículo 107 del proyecto señalaba también que el jurado de acusación se debía formar de doce Diputados, cuya designación se haría por suerte inmediatamente después de que se hubiera presentado al Congreso cualquier acusación.

El Diputado Castañeda propuso que el Congreso fuera jurado de acusación y la Suprema Corte jurado de sentencia, encontrando en este sistema mucho mejores garantías para el país y para los individuos. Expresando que doce individuos para un jurado nacional eran muy pocos y había que tener en cuenta que el primer jurado suspendía al funcionario, medida de consecuencias gravísimas tanto para el servicio público como para la reputación del acusado. Siendo la Corte el primer tribunal de la nación parecía propio y natural que se encarga-

ra de la aplicación de la pena como jurado de sentencia.

El señor Guzmán . anunció que la comisión reformaría el artículo en vista de las observaciones de los impugnadores, y se levanto la sesión, quedando pendiente el debate.

En la sesión del 4 de Diciembre de 1856 la comisión de constitución presento reformado el artículo 107 del proyecto, expresando que el jurado de acusación se debía formar con veinticuatro Diputados designados por la suerte y omitiendo que las averiguaciones se practicaran en secreto. En lo demás, el artículo quedó como antes estaba.

El señor Ruiz reclamó la división del artículo en dos partes.

En la sesión del 11 de Diciembre de 1856 el señor Villalobos presentó un proyecto que fundó brevemente, el señor Ocampo tomó la defensa del artículo y finalmente el proyecto fue admitido.

Presentación y debate del artículo 109 constitucional en el Congreso Constituyente de 1916, este precepto se presentó como artículo 109 del proyecto de Constitución de

Don Venustiano Carranza. "En la 48a. sesión ordinaria celebrada el 18 de Enero de 1917" (29). Se dio lectura a un dictamen sobre los artículos 108 al 114 y en este dictamen se incluía el artículo 109 que en términos generales expresaba que si el delito era común, la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declararían por mayoría absoluta de votos del número total de sus miembros si había ó no lugar a proceder contra el acusado, en caso negativo no había lugar a ningún procedimiento ulterior pero tal declaración no era obstáculo para que la acusación continuara su curso cuando el acusado hubiera dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzgaba absolutamente los fundamentos de la acusación. En caso afirmativo el acusado quedaba por el mismo hecho separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se tratara del Presidente de la República, pues en tal caso sólo había lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores como si se tratara de un delito oficial.

(29) Revista Mexicana de Justicia, Op. Cit. pág. 162.

En la 54a. sesión ordinaria celebrada el 21 de Enero de 1917 (30). El Diputado Manjarrez pidió a la comisión se sirviera aclararle que era eso de la mayoría absoluta del número total de los miembros que constitúan la Cámara de Diputados. Decía el señor Manjarrez que si la Cámara estaba constituida por doscientos cincuenta Diputados, debían de ser las dos terceras partes de esos doscientos cincuenta Diputados ó debían de ser las dos terceras partes del número que concurriera a la sesión. El Diputado Rodríguez Gonzalez opinó que la mayoría absoluta la constitúan la mitad más uno y en ese caso bastaría que hubiera quórum para sesionar.

El Diputado Manzano externó su opinion asentando que para no exponer a los funcionarios a caer en las intrigas ó movimientos políticos de una minoría, se estableciera que fuera la mayoría absoluta pero de los Diputados que asistieran, y no la mayoría absoluta de todos los Diputados que formaran el Congreso. El C. Manzano pidió a la comisión que se retiraran las palabras "del número total de miembros que la forman" (31) y se cambiaran por "el número total de los pre--

(30) Revista Mexicana de Justicia, Op. Cit. pág. 184.

(31) Ibidem, pág. 185.

sentes, y de esa manera se aseguraba a los funcionarios y no se establecía ninguna inmunidad.

Pasemos ahora al estudio del artículo 110, el cual no tuvo antecedente en la Constitución de 1856, ya que en dicha Ley Fundamental no se hizo mención alguna como en la Constitución de 1917 consistente en que los funcionarios no gozaban de fuero constitucional en la comisión de delitos, faltas u omisiones en el desempeño de su empleo, cargo ó comisión. La segunda parte del artículo 110 de la Constitución de 1917 establece la forma de proceder en caso de que el funcionario hubiere incurrido en la comisión de delitos comunes durante el lapso en que gozare de fuero constitucional, señalando que dicha forma debía sujetarse a lo dispuesto en el artículo anterior, es decir en el 109.

La primera parte del artículo 110 como mencionamos líneas arriba no tuvo antecedente en la Constitución de 1857, por lo que toca a la segunda parte de dicho artículo se encontraba inmersa en el artículo 104 de la Constitución de 1857, ya analizado en los antecedentes del artículo 108.

Presentación y debate en el Congreso Constituyente de 1856 del antecedente del artículo 111 constitucional, "este artículo que corresponde al 105 de la Constitución de 1857, se presentó como artículo 106 y 109 en en el proyecto de Constitución de 1856" (32).

En la sesión del 5 de Noviembre de 1856 la comisión, previo el permiso del Congreso, retiró los artículos 106 al 109 del proyecto, relativos al juicio político. Y en la sesión del 27 de Noviembre de 1856 la comisión presentó un proyecto sobre responsabilidades. En la sesión del 3 de Diciembre del referido año se inició el debate sobre dichos artículos del proyecto que fue sometido a la consideración del Congreso. En la sesión del 4 de Diciembre, después de discutir el artículo 107 del proyecto de responsabilidades, la comisión por conducto del señor José María Mata, decidió retirar dicho precepto y los siguientes hasta el 112.

En la sesión del 10 de Diciembre de 1856, el señor Castañeda presentó para que formara parte de la Constitución un capítulo de responsabilidades de los funcionarios pú---

blicos y pidió al Congreso que lo dispensara de tramites, por ser negocio del que ya se habían ocupado, y se sirviera admitir a discusión los artículos presentados por el, en lugar de los retirados por la comisión. En el artículo 106 se establecía que para decretar la separación de que hablaba el artículo anterior, intervendría el Congreso General en clase de gran jurado, y la Suprema Corte de Justicia, como segundo jurado, de sentencia.

Por otra parte el artículo 105 señalaba que el Congreso General erigido en gran jurado sería el encargado de conocer de las acusaciones ó denuncias que se hicieran contra los altos funcionarios por los delitos comunes ú oficiales, según los procedimientos que establecía el reglamento interior.

Al votarse el artículo 106 no había número, porque tres Diputados habían salido sin licencia. Pocos momentos después volvió uno de ellos, y el artículo fue aprobado por 76 votos contra 3.

Presentación del artículo 111 constitucional en el Congreso Constituyente de 1916, este precepto se presentó como artículo 111 del proyecto de Don Venustiano Carranza. En la sesión 48a. ordinaria celebrada la tarde del jueves 18 de Enero de 1917 (32), se dio lectura a un dictamen sobre los artículos 108 al 114, relativos a la responsabilidad de los funcionarios públicos. El artículo 111 estaba planteado de tal forma que de los delitos oficiales debía conocer el Senado erigido en gran jurado; pero no podía abrir la averiguación correspondiente sin previa actuación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declaraba por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros que el acusado era culpable, después de oírlo y de practicar las diligencias que estimara convenientes, éste quedaba privado de su puesto por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determinara la ley. Señalando que cuando el mismo hecho tuviera señalada otra pena en la ley, el acusado quedaba a

(32) Revista Mexicana de Justicia, Op. Cit. pág.186.

disposición de las autoridades comunes, para que lo juzgaran y castigaran con arreglo a ella, expresaba también que en los casos señalados por este artículo y los del 110, las resoluciones del gran jurado y la declaración, en su caso de la Cámara de Diputados, eran inatacables.

Además dicho precepto concedía acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes ó oficiales de los altos funcionarios de la Federación y cuando dicha Cámara declaraba que había lugar a acusar ante el Senado, nombraba una comisión de su seno para que sostuviera ante ésta la acusación presentada.

Finalizaba dicho precepto induciendo al Congreso de la Unión a que expidiera a la mayor brevedad una ley sobre responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales los actos ó omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho aunque anteriormente no hubieran tenido el carácter de delitos. Estas faltas serían siempre juzgadas por un jurado popular en los mismos términos

que para los delitos de imprenta establecía el artículo 20 constitucional.

En la 51a. sesión ordinaria celebrada la tarde del domingo 21 de Enero de 1917 (33), sin discusión y por unanimidad de votos fue aprobado el artículo 111 del proyecto.

El artículo 112 constitucional no concede facultades al poder legislativo en materia de responsabilidades, que es el objetivo primordial en el presente estudio, por esa razón y para no hacer prolijo el presente trabajo, que de ninguna manera es esa la intención creemos conveniente para efecto de no desubicar el tema, transcribir la mencionada disposición constitucional.

"Art. 112.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no puede concederse al reo la gracia de indulto " (34).

Continuemos con la presentación del antecedente del artículo 113 en el Congreso Constituyente de 1856, este

(33) Revista Mexicana de Justicia, Op. Cit. pág. 188.

(34) Felipe Tena Ramirez, Op. Cit. pág. 866.

artículo que corresponde al 107 de la Constitución de 1857, fue presentado por el Diputado Marcelino Castañeda como artículo adicional al proyecto sobre responsabilidades, por lo que no figura en el proyecto de Constitución de 1856, dicho artículo establecía que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podía exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerciera su encargo, y un año después. Sin discusión dicho precepto fue aprobado por 73 votos contra 6.

Presentación del artículo 113 en el Congreso Constituyente de 1916, este precepto se presentó como artículo 113 del proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza, en la 48a. sesión ordinaria celebrada la tarde del jueves 18 de Enero de 1917 (35), se dió lectura a un dictamen sobre los artículos 108 al 114, entre los cuales se encontraba el diverso 113 el cual disponía que para exigir la responsabilidad por los delitos y faltas oficiales sólo se tenían dos periodos, uno era en el lapso en que el funcionario desempeñaba su encargo y un año después de concluído este.

(35) Revista Mexicana de Justicia, Op. Cit. pág. 190.

"En la sesión 54a. ordinaria celebrada la tarde del domingo 21 de Enero de 1917" (36), sin discusión y por unanimidad de votos fue aprobado el artículo 113 del proyecto.

Presentación del artículo 114 constitucional en el Congreso Constituyente de 1856, este artículo que corresponde al 108 de la Constitución de 1857 fue presentado por el Diputado Francisco Zarco como artículo adicional al proyecto de responsabilidades por lo que no figuró en el proyecto de Constitución de 1856. En la sesión del 29 de Diciembre de 1856, el señor Zarco presentó como adición dicho artículo el cual establecía que en demandas del orden civil no debía haber fuero ni inmunidad para ningún funcionario público. Lo fundó diciendo que era indispensable aclarar que no debe haber fuero en materia civil para que fuera efectiva la igualdad de todos los ciudadanos, así como para evitar dudas y desembarazar la administración de justicia.

Presentación del artículo 114 constitucional en el Congreso Constituyente de 1916, este precepto se

(36) Revista Mexicana de Justicia, Op. Cit. pág. 191.

presentó como artículo 114 del proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza; en la sesión ordinaria celebrada el 18 de Enero de 1917 (37), se dio lectura al dictamen sobre los artículos 108 al 114 el cual incluía el artículo 114 el cual expresaba que en demandas del orden civil, no había fuero ni inmunidad para ningún funcionario público, y en la "54a. sesión ordinaria celebrada el 21 de Enero de 1917"(38) sin discusión y por unanimidad de votos fue aprobado el artículo 114 del proyecto.

2.2 NATURALEZA JURIDICA DE LAS RESOLUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO

Antes de ver cual es la naturaleza jurídica de las resoluciones del poder legislativo en materia de responsabilidades, creemos necesario recordar cual es la naturaleza

(37) Revista Mexicana de Justicia, Op. Cit. pág. 192.

(38) Ibidem, pág. 193.

del poder legislativo.

Para que los ciudadanos se gobiernen y decidan sobre las normas que deben regir sus conductas, deberían de reunirse en algún lugar a discutir y sancionar sus leyes, pero esto sólo se podría llevar a cabo en una sociedad pequeña, pero en la actualidad y en la mayoría de los países esto es imposible físicamente y es la razón por la que surge este sistema ya que es el medio para que el ciudadano participe en las decisiones del estado por medio de sus representantes quienes dictan las normas jurídicas a la comunidad, al respecto el Dr Carpizo (39) nos dice que la naturaleza del sistema representativo estriba en " La relación de una persona con otra ó varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de tal suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona ".

En otras palabras, la representación implica una substitución de la voluntad, es un querer y obrar por otros.

(39) Jorge Carpizo, Estudios Constitucionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., Primera Edición, México, 1980, pág. 158.

En cuanto a la función legislativa, el maestro Serra Rojas (40) nos dice que " como todas las funciones del Estado, esta puede estudiarse desde un punto de vista formal y desde el punto de vista material ". Con respecto a esto podemos decir que el sistema de separación de poderes impone la distribución de funciones de cada uno de los poderes lo que no necesariamente implica la exclusividad rigorista de las funciones a realizar, esto es que no sólo al poder judicial le esta encomendada la función judicial, al legislativo la función legislativa y al ejecutivo la administrativa, sino que hay atribuciones para los poderes de naturaleza diferente a lo que entrañaría su función.

Así vemos que normalmente coinciden el carácter formal y el carácter material de las funciones.

El maestro Gabino Fraga (41) dice que excepcionalmente puede no existir esa coincidencia y encontrarse funciones que materialmente son administrativas ó judiciales

(40) Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Porrúa, Segunda Edición, México, 1961, pág. 213.

(41) Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Porrúa, Octava Edición, México, 1960, pág. 28.

atribuidas al poder legislativo, en este caso dice el autor debe existir una excepción expresa en el texto constitucional.

Ahora veamos cual es la participación que tiene el poder legislativo en materia de responsabilidades, Su intervención consiste en juzgar a los funcionarios que cometan delitos, faltas u omisiones en el desempeño del cargo, empleo ó comisión que les hayan asignado, a través del juicio político; otra forma es a través de la Cámara de Diputados en el procedimiento para la declaración de procedencia.

Los constituyentes de 1857 al legislar sobre el juicio político, se basaron en el concepto que sobre el particular tenía Alexis de Tocqueville (42), para quien el juicio político " Es el fallo que pronuncia un cuerpo político, momentáneamente revestido del poder de juzgar."

Partiendo de esta definición, podemos decir que se trata de una jurisdicción especial.

(42) citado por José Becerra Bautista, Op. Cit., pág. 116

Por otra parte el maestro Tena Ramirez estima " Que la intervención del Senado erigido en gran jurado es típicamente jurisdiccional " (43).

El maestro Becerra Bautista (44) analiza las circunstancias especiales que rodean a esta jurisdicción, para este autor el Senado goza de una jurisdicción especial momentánea, y tomando en consideración que la votación se refiere al dictamen de la sección instructora que se reduce a proponer la sanción que debe imponerse al funcionario, y atendiendo a que el jurado de acusación es el que resuelve sobre la comprobación legal del delito, la responsabilidad del acusado y las circunstancias de ejecución, piensa el autor que se trata de un acto jurisdiccional Sui Generis.

En otras palabras es un acto materialmente jurisdiccional que realiza el poder legislativo, atribuido este por nuestra Carta Fundamental.

- (43) Felipe Tena Ramirez, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, Vigésima cuarta Edición, México, 1990, pág.272.
- (44) José Becerra Bautista, Op. Cit. pág. 123.

Según podemos apreciar en la ley reglamentaria vigente, en su artículo 30 establece que "Las declaraciones y resoluciones definitivas de la Cámara de Diputados y Senadores son inatacables" (45)

De acuerdo con este artículo vemos que las resoluciones del Poder Legislativo son de dos clases: las de--claraciones y las resoluciones. Las primeras consisten en manifestar el ánimo de la Cámara de Diputados erigida en jurado de procedencia, externando si ha lugar a proceder contra el inculcado, quedando este separado de su empleo, cargo ó comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales comunes competentes. Las resoluciones consisten en resolver, decretar ó emitir un fallo y son emitidas en el procedimiento de juicio político establecido en la ley.

Podríamos concluir diciendo, que de acuerdo con el texto constitucional se trata de un acto jurisdiccional verdadero y propio, porque decidiendo sobre la responsabilidad del acusado, el Senado impone las penas de destitución e inhabilitación.

(45) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De acuerdo con las disposiciones reglamentarias el acto es jurisdiccional porque resuelve, y la sentencia que dicta es jurídicamente compleja, porque nace de un órgano político de representación popular, cuya función primordial es la legislativa y no propiamente la de juzgar, ya que la jurisdicción atribuida resulta ser la función que por excepción expresamente señalada en la Constitución se asigna al Congreso de la Unión.

2.3 EXPERIENCIA PARLAMENTARIA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

La experiencia parlamentaria en materia de responsabilidades de los servidores públicos la podemos dividir en tres etapas : la primera a partir de la Constitución de 1917, hasta la publicación de la ley reglamentaria en 1940, la segunda a partir de esta ley hasta 1982, fecha en que se promulgó la Ley Federal De Responsabilidades de los Servidores

Públicos del 31 de Diciembre de 1982; y la tercera a partir de 1982 a la fecha.

Durante la primera etapa se decidieron numerosos casos de responsabilidad sin que hubiera una ley reglamentaria acorde con la Constitución de 1917, de tal suerte que en el periodo de 1917-1940 se aplicaron directamente las disposiciones del Título Cuarto de la Constitución y la ley sobre responsabilidades, del 6 de junio de 1896 que reglamentaba la Constitución de 1857. La aplicación de la ley de 1896 no hubiera sido más compleja si los sistemas de responsabilidad de los servidores públicos hubieran sido similares en ambas constituciones; debido a que estos fueron distintos.

Esta etapa se caracteriza por contar con experiencias de responsabilidad circunscritas a Diputados, Senadores, y exgobernadores; es decir a funcionarios electos popularmente para ocupar cargos en el Congreso de la Unión, así como para ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo en los Estados, sin extenderse a los otros poderes.

La Constitución de 1857 había plasmado un procedimiento de responsabilidad basado en la existencia de dos jurados con funciones de juzgar cada uno. La Cámara de Diputados como jurado de instrucción determinaría la presunta responsabilidad del servidor público, mientras que la Suprema Corte de Justicia ante la eliminación del Senado fijaría mecánicamente la sanción prevista en las leyes. Lo anterior es válido tratándose de la llamada responsabilidad política por comisión u omisión de actos denominados como delitos oficiales; en tanto que la responsabilidad penal surgida por la comisión de delitos del orden común, el procedimiento llamado de desafuero, tenía la característica desde 1857 de que la decisión del Gran Jurado no calificaría sobre la culpabilidad sino que sólo examinaría los motivos de la acusación.

Hay dos casos de responsabilidad de dos ex gobernadores, el de Querétaro, Ernesto Perusquia, ocurrido en el año de 1919, y de Jalisco, José G. Zuno, ocurrido en Mayo de 1926. " En el caso Perusquia en la Sesión del Gran Jurado

del Senado correspondiente al 10. de diciembre de 1919" (46) se discutió el dictamen de la sección instructora presidida por el Senador Avila y Castillo. Desde el 11 de octubre de 1919 la Cámara de Diputados había acordado la procedencia de la acusación y el 24 del mismo mes y año, la Cámara de Diputados envió el expediente al Senado y designó una comisión para sostener la acusación. Por su parte, el dictamen de la sección instructora proponía la declaración de incompetencia del Senado pues los hechos imputados a Perusquia se consideraban locales y no federales. Este dictamen fue atacado por Gutberto Hidalgo por violar los artículos 37, 39 y 40 de la ley de 6 de junio de 1896, ya que lo habían rendido sin haber emplazado previamente a los miembros de la comisión de la Cámara de Diputados, al acusado y a su defensor y sin haber recabado prueba alguna al respecto. Avila negó esta acusación con base en el cambio de sistema de responsabilidades de la Constitución de 1917.

- (46) Alvaro Bunster, José Barragan, Hector Fix Zamudio, Et alia, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., Editorial Porrúa, Edición serie "C" Estudios Doctrinales número 88, México, 1984. pág. 75.

El senador Avila aseveró que la Cámara de Diputados no podía fijar ni vincular al Senado pues éste como único juez según el nuevo sistema de la Constitución de 1917, podía inhibirse de conocer el asunto cuando se considerara incompetente. Finalmente el dictamen fue desechado y la sección instructora fue requerida para realizar los procedimientos establecidos en la ley de 1896. Aunque esta instrucción no fue efectuada y por consiguiente no prosperó la acusación, el caso presenta una interpretación digna de ser considerada la cual consiste en que el Senado erigido en Gran Jurado, no está vinculado por la acusación de la Cámara de Diputados, y en consecuencia este puede declarar desde la inhibitoria de competencia cuando así lo considere, hasta modificar las acusaciones presentadas.

El segundo caso que ilustra el cambio de sistema es el de José G. Zuno, ex gobernador de Jalisco. El 22 de Marzo de 1926 se había acordado presentar acusación en contra del ex gobernador por la Cámara de Diputados, y en "la sesión del Se-

nado del 22 de Mayo de 1926" (47) se rindió dictamen de la sección instructora del Gran Jurado que fue sometido a discusión el 25 del mismo mes y año, y en el curso de las discusiones se volvió a precisar la deficiencia entre los sistemas de ambas constituciones.

Al ex gobernador Zuno se le atribuyeron diversos cargos y en la sesión del Senado correspondiente al "25 de Mayo de 1926" (48), se suscitó una interesante discusión sobre la defensa del acusado, a pesar de que éste había sido emplazado por la sección instructora del Gran Jurado no se había presentado ni había designado defensor en su causa. Al principio de la sesión del Gran Jurado se solicitó que la propia sección instructora designara un defensor a Zuno, el presidente de la sección instructora negó su facultad para la designación indicando que ese era un procedimiento para tribunales ordinarios. Posteriormente, se aceptó ofrecer la defensoría a quien lo deseara, finalmente el senador Aguayo

(47) Alvaro Bunster, *Et alia*, Op. Cit. pág. 76.

(48) Ibidem, pág. 77.

la aceptó y su defensa se centró en mencionar que uno de los cargos el de violación al Municipio Libre, debería para proceder estar expresamente señalado en la ley de responsabilidades ó en el Código Penal, ya que los delitos son expresos y no deben ser interpretados. Por otra parte el senador Pedro de Alba en un acto de gran valentía expresó que Zuno se había negado a comparecer y nombrar defensor porque sabía de antemano que había consigna para fincarle responsabilidad y por lo tanto ya sería enfrentarse a un hecho consumado.

Existe también otro medio de fincar responsabilidad política sin llevar a cabo el procedimiento del juicio político, me refiero a la llamada "pérdida del carácter de Diputado ó Senador" la cual consiste en la expulsión por parte de la Cámara respectiva del legislador considerado indigno, y en la substanciación de un procedimiento sumarísimo, sin ninguna regulación ni respeto por la garantía de audiencia. de esta manera se ha conseguido la separación forzosa de tres senadores en 1927, la expulsión de diecisiete Diputados y la de cinco senadores en 1935.

"El 6 de Octubre de 1927 se discutió el dictamen de la comisión del Senado para separar definitivamente en sus funciones de Senador a los C.C. Victorio Góngora (Veracruz) Anastasio Meneses (Tlaxcala), y Jesús Azuara (Hidalgo), por haber estado coludidos con grupos rebeldes al régimen de Plutarco Elías Calles" (49).

Por otra parte en Septiembre de 1935 se acordó en forma sumaria la expulsión de diecisiete Diputados por su conexión con Calles. Este procedimiento se repitió el 10. de Diciembre de 1935 por el patético caso de cinco senadores culpados del delito de sedición. Los Senadores Manuel Riva Palacio, Francisco L. Terminel, Bernardo L. Bandala, Elías Pérez Gomez y Cristóbal Bon Bustamante, habían acudido al aeropuerto a recibir a Calles.

Pasemos ahora al estudio de la segunda etapa, 1940 - 1982, la ley de 1940 conservó los principios de la ley de 1896, cayendo por consiguiente en contradicciones con las disposiciones constitucionales.

(49) Alvaro Bunster, Et alia, Op. Cit. pág. 77

El problema más serio al que se enfrentó dicha ley es que confiere a la Cámara de Diputados facultades de investigación de los posibles hechos delictuosos esto es considerado como una violación al artículo 21 constitucional que otorga el monopolio de la acción penal al Ministerio Público. La experiencia en los casos de desafuero ha demostrado que son los propios jueces en materia penal quienes antes de librar el auto de formal prisión, solicitan a la Cámara de Diputados la iniciación del procedimiento de desafuero, de esta manera se procedió contra los Diputados Pedro Téllez Vargas, Carlos Madrazo y Sacramento Joffre, " discutida en la Cámara de Diputados en Enero de 1945 " (50), un caso más en esta etapa fue el del Senador Félix Ireta Viveros desaforado " el 22 de Octubre de 1947 por la Cámara de Diputados " (51).

Esta segunda etapa se caracteriza por menor número de casos de responsabilidad de Servidores Públicos, es también notorio el hecho de que la primera etapa se caracterizó por una mayor práctica de juicios políticos ó de sus

(50) Alvaro Dunster, Et alia, Op. Cit. pág. 78

(51) Ibidem, pág. 79.

tentativas, en tanto que la segunda se caracteriza por la existencia exclusiva de desafueros; Es decir, la primera etapa puede diferenciarse por la aplicación de la responsabilidad política, mientras que la segunda etapa observa una práctica de responsabilidad penal.

Respecto de la tercera etapa, comienza esta a partir del 31 de Diciembre de 1982, fecha en que se publicó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se puede decir que se inicia la modalidad de fincar responsabilidad penal del servidor público después de haber concluido su encargo, es decir la responsabilidad penal a posteriori.

En esta etapa tenemos presente el caso del señor Jorge Díaz Serrano, a quien se le imputaron hechos ilícitos cometidos en su cargo inmediato anterior como Director de Petróleos Mexicanos, siendo que en ese tiempo en que prosperó la acusación el inculcado gozaba de fuero constitucional por ser Senador de la República.

La Cámara de Diputados practicó el procedimiento de declaración de procedencia originado este por el requerimiento de la Procuraduría General de la República para que le fuera retirado el fuero del que estaba investido el Ingeniero Jorge Díaz Serrano. Y tal petición prosperó ya que el desafuero fue decretado mediante el oficio número " 52 - II - 2 - 213 " (52) de fecha 30 de Julio de 1983, inmediatamente fue también separado de su cargo de Senador de La República para que se procediera conforme a Derecho.

(52) Diario Oficial de la Federación del 2 de Agosto de 1983
pág. 3.

CAPITULO III

JUICIO POLITICO ANTE EL CONGRESO DE LA UNION

3.1 QUIENES PUEDEN SER JUZGADOS EN ESTA INSTANCIA

Antes de establecer quienes pueden ser juzgados por esta vía, creemos necesario mencionar algunas cuestiones, como cual es el origen de este procedimiento, qué se entiende por juicio político, así como los antecedentes de esta institución.

Sobre el origen del Juicio Político el maestro Jorge Carpizo nos dice que éste nació en Inglaterra en 1386, como un medio a través del cual se podía juzgar a los consejeros del rey, ya que éste era completamente irresponsable (53).

En cuanto a la definición de Juicio Político el tratadista argentino Linares Quintana (54) sostiene, que

(53) Jorge Carpizo, Op. Cit. pág. 209.

(54) Citado por Raúl F. Cárdenas, Op. Cit. pág. 314.

es un procedimiento solemne, de carácter esencialmente político, que inicia la Cámara de Diputados y por el cual ésta acusa ante el Senado como tribunal, a determinados funcionarios públicos por las causas que se especifican taxativamente en la Constitución con la finalidad de hacer efectiva la responsabilidad política de los mismos.

En forma generalizada la doctrina acepta como antecedentes del Juicio Político, el Impeachment inglés y el juicio de residencia establecido en nuestra época colonial.

En nuestro país como en la mayoría de los países de América, solamente se puede seguir el juicio político en contra de ciertos servidores públicos por hechos que no son propiamente delitos, sino circunstancias políticas que hacen suponer que el servidor público ha perdido la confianza del pueblo y que por ese motivo debe ser separado de su cargo e inhabilitado, independientemente de que si cometió un delito común se le forme proceso.

De acuerdo con el artículo quinto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son

sujetos de Juicio Político los mencionados en el artículo 110 constitucional. Es conveniente advertir que el Presidente de la República no se encuentra entre los servidores públicos enunciados en el citado precepto, en consecuencia contra él no procede el Juicio Político, ya que durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Continuando con los servidores públicos que pueden ser sujetos de Juicio Político enunciados en la disposición constitucional citada, podrán ser enjuiciados políticamente : los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los Secretarios de Estado; 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; los Jueces de Distrito; los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal; los Directores Generales ó sus equivalentes en organismos descentralizados, empresas de

participación estatal mayoritaria, y fideicomisos públicos. los Gobernadores de los Estados de la Federación, los Diputados locales, y Magistrados de los tribunales de justicia locales. Estos serán sujetos de Juicio Político sólo por violaciones graves a la Constitución y Leyes Federales, y por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

En cuanto a los demás servidores Públicos el Juicio Político procede cuando los actos ú omisiones de los servidores públicos redunden en perjuicio de los intereses públicos, ó de su buen despacho, la Ley Federal de Responsabilidades enumera las situaciones que se consideran causan perjuicio a los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, considerando como tales : los actos que ataquen a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; los actos que violen grave y sistemáticamente las garantías individuales y sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución ó a las leyes federales cuando cause perjuicios

graves a la Federación, a uno ó a varios Estados de la misma, ó motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave en perjuicio de la Federación ó de uno ó mas Estados; las violaciones sistematicas ó graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal ó del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Dicha ley reglamentaria establece que el Juicio Político no procede por la expresión de ideas.

Como podemos darnos cuenta, el Juicio Político procede solamente cuando concurren dos requisitos; que el servidor público acusado sea de los enumerados en el artículo 110 constitucional; y que el acto por el que se le acusa esté previsto en alguna de las hipótesis expuestas en el artículo septimo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.2 PROCEDIMIENTO

En seguida veremos la forma en que se lleva a cabo el procedimiento del Juicio Político, tendiente a hacer efectiva la responsabilidad política de un servidor público de los mencionados en el artículo 110 constitucional que haya incurrido en la comisión de alguna falta ó delito de los llamados oficiales.

Este procedimiento se encuentra regulado en el capítulo II, del título II, de los artículos 9 al 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente.

El Juicio Político únicamente puede iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su cargo ó bien dentro de un año después de haber concluido sus funciones, este procedimiento se inicia ante la Cámara de Diputados que actúa como órgano de acusación y la Cámara de Senadores como jurado de sentencia.

La gran comisión de cada una de las Cámaras debe proponer la constitución de comisiones para el despacho de los asuntos, entre estas debe de integrar una comisión para substanciar los procedimientos consignados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cada Cámara debe designar de cada una de las comisiones cuatro integrantes que formarán la sección instructora en la Cámara de Diputados y de enjuiciamiento en el Senado.

La Ley Federal de Responsabilidades vigente confiere acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, conductas de los servidores públicos que puedan ser constitutivas de delitos ó faltas oficiales. Una vez presentada y ratificada la denuncia se turna a la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia para que dictamine si la conducta atribuida corresponde a las enumeradas por la ley, y si el inculpado está comprendido entre los servidores públicos contra los que procede el Juicio Político y por lo tanto amerita la incoación del procedimiento. Una vez acreditados estos elementos, la denuncia se

turna a la sección instructora de la Cámara de Diputados la cual practicará las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta ó hecho denunciado.

Tres días naturales después de la ratificación de la denuncia la sección debe informar al inculpado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer ó informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

La sección instructora abre un periodo de pruebas de treinta días naturales, dentro del cual recibirá las mismas y las calificará, aceptando las pertinentes y desechando las que a su juicio sean improcedentes. Substanciadas las probanzas, se dará vista al denunciante del contenido del expediente, por tres días naturales, mismos que se hacen extensivos al indiciado y su defensor, a fin de que formulen alegatos que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes.

Cumplido el término para la presentación de alegatos, se hayan presentado estos o no, la sección instructora deberá formular sus conclusiones.

Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del acusado, las conclusiones de la sección instructora propondrán que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta ó el hecho materia de la denuncia que dió origen al procedimiento.

En caso de que de las constancias apareciere la probable responsabilidad del indiciado, las conclusiones terminarán proponiendo : que está legalmente comprobada la conducta ó el hecho materia de la denuncia; que existe probable responsabilidad del encausado; la sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo octavo de la ley, y ; que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

De igual manera deberán asentarse en las conclusiones las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos.

Una vez emitidas las conclusiones la sección instructora las entregará a la Secretaría de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación dentro de los tres días naturales siguientes.

La Cámara de Diputados erigida en órgano de acusación, previa declaración de su presidente, dará lectura a las constancias procedimentales así como a las conclusiones de la sección instructora, se concederá la palabra al denunciante y en seguida al servidor público o a su defensor o a ambos si lo solicitaran, para que aleguen lo que a su derecho convenga.

Una vez retirados el denunciante, el servidor público, y su defensor se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la sección instructora. Si la Cámara resolviese que no procede acusar al servidor público, este 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 la acusación, designándose una comisión de tres Diputados para que sostengan aquella ante el Senado.

Recibida la acusación en la Cámara de Senado--res, la turnará a la sección de enjuiciamiento, la que emplazará a la comisión de Diputados encargada de sostener la acusación, al acusado y a su defensor para que presenten por escrito alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento, transcurrido este plazo, la sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público.

Emitidas las conclusiones, la sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores, recibidas estas el Presidente de la Cámara anunciará que debe erigirse esta en jurado de sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, entonces se lleva a cabo una audiencia donde se le concede la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público ó a su defensor, enseguida se procederá a discutir y a votar las conclu-

siones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo que en ellas se contengan.

Por lo que toca a los 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 sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como correspondiera.

En síntesis el procedimiento del Juicio Político implica el ejercicio de facultades exclusivas, pero coordinadas, de ambas Cámaras. A la de Diputados compete resolver si ha lugar a acusar, y en caso afirmativo nombrar una comisión de su seno para que sostenga la acusación ante el Senado. La Cámara de Senadores instituida en jurado de sentencia es el tribunal que juzga y, en su caso, sanciona al servidor público culpable con las penas de destitución e

inhabilitación, según sea el caso.

Como podemos apreciar este procedimiento si reúne las características esenciales de un proceso, ya que culmina con un acto jurisdiccional, llamado sentencia, en el que se impone la pena legalmente decretada por el delito oficial del que el servidor público haya sido declarado responsable.

3.3 EFECTOS DE LA RESOLUCION

El maestro Becerra Bautista (55) nos dice que existen dos especies de Juicio Político para hacer efectiva la responsabilidad de los servidores públicos, clasificándose estos atendiendo a las facultades de los juzgadores. En la primera los miembros del tribunal pueden imponer todas las sanciones que al hecho delictuoso asigne la ley; en la segunda, sólo la privación del cargo y la inhabilitación para obtener otro dejando a las autoridades jurisdiccionales

(55) José Becerra Bautista, El Fuero Constitucional, Editorial Jus, Segunda Edición, 1945, pág. 119.

ordinarias la facultad de imponer las demás penas corporales por los delitos comunes que hubiera cometido. Esta segunda es la que acepta nuestro sistema.

Como expresamos anteriormente el Juicio Político es desenvuelto bicameralmente de manera que la Cámara de Diputados, erigida en jurado de acusación, instruye el procedimiento y sostiene la causa ante el Senado erigido en jurado de sentencia, quien resuelve en definitiva.

El Juicio Político como hemos visto es un procedimiento que se sujeta a las garantías que consagra el artículo dieciséis constitucional y que es denominado Juicio Político porque el órgano que lo lleva a cabo es un órgano político pero su naturaleza es materialmente jurisdiccional.

Para comprobar lo anterior vemos que el artículo octavo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos indica que la resolución que se dicte en el Juicio Político puede ser de dos tipos, absolutoria ó condenatoria, en caso de esta última la sanción para el servidor público es la destitución, pero podrá

también imponérsele inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos, ó comisiones de uno hasta veinte años.

La privación del cargo que ocupa el servidor público acusado y la inhabilitación consecuente para obtener otro, así como la prohibición para que en esta clase de delitos se conceda el indulto es el acto mas bochornoso que puede sufrir el servidor público acusado, porque al destituírsele del cargo, se le ha considerado indigno de seguir ostentando la delicada representación que lleva y el pueblo que es el único soberano lo repudia por su mala conducta y lo retira del cargo, sin perjuicio de que una vez decidida su condena en el Juicio Político se le consigne a disposición de las autoridades judiciales para que se sujete al procedimiento ordinario y se le juzgue por los delitos comunes que hubiere cometido.

Para evitar toda intromisión extraña en las resoluciones que adopte el Congreso en el Juicio Político, la Constitución de la República dispone que dichas resoluciones son inatacables por lo que creemos que contra ellas resulta improcedente el Juicio de Amparo.

Para los servidores públicos estatales sujetos de Juicio Político la sentencia que dicte el jurado sólo tiene efectos declarativos, y se comunica a la legislatura local respectiva para que proceda de acuerdo con las leyes locales.

Podemos concluir adhiriéndonos a la opinión del maestro Jose de Jesús Orozco (56) diciendo que el Juicio Político es un instrumento para remover a los servidores públicos de alta jerarquía ya sea por incompetencia, negligencia, arbitrariedad, deshonestidad, etc. pero sin entregar a un órgano político como necesariamente es el Congreso, la potestad para privarlo de su patrimonio, ó de la libertad, función esta que exige la imparcialidad de un Juez en sentido estricto para evitar los excesos de la pasión política.

En resumen los efectos de las resoluciones en el Juicio Político son en caso de resoluciones absolutorias permitir que el servidor público acusado continúe en el ejercicio de su cargo, por el contrario una resolución condenato-

(56) citado por Jorge Olivera Toro y Manuel Villagordoa Mesa, De la Responsabilidad en los Juicios de Amparo, Porrúa, Primera Edición, México, 1989, pág. 69.

ria tiene efectos de destituir e inhabilitar al servidor público por un lapso que puede ser de uno a veinte años.

Y para los gobernadores, Diputados locales y Magistrados a los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas que se les haya seguido Juicio Político el efecto de la resolución es declarativo, es decir, sin que pueda imponer una sanción, ya únicamente comunicará a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones y legislación proceda como corresponda.

Las resoluciones aprobadas por las Cámaras con arreglo a la ley, se deben comunicar a la Cámara que pertenezca el acusado, salvo que fuere la misma que hubiese dictado la declaración; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación si se tratare de alguno de los integrantes del Poder Judicial Federal, a que alude la ley; y en todo caso al ejecutivo para su conocimiento, efectos legales correspondientes y para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

CAPITULO IV

LA DECLARACION DE PROCEDENCIA CUANDO
MEDIE UN ILICITO EN EL CASO DE LOS
FUNCIONARIOS QUE GOZAN DE FUERO

4.1 EL FUERO CONSTITUCIONAL.

"La palabra "Fuero" proviene del vocablo latino "Forum", que quiere decir foro, tribunal, dicha palabra fue introducida en la lengua española hacia mediados del siglo IX" (57), si bien es cierto que con anterioridad dicha locución 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.

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

(57) Guillermo Colín Sánchez, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Porrúa, Novena Edición, México, 1986, pág.631.

ó casta a que se perteneciera" (58). Sabido es que esta administración foral de justicia fue trasplantada a la Nueva España e imperó en el México Independiente, hasta que excepción hecha del fuero militar, fue definitivamente abolido por la Constitución Política del año de 1857.

El maestro Victor Manuel Ortega (59) nos dice que el término "Fuero" tiene distintas acepciones, entre ellas indica como vimos anteriormente compilación ó reunión de leyes, como los famosos fueros de Aragón ó los de Cataluña, puede referirse también a una competencia judicial delimitada, como el fuero local y el fuero federal; este vocablo puede significar igualmente privilegios ó instrumento que otorga la exención de gabelas ó el beneficio de concesiones especiales en favor de una persona.

Esta última acepción de la palabra Fuero es la que nos interesa en el presente estudio y la que pretenderemos analizar en forma más amplia.

(58) Guillermo Colín Sánchez, Op. Cit. pág. 632.

(59) Citado por Raúl F. Cardenas, Op. Cit. pág. 169.

El fuero como prerrogativa ó privilegio surgió como institución en el derecho medioeval inglés cuando en 1341 (60) el parlamento, ante el crecimiento del poder de los comunes dictó un estatuto en virtud del cual ninguno de sus miembros podía ser juzgado sino por sus propios pares. También es de origen inglés, nuestro llamado fuero constitucional por delitos no oficiales, ya que esa garantía parlamentaria surgió con el "salvoconducto que el rey de Inglaterra concedía a sus vasallos para ir a las asambleas, en virtud del cual podían ir, permanecer y regresar después sin ser molestados" (61), este salvoconducto se convirtió en una prerrogativa de los Diputados para no ser molestados en sus personas ni en sus propiedades, las legislaciones extranjeras han conservado estas dos instituciones parlamentarias inglesas, consagrando el Juicio denominado Político y la prerrogativa concedida a los miembros del Poder Legislativo de no ser arrestados durante el periodo de sesiones, sin previa licen-

(60) José Becerra Bautista, Op. Cit. pág. 24.

(61) Ibidem, pág. 25.

cia de la asamblea. En nuestro Derecho, ambas instituciones se funden en la expresión Fuero Constitucional.

Veamos ahora el concepto que de Fuero Constitucional sostienen algunos autores, primeramente tenemos la opinión de don Jose Luis Soberanes F. quien manifiesta que el Fuero Constitucional " era el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la federación para que antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolvería sobre la procedencia del mencionado proceso penal, dicho proceso se llama de desafuero " (62).

Por otra parte Macedo (63) dice que " los fueros eran cartas de privilegio ó instrumentos de exención de gabelas y concesión de gracias, franquicias y libertades".

Abad y Queipo concebía al Fuero como " El derecho de ser juzgado por jueces de su clase " (64).

- (62) Citado por Leonel Pérez Nieto Castro, Reformas Constitucionales de la Renovación Moral, Porrúa, Primera Edición, México, 1987, pág. 32.
- (63) Citado por José Becerra Bautista, Op. Cit. pág. 26.
- (64) Citado por Manuel Herrera y Lasso, Estudios Constitucionales, Editorial Jus, Segunda Edición, México 1964, pág. 236.

Como podemos ver en las opiniones vertidas coincide la doctrina en que el fuero constitucional es una protección de la que gozan ciertos servidores públicos; Tomando algunas apreciaciones expuestas creemos que aparte de ser una protección ó situación de privilegio, el Fuero Constitucional constituye un presupuesto procesal de carácter impeditivo del cual depende la prosecución y no la iniciación del procedimiento penal, por lo que no puede calificarse como condición para iniciar, sino mas bien como condición de continuidad de la acción penal, y por consiguiente, antes de que sea concedida la declaración de procedencia ó desafuero, puede ser iniciada la etapa investigatoria ó la instrucción y pueden realizarse actos de carácter indagatorio y probatorios con excepción de los procedimientos coercitivos respecto del inculpado.

Para preservar las delicadas funciones encomendadas a los servidores públicos que desempeñan puestos claves en la Administración Pública Federal se creyó necesario proveerlos de este fuero y las razones de esta deter-

minación han sido expuestas por diferentes autores como don Jacinto Pallares quien al respecto manifestó que " La necesidad de que los altos funcionarios a quienes están encomendadas las altas funciones del Estado no estén expuestas a las pérfidas asechanzas de enemigos gratuitos, el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún alto 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" (65).

Para el maestro Felipe Tena Ramirez, " La única razón del fuero está en la importancia de las funciones que desempeñan los funcionarios a quienes tuvo a bien dotar de fuero la Constitución " (66).

Por otra parte el jurista jalisciense don Mariano Coronado (67), sostiene que el fuero " se funda en

(65) Citado por José Becerra Bautista, Op. Cit. pág. 26

(66) Ibidem, pág. 63.

(67) Citado por Raúl P. Cardenas, Op. Cit. pág. 169.

la necesidad de garantizar a los poderes nacionales, el libre y expedito ejercicio de sus funciones que se paralizaría con frecuencia, con daño del servicio público, si cualquier juez, sin trámite alguno tuviese la facultad de enjuiciar a los miembros de dichos poderes ”.

De acuerdo con el artículo 111 de nuestra Carta Fundamental, los servidores públicos que gozan de fuero constitucional son : el Presidente de la República, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados al Tribunal Superior de Justicia de las Entidades Federativas, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Por lo que respecta al Presidente de la República durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, y

dicha acusación se debe hacer ante el Senado de la República.

Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión como indica nuestra Carta Fundamental en su artículo 61, son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas, atribuyéndose al Presidente de cada Cámara la obligación de velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. Aquí lo que se preserva es la función parlamentaria garantizando la libertad de pensamiento del representante popular, así como la independencia y seguridad de los miembros del parlamento.

Por las infracciones cometidas a la Constitución ó a las leyes federales por los Gobernadores de los Estados, por los Diputados Locales, y los Magistrados a los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados; es al Congreso de la Unión a quien corresponde decretar el desafuero, comunicando a las Legislaturas Locales tal determinación.

Nuestra legislación contempla, como dijimos al principio del presente capítulo, en una sola denominación dos instituciones doctrinalmente diversas, el fuero constitucional como facultad de no comparecer ante un juez ordinario bien porque este carezca de jurisdicción para juzgar al inculgado ó bien porque se requiere un consentimiento previo para juzgarlo, constituyendo una limitación que puede ser absoluta, es decir, la privación de competencia para enjuiciar ó sólo la suspensión a las facultades jurisdiccionales en tanto no se llene el requisito de la licencia que debe otorgar el órgano respectivo. En el primer caso existe un verdadero fuero, porque sólo puede juzgar al acusado un órgano especial distinto de los tribunales ordinarios.

Aunque la Constitución al referirse a los Diputados y Senadores sólo menciona la palabra fuero en el párrafo segundo del mencionado artículo 61, vemos que ese fuero comprende dos prerrogativas fundamentales : la denominada inviolabilidad en sus opiniones y la inmunidad.

La inviolabilidad en cuanto a lo primeramente indicado, se traduce en la imposibilidad jurídica de atribuir consecuencia alguna de orden penal a las opiniones que expresan los legisladores; por lo que respecta a la inmunidad consiste en que las autoridades no deben detener ni aprehender a ningún miembro del Congreso, en tanto no sea levantada dicha inmunidad, para lo cual habrá de observarse el procedimiento correspondiente.

Por otra parte el desafuero está matizado no sólo de elementos jurídicos, sino fundamentalmente de aspectos políticos, por esta razón no sólo se debe analizar si se reúnen los elementos del tipo para fundar la orden de desafuero, sino las motivaciones políticas del acontecer para autorizar el permiso para enjuiciar al servidor público.

Podemos concluir que la finalidad del fuero constitucional no estriba tanto en proteger a la persona del servidor público, sino dada la importancia de su función mantener el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático.

4.2 CLASES DE DELITOS EN QUE PUEDE INCURRIR EL SERVIDOR PUBLICO

Los servidores públicos pueden incurrir en conductas tipificadas como delitos, ya sean comunes u oficiales. Los primeros son los que comete el servidor público fuera de la esfera del servicio público a su cargo, los últimos se dan con motivo ó en ejercicio de su cargo público. En uno u otro caso el servidor público puede ser procesado por el ilícito en que hubiere incurrido, sólo que como vimos anteriormente algunos servidores gozan de fuero constitucional y no pueden ser procesados sin que antes exista la declaración de la Cámara de Diputados ó la de Senadores, en el exclusivo caso de que la acusación sea contra el Presidente en el sentido de que ha lugar al procesamiento con el efecto simultáneo de la separación del cargo.

Respecto al Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por

traición a la patria y por delitos graves del orden común, pero como excepción el Jefe del Ejecutivo por los delitos que cometa fuera del ejercicio de su función, es decir comunes, estos siempre se reputarán como delitos oficiales y ningún tribunal ordinario puede someterlo a su potestad, quedando por consecuencia, excluido de la jurisdicción ordinaria. Sólo podrá ser acusado ante la Cámara de Senadores que como tribunal de sentencia aplicará la sanción que no puede ser otra que la destitución del cargo y la inhabilitación consiguiente para obtener cualquier empleo en la Administración Pública por el tiempo que marque la ley.

Por lo que toca a la responsabilidad en que incurren los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas Locales, ésta se da por violaciones cometidas a la Constitución y leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. La Constitución Política de la República sólo se refiere a las responsabilidades en que incurran dichos funcionarios por delitos de carácter federal, pero también quedan sujetos a

la legislación común de cada Estado por los delitos de esta índole que cometan en el territorio de la Entidad Federativa en que desempeñan su función, así como por los delitos oficiales cometidos en el ejercicio de su cargo.

En el artículo 108 constitucional se hace mención a los llamados delitos comunes, pero ¿ que debemos entender por tales ?, de acuerdo con nuestro sistema jurídico, los delitos se dividen en delitos del orden común y delitos del orden federal, pero no debemos de pensar que los servidores públicos no son responsables de los delitos del orden federal, la idea de los legisladores fue utilizar el término para comprender a todos los actos delictivos cometidos por los servidores públicos. Sin embargo delitos comunes ó para el caso del orden común, comprende tanto los delitos locales cometidos en el Distrito Federal como en los Estados, así como los delitos federales.

Para afirmar lo anterior veamos un comentario que al respecto hace el maestro Tena Ramírez, quien dice " que en nuestro léxico jurídico suele darse el nom--

bre de comunes a las normas locales en oposición a las leyes federales, pero manifiestamente no es esta la acepción que adopta el artículo 108, cuando establece que los altos funcionarios son responsables por los delitos comunes que cometen durante el tiempo de su encargo. Aquí se contraponen los delitos comunes (federales y locales) a los delitos oficiales, que son aquellos en que se incurre con motivo del ejercicio de la función protegida por el fuero " (68), es decir, que los delitos comunes a que se refiere tanto el artículo 108 de la Constitución como los mencionados en las distintas Constituciones de los Estados, comprende tanto los delitos locales como los federales, opinión en la que coinciden con el maestro Tena, tanto don Juan José González Bustamante como Becerra Bautista.

En cuanto a los delitos oficiales cometidos por los servidores públicos cuya competencia constitucional preserva el artículo 111 de la Carta Fundamental de la Re--

(68) Citado por Raúl F. Cardenas, Op. Cit. pág. 114.

pública, es donde surgen los problemas más escabrosos para poder definir cuáles delitos oficiales pueden cometer los servidores públicos, pues debe entenderse que sin mandato expreso de la ley no pueden considerarse oficiales aquellos delitos cometidos por el servidor público aún cometidos en el ejercicio de sus funciones. El delito oficial del servidor público, como decía Pallares (69), tiene íntima relación con la política, dado que 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.

Podemos decir que en términos precisos del lenguaje y de la doctrina, los llamados delitos oficiales no son propiamente tales, sino situaciones abusivas del cargo ó violaciones de carácter político cuya gravedad debe ser juzgada con este criterio tanto por la Cámara de Diputados como la de Senadores, para separar de su cargo a un servidor público.

(69) Citado por Juan José González Bustamante, Op. Cit. pág. 114.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente, en su artículo septimo, nos enumera ciertas situaciones que pueden considerarse como delitos oficiales ya que son las causas de procedencia del Juicio Político en el cual se pretende fincar responsabilidad al servidor público por la comisión de delitos oficiales, y estas son :

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, y federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales ó sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la constitución ó a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación a uno ó varios estados de la misma, ó de la sociedad, ó 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 ó graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal ó del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal" (70).

Podemos concluir diciendo que los delitos oficiales, no son delitos propiamente dichos, ya que no están tipificados ni sus elementos precisados pues las funciones que desarrollan los servidores públicos de la Federación son en extremo complejas y no es posible circunscribirlas a determinada actividad.

4.3 EL PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACION DE PROCEDENCIA

Este procedimiento está previsto por el artículo III constitucional y se encuentra regulado en

(70) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial el 31 de Diciembre de 1982.

el capítulo III del título segundo que comprende de los artículos 25 al 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente.

Este procedimiento es la vía que se debe seguir cuando se pretende fincar responsabilidad penal derivada de la comisión de un delito del orden común a alguno de los servidores públicos que gozan de fuero constitucional, con la finalidad de que le sea retirado dicho fuero, para que sea puesto a disposición de los tribunales ordinarios para que lo juzguen.

Dicho procedimiento se inicia con denuncia ó querrela de particulares ó con requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal; por su parte, el artículo 25 de la Ley de Responsabilidades mencionada indica que para substanciar este procedimiento se debe observar la dinámica que se sigue en materia de Juicio Político ante la Cámara de Diputados.

El maestro Jorge Reyes Fayabas (71) nos dice que la denuncia se debe ratificar dentro de los tres días siguientes a su presentación y se turna de inmediato con la documentación que la acompaña, a la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, para que determine si el inculpado está comprendido entre los servidores públicos a que se refiere el artículo segundo de la misma ley, así como si la denuncia es procedente y por lo tanto amerita incoación del procedimiento. Una vez acreditados estos elementos, la denuncia se turna a la sección instructora de la Cámara.

Dicha sección instructora llevará a cabo todas las diligencias necesarias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita, concluida esta investigación, la sección debe dictaminar si ha ó no lugar a proceder penalmente en contra del inculpado. Pero si a juicio de la se---

(71) Jorge Reyes Fayabas, La Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1985, pág. 24.

cción la imputación fuere notoriamente improcedente, se debe dar cuenta de esto a la Cámara para que determine si se continúa ó desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente se cuenta con elementos que lo justifiquen.

En cuanto al tiempo en que la sección debe emitir su dictamen esto es en un término de sesenta días hábiles con la salvedad de que si es necesario contará con un plazo mayor, situación en la que habrá de obedecerse las normas acerca de la ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento de Juicio Político.

Emitido el dictamen se dará cuenta de éste al Presidente de la Cámara, quien anunciará a ésta que debe erigirse en jurado de procedencia al día siguiente de depositado el dictamen haciéndolo saber al inculcado, a su defensor, así como al denunciante ó al Ministerio Público en su caso, como señala el maestro Burgoa " En obsequio de la garantía de audiencia " (72).

(72) Ignacio Burgoa, Antología de su pensamiento, Compilación y Presentación Ignacio Burgoa Llano, Porrúa, México, 1987, pág. 243.

En la fecha antes señalada la Cámara de Diputados conocerá las constancias procedimentales así como las conclusiones de la sección, concediéndole la palabra al denunciante, al servidor público y a su defensor.

Cuando la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder en contra del inculcado éste queda inmediatamente separado de su empleo, cargo ó comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. Si por el contrario la declaración de la Cámara es en el sentido de que no hay elementos para proceder, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su cargo.

Por lo que respecta a los Gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados a los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, a quienes les hayan sido atribuidos actos que motiven responsabilidad penal por la comisión de delitos federales, la declaración de

la Cámara que determine que ha lugar a proceder, se debe remitir a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda, y en su caso ponga al indiciado a disposición del Ministerio Público Federal ó del órgano jurisdiccional respectivo.

Cuando se siga proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento de declaración de procedencia, la secretaría de la Cámara de Diputados ó de la Comisión Permanente debe librar oficio al juez ó tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el proceso en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.

Los veredictos y declaraciones aprobadas por las Cámaras nos dice el maestro Guillermo Colín Sánchez (73) que con arreglo a la Ley de Responsabilidades se deben comunicar a la Cámara que pertenezca el acusado, salvo que fuere la misma que hubiere dictado el veredicto en el caso de los

(73) Guillermo Colín Sánchez, Op. Cit. pág. 647.

miembros del poder legislativo, y al ejecutivo para su conocimiento y efectos legales consiguientes (en caso de servidores de su gabinete), así como para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

4.4 TIPOS DE RESOLUCION Y SUS EFECTOS

Antes de determinar los efectos que derivan de las resoluciones que emite la Cámara de Diputados en el procedimiento de declaración de procedencia, haremos referencia a la resolución en forma genérica sin establecer si es positiva ó negativa, sino como una facultad de la Cámara de Diputados.

Entonces tenemos que la resolución es una determinación de la Cámara de Diputados ya que es una facultad privativa de este cuerpo erigirse en jurado de procedencia por delitos comunes. Es una determinación,

esto significa que no es una sentencia porque ésta no juzga los hechos ni establece la culpabilidad ó inocencia del acusado, ni tampoco puede imponerle una pena, sino que es una determinación soberana, porque es una de las funciones específicas y exclusivas de la Cámara de Diputados, puede resolver en uno ó en otro sentido y ningún poder puede juzgar la legalidad ó ilegalidad de esa resolución porque la misma es una facultad discrecional de la Cámara, en virtud de la cual se suspende a un servidor público de su cargo para que sea juzgado por los tribunales competentes por los delitos que se le imputan.

Es de considerarse que toda averiguación y valoración de los elementos probatorios que acrediten supuestos hechos delictivos, implica una decisión de naturaleza muy similar a la realizada por un juez.

Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del acusado, las conclusiones de la sección instructora terminarán proponiendo que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta ó hecho ma-

teria de la denuncia, no habrá lugar a procedimiento ulterior. Pero si de las constancias aparece la probable responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo lo siguiente :

- I. Que se remueva el fuero de que goza el inculpado, a efecto de que se pueda ejercitar la acción legal correspondiente.
- II. Que en términos de los artículos 74 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se declare que ha lugar a proceder en contra del inculpado.
- III. Que se separe de su cargo al inculpado.
- IV. Que la resolución se haga del conocimiento de las partes y que se cumpla con las comunicaciones que ordena el artículo 44 de la Ley Federal de Responsabilidades.

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

El maestro Jorge Reyes Tayabas (74) nos dice que respecto a las sanciones penales, estas se deben aplicar de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal respectiva; y que si por el delito el autor obtuvo beneficios económicos ó cause daños ó perjuicios patrimoniales, las sanciones se deben graduar de acuerdo con esos datos, pero la sanción económica no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos ó de los daños ó perjuicios causados.

El párrafo séptimo del artículo 111 constitucional previene que el efecto de la declaración de procedencia será el de separar de su cargo al inculcado en tanto esté sujeto a proceso penal, y que si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función.

En consecuencia son dos los tipos de resoluciones que puede emitir la Cámara de Diputados en este procedimiento, la declaración que niegue la procedencia y la que establezca que ha lugar a proceder penalmente contra el inculcado.

(74) Jorge Reyes Tayabas, Op. Cit. pág. 18.

Por lo que toca al Presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, la cual resolverá con base en la legislación penal aplicable. En este caso la Cámara de Senadores despliega facultades jurisdiccionales, ya que juzga y sanciona.

En el caso de los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, cuando sean acusados por la comisión de delitos federales se debe seguir el mismo procedimiento de la declaración de procedencia, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda, es decir tiene efectos declarativos.

En síntesis el efecto de la resolución negativa que determina que no se puede proceder, es de proteger al servidor público y que continúe en el desempeño de su cargo.

En caso contrario, cuando la resolución es positiva determinando que ha lugar a proceder los efectos serían dos, el primero de ellos consiste en retirarle al servidor público el fuero constitucional de que goza, ya que este constituye un elemento impositivo de carácter procesal para la continuidad del ejercicio de la acción penal y, el otro de los efectos, es la suspensión del servidor público separándolo de su cargo, en tanto no se defina su situación en el procedimiento penal incoado en su contra.

CONSIDERACIONES FINALES

LA EVOLUCION DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES

Los diferentes ordenamientos que han regulado la vida de nuestro país han pretendido que el sistema de responsabilidades sea aplicado de la mejor manera posible, así tenemos que algunos de estos ordenamientos atribuyeron la facultad de conocer en materia de responsabilidades a tribunales especiales que no dependían de ninguno de los tres poderes de la Unión, tal es el caso de la Constitución de 1814 y de la relativa del año 1836.

Las acusaciones contra los servidores públicos desde 1824 se hacían ante la Cámara de Diputados, sólo en el caso de que el acusado fuera un legislador se debía acusar a los Diputados ante el Senado, y a los Senadores ante aquellos, hasta el año 1843 en que la acusación se podía hacer directamente ante la Cámara a la que perteneciera el inculcado.

Como hemos podido apreciar en el capítulo respectivo, la Cámara de Diputados fungía como jurado de acusación y la Suprema Corte como jurado de sentencia hasta 1874, en que se reformó la Constitución de 1857, dando a la Cámara de Senadores la calidad de jurado de sentencia y a la de Diputados la de jurado de acusación como se mantiene actualmente en el procedimiento de juicio político.

En el año 1824, la Cámara de Diputados seleccionaba a veinticuatro individuos que no formaran parte del Congreso y que tuvieran las cualidades que se requerían para ser Ministro de la Corte, los cuales eran encargados de juzgar a los Ministros. Este antecedente es ambivalente, es decir tiene dos elementos valorativos uno positivo y uno negativo; el positivo consiste en que los individuos encargados de juzgar a los Ministros debían reunir las cualidades necesarias para ser Ministro de la Corte, fundamentalmente y como señalaba la misma Constitución, estar instruído en la ciencia del Derecho;

el elemento negativo radica en que era un grupo de individuos que no formaban parte del Poder Legislativo, ni del Judicial.

Creemos que el elemento positivo se debía de aprovechar en la actualidad, debiendo señalar la Ley de Responsabilidades, así como la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que en el procedimiento del juicio político los legisladores que formen la sección instructora en la Cámara de Diputados, y la sección de enjuiciamiento en la de Senadores sean profesionales del Derecho, buscando así que la facultad jurisdiccional que posee el Congreso de la Unión sea ejercitada de la mejor manera por personas especializadas en Derecho.

LA ACTUACION DEL PODER LEGISLATIVO EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES, CONSTITUYE UN ACTO MATERIALMENTE JURISDICCIONAL

El espíritu del legislador en los Congresos Constituyentes de 1857 y de 1917, fue plasmar la forma de corregir actitudes lesivas que pudieran lacerar el Estado de derecho en el que vivimos, imponiendo como una necesi--

dad social el remover al funcionario torpe, incompetente, arbitrario, ó negligente, separándolo del cargo que alcanzó por elección ó nombramiento.

Como señalamos en el capítulo respectivo, las funciones del Estado pueden estudiarse desde el punto de vista formal y material, observamos también que normalmente coinciden el carácter formal y el carácter material de las funciones, pero advertimos que excepcionalmente puede no existir esa coincidencia, en este caso debe existir una excepción expresa en el texto constitucional. Por lo tanto la injerencia que tiene el Congreso de la Unión en materia de responsabilidades es atribuida por nuestra Carta Fundamental, en lo que se refiere al juicio político viene a constituir un acto materialmente jurisdiccional que realiza el Poder Legislativo como órgano político revestido de facultades jurisdiccionales.

En cuanto a la experiencia parlamentaria que se ha tenido en materia de responsabilidades, las influencias políticas fueron determinantes ya que no

obstante la venalidad de algún funcionario, determinaron su permanencia en sus puestos y esas mismas influencias hicieron que funcionarios honorables pero adversos a intereses determinados, fueran destituidos.

LA FACULTAD JURISDICCIONAL DEL CONGRESO COMO FACULTAD PERMANENTE

En el desarrollo del presente trabajo se pudo apreciar que la doctrina coincide en que el juicio político es un fallo que pronuncia un cuerpo político momentáneamente revestido del poder de juzgar, es decir que la mayoría de los tratadistas opinan que es momentánea la facultad jurisdiccional del Congreso en el juicio político. Nosotros pensamos que no es así, la facultad es permanente porque es atribuida al Congreso constitucionalmente, lo que pasa es que dicha facultad no la está ejerciendo continuamente, sino sólo cuando hay necesidad de incoar un procedimiento para fincarle responsabilidad política a algún servidor público de los mencionados en el artículo 110 constitucional.

**LAS FACULTADES EXCLUSIVAS PERO COORDINADAS DE AMBAS
CAMARAS EN EL JUICIO POLITICO**

El juicio político procede solamente cuando concurren dos requisitos; que el servidor público acusado sea de los enlistados en el artículo 110 constitucional; y que el acto por el que se le acuse esté previsto en alguna de las hipótesis expuestas en el artículo 70. de la Ley de Responsabilidades vigente.

El procedimiento del juicio político implica el ejercicio de facultades exclusivas pero coordinadas de ambas cámaras. A la de Diputados compete resolver si ha lugar a acusar, y en caso afirmativo nombrar una comisión de su seno para que sostenga la acusación ante el Senado. La Cámara de Senadores instituida en jurado de sentencia es el tribunal que juzga y, en su caso, sanciona al servidor público culpable con las penas de destitución e inhabilitación.

EL ALCANCE DEL FUERO CONSTITUCIONAL

Aunque la Constitución al referirse a los Diputados y Senadores sólo menciona la palabra fuero en el párrafo segundo del artículo 61, vemos que ese fuero comprende dos prerrogativas, la inviolabilidad en sus opiniones y la inmunidad.

La inviolabilidad se traduce en la imposibilidad jurídica de atribuir consecuencia alguna de orden penal a las opiniones que externen los legisladores; por lo que respecta a la inmunidad consistente en que las autoridades no deben detener ni aprehender a ningún miembro del Congreso en tanto no sea levantada dicha inmunidad, para lo cual habrá de observarse el procedimiento correspondiente.

EL FUERO CONSTITUCIONAL COMO ELEMENTO IMPEDITIVO EN LA CONTINUIDAD DE LA ACCION PENAL

El fuero constitucional constituye un presupuesto procesal de carácter impeditivo del cual depende la prosecución y no la iniciación del proceso penal, por lo que no puede calificársele como condición para iniciar, sino más bien como condición de continuidad de la acción

penal, y por consiguiente, antes de que sea concedida la declaración de procedencia puede ser iniciada la etapa investigatoria y pueden realizarse actos de carácter indagatorio y probatorio, con excepción de los procedimientos coercitivos respecto del inculcado.

Podemos decir que la finalidad del fuero no estriba tanto en proteger a la persona del servidor público, sino que dada la importancia de su labor, se trata de mantener el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático.

LA EXCEPCION PARA LA DETENCION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS QUE GOZAN DE FUERO

Por lo que toca a los delitos comunes, en nuestra opinión, los funcionarios debían ser detenidos por delitos de esta índole sin ningún requisito previo cuando se trate de un delito flagrante, pero el funcionario que ordene ó conozca de la detención deberá comunicarlo inmediatamente al Presidente de la República ó en su caso al cuerpo colegiado del que forme parte el funcionario detenido, pensamos que una reforma a la ley de la materia en este sentido sería positiva.

LA VIABILIDAD DE LA DECLARACION DE PROCEDENCIA PARA EL CASO DE LOS FUNCIONARIOS LOCALES

En el caso de los Gobernadores, Diputados y Magistrados Locales, la declaración de procedencia es para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda, es decir, tiene efectos declarativos. Esto no nos parece muy acertado, pues significa que las Legislaturas Locales no quedan obligadas a dar efectividad a esa declaración, sino que para no implicar una invasión de la soberanía estatal, queda aquella declaración sujeta a lo que estime la correspondiente Legislatura Local, para llegar en su caso a resolver con entera independencia. En este punto convendría buscar un mecanismo que no exponga a la inocuidad al procedimiento de la declaración de procedencia, y al mismo tiempo evitar que se lacere la relación política entre la Federación y la Entidad Federativa.

Pensamos que funcionaría con mayor pulcritud jurídica y política, un sistema en que el Ministerio Público Federal, al tener reunidos suficientes elementos

probatorios para acreditar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del servidor público inculcado, promoviera la apertura del procedimiento de declaración de procedencia directamente ante la Legislatura Local, con lo cual se respetaría la soberanía estatal y no se daría injerencia en el mecanismo procesal a la Cámara de Diputados; de prosperar la instancia directamente hecha ante la Legislatura Local, se obtendría la misma finalidad que se pretende en la declaración de procedencia (separar al funcionario de su cargo), para que el tribunal federal ante quien se ejercite la acción penal pueda ordenar la aprehensión y seguir el proceso respectivo; se eliminaría con esto la desfasada intervención que ahora se da a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, cuya declaración en el caso de ser positiva, queda invertida apenas de la calidad de opinión ó punto de vista que no conduce a la finalidad específica para la cual está creado el procedimiento de la declaración de procedencia, y en cambio se produce una intervención en un asunto que

afecta al órgano estatal y por ende, al ámbito de la soberanía local.

Podemos concluir que en las complicadas funciones del Estado, cada una de las personas que desempeñan 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 disposiciones legales.

Debemos decir también que quienes tienen a su cargo las delicadas funciones del Estado, y que han sido escogidos para el desempeño de cargos públicos, deben demostrar con su comportamiento, que son merecedores de llevar la representación que ostentan y que poseen las cualidades y virtudes cívicas tan necesarias para adquirir un sólido concepto de Responsabilidad.

BIBLIOGRAFIA

OBRAS

- Barragán Barragán José. El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824. Publicaciones de la Coordinación de Humanidades, U.N.A.M. México, 1978.
- Becerra Bautista José. El Fuero Constitucional, Editorial Jus, segunda edición, México, 1945.
- Bunster Alvaro, Barragán José, Fix Zamudio Héctor, González Oropeza Manuel, Orozco Henríquez José de Jesús, Soberanes Fernández José Luis, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. Porrúa, México, 1984.
- Burgoa Ignacio. Antología de su Pensamiento, compilación y presentación por Ignacio Burgoa Llano, Porrúa, primera edición, México, 1987.
- Cárdenas Raúl P. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Porrúa, primera edición, México, 1982
- Carpizo Jorge. Estudios Constitucionales. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. primera edición, México, 1980.
- , El Presidencialismo Mexicano, Editorial Siglo XXI, sexta edición, México, 1986.
- Carrillo Flores Antonio. Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., primera edición, México, 1987.
- Castañón Jesús, Moreno Daniel, Flores Olea Víctor, De la Torre Villar Ernesto, Moreno Rafael, De la Cueva Mario, Recaséns Siches Luis, Gamás Torruco José, Noriega Alfonso, Castellanos Fernando, De la Madrid Hurtado Miguel, Miranda José, Flores Zavala Ernesto, Fix Zamudio Héctor. Estudios Sobre el Decreto Constitucional de

- Apatzingán. Publicaciones de la Coordinación de Humanidades, U.N.A.M. primera edición, México, 1964.
- Colín Sánchez Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Porrúa, décima edición, México, 1986.
- De la Torre Villar Ernesto. La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano. Instituto de Investigaciones Históricas, U.N.A.M. México, 1964.
- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, octava edición, México, 1960
- González Bustamante Juan José. Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional, editorial Andrés Botos, primera edición, México, 1946.
- Herrera y Lasso Manuel. Estudios Constitucionales, Jus, segunda edición, México 1964.
- Melo Abarrategui Andrés, Fix Zamudio Héctor, Carpizo Jorge, Casillas Hernández Roberto, López Portillo José, Galindo Garfias Ignacio. La Constitución Federal de 1824, Facultad de Derecho, División de Estudios Superiores, U.N.A.M. México, 1976.
- Olivera Toro Jorge y Villagordo Mesa Manuel. De la Responsabilidad en los Juicios de Amparo. Porrúa, primera edición, México, 1989.
- Pérez Nieto Castro Leonel. Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional, Porrúa, primera edición, México, 1957.
- Reyes Tayabas Jorge. Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1989.
- Sáenz Arroyo José, Valadés Diego, Rufz Massieu José Francisco, Madrazo Jorge, Kelly Guillermo, De Buen Néstor, Oñate Santiago, Rocha Díaz Salvador, Rodríguez y Rodríguez Jesús, Carrillo Flores Antonio, González de la Vega René, Martínez Baez Antonio. El Refrendo y

las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. Porrúa, primera edición, México, 1986.

- Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa, segunda edición, México, 1961.
- Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México. Porrúa, décimo tercera edición, México, 1985.
- , Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, vigésimo cuarta edición, México, 1990.

REVISTAS Y DICCIONARIOS

- Revista Mexicana de Justicia, Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Instituto Nacional de Ciencias Penales. La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana. número especial, Septiembre 1980.
- Diccionario Porrúa de la Lengua Española, editorial Porrúa, vigésimo segunda edición, México, 1982.

LEGISLACION

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a Través de los Regímenes Revolucionarios, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1982.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. México 1985.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos colección Porrúa, 1990.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reglamento Interno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

DIARIOS OFICIALES DE LA FEDERACION

- Del miércoles 21 de Febrero de 1940.
- Del jueves 21 de Septiembre de 1944.
- Del viernes 4 de Enero de 1980.
- Del martes 28 de Diciembre de 1982.
- Del viernes 31 de Diciembre de 1982.
- Del martes 2 de Agosto de 1983.