301807

113
2ej

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

El Juicio Político en México

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JORGE NAVARRETE AVILA

Primera Revisión	*Segunda Revisión*
Lic. Abelardo Arguello Ortega	*Lic. Ana Luisa López Garza*

México, D. F. *1993.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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.

I N D I C E

INTRODUCCION. PAGS.

CAPITULO I.

ANTECEDENTES DEL JUICIO POLITICO.

1. EN INGLATERRA 1
2. EN ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA 3
3. EN ARGENTINA 6
4. EN MEXICO 9

CAPITULO II.

EL SERVIDOR PUBLICO EN MEXICO.

1. DISTINCION ENTRE FUNCIONARIO Y SERVIDOR PUBLICO 25
2. OBLIGACIONES DE LOS FUNCIONARIOS Y SERVIDORES PUBLICOS 28

3. TIPOS DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

A.- EN MATERIA PENAL 31

B.- EN MATERIA CIVIL 37

C.- EN MATERIA ADMINISTRATIVA 41

CAPITULO III.

DEL JUICIO POLITICO EN MEXICO

1. SUJETOS A JUICIO POLITICO 54

2. PROCEDIMIENTO ANTE EL CONGRESO DE LA UNION 57

CAPITULO IV.

CASO DE PROCEDENCIA DE DESAFUERO DEL SENADOR JORGE DIAZ SERRANO. 78

CONCLUSIONES 119

PROPUESTAS 122

BIBLIOGRAFIA 123

I N T R O D U C C I O N

Al tratar el tema del Juicio Político en México, iniciamos haciendo una somera revisión de lo que es el Juicio Político en otros países, sirviendo de base o antecedente para el nuestro, es en Inglaterra donde se encuentra el denominado "Impeachment", considerado como el principal antecedente histórico, en Estados Unidos se legisló sobre esta materia, recogió el antecedente de Inglaterra para aplicarlo a sus funcionarios, así en Argentina se practicó el Juicio de Residencia, tomado del Impeachment inglés, el cual sometía a toda autoridad para averiguar la conducta oficial.

En México estuvo regulado en la época colonial por el Juicio de Residencia, y a la denominada visita, a los que eran sometidos los funcionarios cuando existía alguna sospecha de mala administración, y en cuanto a la Residencia, se efectuaba a toda autoridad colonial cuando se retiraban de la vida pública o cambiaban de funciones.

Es hasta la Constitución de 1857 en el título cuarto, donde se perfecciona la experiencia legislativa, detallándose las responsabilidades de los Servidores Públicos, más tarde en la Constitución Política de México

de 1917 previno al Congreso de la Unión para expedir una Ley de Responsabilidades que rigiera a todos los funcionarios y empleados de la federación, del Distrito y Territorios Federales, y es el día 21 de febrero de 1940 cuando se publica dicha Ley, siendo abrogada por la que entró en vigor el 5 de enero de 1980, misma que tuvo reformas el 28 de diciembre de 1982, poniendo de manifiesto el interés del gobierno, por contar con una administración honesta y eficiente, señalando que el funcionario público es a quien le corresponde aportar su capacidad intelectual para preparar decidir o efectuar las acciones propias, toda vez que la actividad que desempeña tiene carácter representativo al participar en los actos públicos, no siendo así con el Servidor Público, pero de cualquier forma e independientemente de su categoría y al considerarse como tales, éstos deben actuar con esmero, honestidad y dedicación sin anteponer el interés particular al interés público.

Las obligaciones de los Funcionarios y Servidores Públicos deben ser ejecutadas ya que su incumplimiento da nacimiento a la responsabilidad que implica la reparación de un daño o perjuicio que se cause, ya sea al Estado o a los particulares.

La responsabilidad penal proveniente de cualquier delito que cometan en el ejercicio o con motivo de su

empleo, cargo o comisión, es decir, el Servidor incurre en estas infracciones como sujeto general del Derecho Penal y no como Trabajador del Estado, siendo juzgado conforme a la Legislación Penal, previo desafuero y declaración de procedencia, la responsabilidad administrativa surgiría al no dar cumplimiento a las obligaciones encomendadas en su servicio público y cuyo incumplimiento constituye una consecuencia jurídica, que en este caso es la aplicación de una sanción, que puede ser destitución o suspensión del cargo.

El procedimiento del Juicio Político en México, ha sido definido como el procedimiento dirigido a la revocación del mandato, teniendo por objeto privar al funcionario de su función pública, sin perjuicio de someterlo a la jurisdicción judicial, según sean los hechos generados de su responsabilidad jurídica.

El Juicio Político es un procedimiento que inicia en la Cámara de Diputados y concluye en la Cámara de Senadores seguido a un Servidor Público que ha dejado de corresponder a los elementos que políticamente determinan su calidad de tal y por lo tanto deben dejar de serlo, el Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones de los Sevidores Públicos para su procedibilidad, la sanción que recaiga al Juicio Político

será puramente de carácter político que vendría a ser la destitución al cargo que ocupe, o inhabilitación para ocupar otro.

Para proceder penalmente en contra de un Servidor Público se deben reunir los requisitos señalados en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en donde la declaración de procedencia será substanciada de acuerdo a lo previsto en el Juicio Político, de no ser así, la declaración quedará sin efecto y el Servidor será reinstalado en el puesto que ocupaba, ya que las resoluciones definitivas emitidas por las Cámaras serán inatacables.

Al analizar el caso de procedencia instaurado en contra del Senador Jorge Diaz Serrano, existen diversos elementos como para poder determinar que este asunto es meramente político, ya que como lo señalan diversos medios informativos, el asunto fue encaminado a la desaparición de la gran carrera política con la que contaba dicho Senador, siendo así como se puede observar una de las grandes realidades por las que atraviesa nuestro sistema político Mexicano.

Por cuanto hace al desarrollo del presente trabajo de investigación que el sustentante pone a consideración de este H. Jurado, para acreditar a través del exámen profesional, pido a ese Colegio examinador que al evaluarlo tome en consideración el anhelo personal de superarse.

CAPITULO I.

ANTECEDENTES DEL JUICIO POLITICO

1. EN INGLATERRA.
2. EN ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.
3. EN ARGENTINA.
4. EN MEXICO.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL JUICIO POLITICO

1.- EN INGLATERRA.

El Juicio Político en Inglaterra denominado: el "Impeachment" es el principal antecedente del Juicio Político en México, tal y como ha sido legislado en la Constitución Argentina, de igual forma todos los autores de esa nacionalidad afirman estar de acuerdo en sostener que la institución tiene como antecedente jurídico el Impeachment Ingles, cuyo desenvolvimiento histórico realiza exhaustivamente una definición la cual señala que: "es una solemne acusación contra cualquier individuo hecha por la Cámara de los comunes, ante la barra de la Cámara de Lores". (1)

El primer caso de Impeachment aparecido en Inglaterra ocurre en el año de 1376 durante el reinado de Eduardo III, contra Lord Latimer, consejero privado del Rey, y contra Ricardo Lyons, este último era un comerciante que había intervenido en las negociaciones cuya investigación pedían los comunes precisando los cargos: Malversación vergonzosa y fraudes

(1) Enciclopedia Jurídica Omeba. Buenos Aires Dristill, 1977-1981, Apéndice. pág. 492.

financieros colosales. Latimer fué separado de su cargo y condenado a prisión y a pagar una multa. En el reinado de Enrique II se peticionó en el sentido de impedir, que los condenados y privados de sus cargos pudieran desempeñarlo después, advirtiéndose de la inhabilitación, que trae aparejada la condena junto con la destitución, como consecuencia del Juicio Político, y además que este es, no sólo un procedimiento político, sino también judicial, pues exige la acusación, permite la defensa y concluye con la sentencia.

Hay que señalar que "el Impeachment no se propone sólo la separación de sus puestos a funcionarios culpables y convictos de hechos que los inhabilitan para continuar en el desempeño de sus cargos, y la destitución de ellos como único castigo, si no que alcanza también a personas extrañas a la administración pública y se extiende al conocimiento de otros delitos y a la aplicación de otras penas. (2)

Siguiendo la evolución del Impeachment en Inglaterra, puede advertirse un doble carácter, el derecho de los comunes, de acusar a los consejeros del rey, efectivizándose así en principio de la responsabilidad ministerial y limitando la prerrogativa real con la que se asegura la influencia del

(2) Enciclopedia Universal ilustrada Espasa-Calpe. Tomo XXVIII. Buenos Aires 1969. pág. 2421

parlamento. El Impeachment ha nacido y se ha ejercitado, desde luego respondiendo a las exigencias de la autoridad real, el respeto de las libertades políticas y el castigo de los altos funcionarios del Estado.

2.- EN ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

El Juicio Político de los Estados Unidos de Norteamérica, se reconoce sin ninguna duda que la institución del Juicio Político de la Constitución Norteamericana tiene su fuente histórica en el Impeachment Ingles, a través de las Constitucio nes de Virginia y la de Masachussets.

"El artículo II Sección IV de la Constitución dispone que el Presidente, Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán removidos de sus cargos, cuando sean acusados y convictos en Juicio Político, en traición cohecho u otros crímenes o delitos. La Cámara de Representantes según lo dispuesto por el artículo I, Sección II, punto 5°, tendrá poder exclusivo de acusar a los funcionarios públicos ante el Senado . Este, por su parte tendrá la facultad exclusi va de juzgar todas las acusaciones formuladas por la Cámara de Representantes. Cuando sesione con tal objeto, sus miembros prestarán juramento o promesa formal para cumplir fielmente sus tareas. Cuando se juzgue al Presidente de los Estados

Unidos, presidirá el Presidente de la Corte Suprema; nadie podrá ser declarado culpable sino por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes. (3)

La propia Constitución de Estados Unidos de América, señala que el fallo del Juicio Político, no tendrá más efecto que el de la destitución del cargo, e inhabilitación para ocupar algún cargo de honor, de confianza o a sueldo de los Estados Unidos, pero el convicto quedará sujeto a acusación, Juicio, Sentencia y Castigo conforme a la Ley.

Por lo que señala Bideagain, "el Juicio Político no se ha utilizado sino contra funcionarios de alta jerarquía, siendo los miembros del Poder Judicial los que han sido afectados por el mayor número de Juicios". (4)

Respecto al Juicio Político Norteamericano puede señalarse que la Constitución somete a Juicio a todos los funcionarios civiles, mientras que en Inglaterra pueden quedar sometidos al procedimiento Impeachment todos los ciudadanos del país; se exceptúa de áquella disposición norteamericana sólo a

(3) Corwn S. LA CONSTITUCION NORTEAMERICANA Y SU ACTUAL SIGNIFICADO. Editorial Kraft. Buenos Aires 1942. pág. 89
(4) Bindegain C.M. EL CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. Editorial Depalpa. Buenos Aires 1950. pág. 362

los miembros de las fuerzas armadas y a los del Congreso, pues estos últimos son juzgados por sus respectivas Cámaras.

Se ha discutido extensamente el problema de las causas generadoras del Juicio Político y la norma constitucional que establece la traición, cohecho y otros crímenes y delitos que pueden dar a la formación del Juicio, ha sido interpretada por algunos en forma restringida, en el sentido de que dicha cláusula sólo puede referirse a hechos que las leyes hubieran calificado como delitos.

De acuerdo con las disposiciones constitucionales el procedimiento del Juicio Político ha de iniciarse en la Cámara de Representantes, por acusasión presentada por sus miembros, por el Poder Ejecutivo (por medio de un mensaje), por personas o entidades privadas, por los legisladores de los Estados, por Comisiones Investigadoras, etc.. La citada Cámara después de las investigaciones pertinentes realizadas por una comisión especial designada al efecto (o por una comisión permanente), recibe, discute y decide sobre el informe presentado por la Comisión Investigadora y vota los artículos de acusasión, en los que se concretan los cargos. Estos son representados por los managers (miembros designados por la Cámara de Representantes) al Senado que actúa como tribunal judicial para juzgar al funcionario

acusado por la otra Cámara, para lo cual los senadores prestarán juramento. Debe destacarse que cuando el acusado es el Presidente de la Nación, el Senado es presidido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, ya que se entiende, que si permaneciera el Presidente del Senado que al mismo tiempo Vicepresidente de la Nación podría existir indicio de parcialidad o de personal interés en el resultado del juicio.

"Sustanciando el Juicio y probada la culpabilidad del acusado, el Senado tendrá facultad de dictar la sentencia política que corresponda, pues las penas sólo podrán ser de destitución e inhabilitación del funcionario, aquí termina la jurisdicción del Senado, pero si la culpabilidad del acusado deriva de algún delito común, quedará sujeto a la jurisdicción ordinaria para su juzgamiento." (5)

3.- EN ARGENTINA.

El Juicio de Residencia es el que rige prácticamente el Juicio Político en la República de Argentina.

Es interesante comentar, aunque sea brevemente la

(5) Corwn S. Op. cit. pág. 161

institución del Juicio de Residencia, es el que se aplicaba a los altos funcionarios del Gobierno, teniendo como objeto el de averiguar la conducta oficial de un Juez, Corregidor, Alcalde Mayor u otro Funcionario Público durante la administración de su oficio.

Este juicio que había sido legislado en España a través de numerosas y complejas disposiciones, fue también legislado en las Leyes Indias, las que sometían como se dijo a los Virreyes, Oidores y demás Funcionarios en razón de lo que se hubiere determinado en negocios que el Virrey llevase al acuerdo por voto consultivo, sin embargo de haberlo ejecutado sin su parecer.

Hay que destacar como principio general que "el Juicio de Residencia debía sustanciarse a la terminación de las funciones del inculpado, no obstante lo cual, podía iniciarse antes, cuando mediaran causas graves (con el conocimiento del consejo de indias) y cuando la dilación en proceder podía acarrear inconvenientes notables en el Gobierno y Administración de Justicia. (6)

(6) Bielsa Ricardo. DERECHO CONSTITUCIONAL. Editorial Depalpa. Tercera edición. Buenos Aires, 1942. Pág. 172

Como se menciona en el siguiente capítulo para el caso de que los cargos fueren vitalicios, el Juicio de Residencia se efectuaba cada cinco años, por el funcionario designado por el rey.

El Juez Residenciador era designado por el Virrey, la corona había reservado el derecho absoluto de la designación del Juez, éste tenía facultades de investigar los hechos denunciados, examinar los testigos, procediendo con sagacidad, cristianidad y prudencia, para que nadie por temor o desconfianza se abstuviera de deponer.

Las penas podían ser aplicadas a los que resultaran culpables, además de las que las leyes hubieran establecido, eran la de privación perpetua de oficio, destierro (que podía llegar hasta seis años) y confiscación o embargo de bienes, debiéndose excutir sus bienes, luego de los de sus fiadores, los del oficial que hubiese aceptado la fianza etc., hasta la reposición total de la suma distraída de los fondos públicos.

Se estableció también que los Juicios de Residencia entablados a los virreyes debían sustanciarse dentro del término de seis meses, ya que dicho plazo se consideraba prudencial para la conclusión del Juicio y satisfacción

de la causa pública.

En conclusión, el Juicio de Residencia, comparándolo con el Juicio Político, que por éste, se procura garantizar a la sociedad del peligro de la continuidad en su cargo de un funcionario reconocidamente malo; por el Juicio de Residencia se persigue la reparación penal de ese funcionario a la terminación de su mandato, por los actos delictuosos de que se hubiera hecho culpable.

Así Joaquín V. González ha definido al Juicio de Residencia diciendo que "era una investigación hecha por los Jueces sobre desempeño de los oficios de los Virreyes, Gobernadores, Magistrados, cuando abandonaban o concluían sus oficios y se fundaban en el principio de responsabilidad inherente a toda función de Gobierno, y como un freno necesario para obligarlos a estar atentos y ajustados a sus deberes". (7)

4.- EN MEXICO.

En la época prehispánica durante el siglo XV, la Sociedad Mexicana, con ayuda de sus aliados se convirtió en la principal

(7) González V. Joaquín. MANUAL DE LA CONSTITUCION DE ARGENTINA NO. 503. Buenos Aires, 1980. Pág. 93

potencia militar en el Valle de México, lo que le permitió iniciar campañas de conquista sobre otros pueblos, e imponer así su dominio político y económico en una basta región de Mesoamérica, el objeto fundamental de la expansión Mexica era imponer tributo a los señores subyugados consistente, en productos agrícolas, artículos domésticos y de lujo, así como servicios personales.

El pueblo del sol se vió materializado en la existencia de una serie de instituciones políticas controladas por las autoridades del señoría Tenochca, para el perfecto funcionamiento de estos órganos institucionales se disponía de una amplia maquinaria burocrática integrada por funcionarios que estaban al servicio del Huey Tlatoani.

Existió otro funcionario de gran importancia dentro del señorío Mexica, fué el Cihuacoatl, especie de Viceemperador, quien desempeñaba un papel importante en materia jurídica, hacendaria y cultural, éste gozaba de una gran envergadura, a tal grado de suplir al Huey Tlatoani en casos de ausencia o de muerte, tanto el Cihuacoatl como Tlatoani eran auxiliados por una serie de consejos de Gobierno, integrados fundamentalmente por miembros de la clase noble, quienes realizaban una serie de actividades en materia administrativa, judicial, militar y religiosa.

Para el cabal cumplimiento de las diversas tareas de gobierno los dirigentes Mexicas exigían a la amplia gama de funcionarios a su servicio, honestidad y responsabilidad absoluta en el desempeño de su labor, ni los más altos dignatarios quedaban exentos de tales obligaciones jurídicas y morales.

La legislación Tenochca tipificó los diversos delitos en que podían incurrir los funcionarios públicos, a fin de evitar abusos de poder y un mal ejercicio de su encargo. A cada delito le correspondía un castigo según la gravedad del mismo y la jerarquía del funcionario que lo cometiera, así un embajador del Huey Tlatoani que no cumplía su misión, era degollado. "Al Calpixque o recaudador que se excedía en el cobro del tributo se le trasquilaba y se le destituía del cargo, cuando el delito era grave el castigo consistía en la aplicación de la pena capital. El peculado o hurto al tesoro real por parte de un funcionario fiscal menor, implicaba el castigo de trasquilamiento o destitución de su empleo, pero si era cometido por un administrador real se le condenaba a muerte y se le confiscaban la totalidad de sus bienes. Los Jueces o Magistrados que aceptaban obsequios, para desviar la aplicación de la ley eran castigados, en casos de poca importancia con el trasquilamiento y la destitución, y con la muerte en asuntos de suma

gravedad. (8)

En estado de guerra los militares que incurrían en los delitos de deserción, indisciplina, insubordinación, cobardía, eran castigados con la decapitación, por otro lado, los sacerdotes que rompían el voto de castidad eran sentenciados a la pena de muerte o destierro.

Durante el período de México colonial todo cargo que implicaba autoridad pública debía cumplir una serie de leyes e instrucciones dictadas desde la metrópoli, aquí la corona estableció un tipo de control sobre los funcionarios coloniales para vigilar su actuación, y en su caso castigar a todo aquel que no diera cumplimiento a sus responsabilidades y obligaciones, dentro de las penas más comunes estuvieron las amonestaciones, represiones en público, multas, suspensión de empleo o sueldo, u obligación de devolver a las cajas reales las cantidades obtenidas indebidamente.

Ahora bien, los monarcas españoles impusieron en la Nueva España dos sistemas para el control de la corrupción, obtener una administración pública ejercida con honradez,

(8) Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Secretaría de Gobernación. NUESTRA CONSTITUCION. HISTORIA DE LA LIBERTAD Y SOBERANIA DEL PUEBLO MEXICANO. Pág. 13.

beneficios a la corona y a la comunidad, y los particulares que adquirieran un beneficio, así como evitar los abusos de los funcionarios, dichos sistemas fueron las visitas y los Juicios de Residencia, de los cuales daré una breve explicación de lo que era la función de cada una.

La visita podía ser ordenada en cuanto existiera alguna sospecha o denuncia de mala administración, el visitador debía revisar toda la documentación pertinente del caso, si se encontraban delitos graves contra el bienestar público, los funcionarios podían quedar suspendidos de su puesto o incluso enviarlos a España.

Por lo que respecta al Juicio de Residencia consistió "en un enjuiciamiento al que era sometida toda autoridad colonial, desde el Virrey hasta los alcaldes ordinarios, cuando se retiraban de la vida pública o cambiaban de funciones, del mismo modo ninguna persona podía ser removida a otro cargo, sin antes haber sido sometida a Juicio, donde el Tribunal le entregaría una certificación de no haber hallado cargo en su contra."(9)

(9) NUESTRA CONSTITUCION. HISTORIA DE LA LIBERTAD Y SOBERANIA DEL PUEBLO MEXICANO. Op. cit. Pág. 17

El Juicio de Residencia fué utilizado por la corona con el propósito de evitar la corrupción y lograr una mayor honradez en la administración del Gobierno y Justicia, sin embargo, no siempre fue efectivo.

Como lo señala el viajero y científico alemán Alexander Von Humboldt, "que si un Virrey es rico, listo y tiene apoyo de un asesor valiente en América y de amigos poderosos en Madrid, puede gobernar arbitrariamente sin temor a una residencia. (10)

En materia de responsabilidades en las que podían incurrir los funcionarios, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, indicaba que cualquiera de las dos Cámaras, la de Senadores o la de Diputados conocerían en calidad de gran jurado: "sobre las acusaciones del Presidente de la Federación, por delitos de traición contra la Independencia Nacional, o la forma establecida de Gobierno, y por cohecho o soborno, cometido durante el tiempo de su empleo; por actos dirigidos manifistamente a impedir que se hagan las elecciones del Presidente, Senadores y Diputados; impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de

(10) NUESTRA CONSTITUCION. HISTORIA DE LA LIBERTAD Y SOBERANIA DEL PUEBLO MEXICANO. op.cit. Pág. 17

las facultades que les atribuye la misma. (11)

En las causas criminales que se intentaren contra los Senadores o Diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquellos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni éstos sino ante la de Senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en Gran Jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa. Si la Cámara que haga de Gran Jurado en los casos señalados anteriormente, declare 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.

"Para juzgar a los individuos de la Suprema Corte de Justicia, eligirá la Cámara de Diputados, votando por Estados, en el primer mes de las sesiones ordinarias de cada bienio veinticuatro individuos, que no sean del Congreso General y que tengan las cualidades que los ministros de dicha Corte Suprema. De éstos se sacará por suerte un

(11) LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES. Manuel Porrúa. Tomo I. Historia Constitucional 1812-1824. Segunda Edición, México 1978. Pág. 527

fiscal, y un número de jueces igual a áquel de que conste la primera sala de la Corte y cuando fuere necesario procederá la misma Cámara, y en sus recesos el Consejo de Gobierno, a sacar del mismo modo los Jueces de las otras salas. (12)

Ahora bien, por lo que respecta a la Constitución de 1857, ésta recogió, depuró y perfeccionó la experiencia legislativa de los constituyentes anteriores y la consignó en el título cuarto, en éste se detallaron con mayor claridad las responsabilidades y sanciones aplicables a los Diputados del Congreso de la Unión, los Secretarios de Despacho y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableciendo así mismo una distinción entre delitos del fuero común que cometieran durante el ejercicio de su cargo y delitos oficiales en que incurrieran por faltas u omisiones, durante el ejercicio de su empleo, extendida dicha responsabilidad hasta un año después de haber terminado sus funciones. Además se pugnó por un control más enérgico de los funcionarios estatales y reguló con firmeza el fuero de inmunidad de carácter absoluto a favor de los Diputados únicos integrantes del Congreso, ya que se optó por el sistema unicameral.

(12) Tena Ramírez Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1989. Editorial Porrúa. Tercera edición. México, 1989. Págs. 172 y 173.

"En cuanto a lo que corresponde al Presidente de la República se le concedió fuero de inmunidad, ya que durante el tiempo de su encargo sólo podía ser acusado por delitos de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común; a los Gobernadores de los Estados podían ser acusados por infracción a la Constitución y a las leyes federales." (13)

Por otra parte, se expidieron algunos decretos y circulares en materia de responsabilidad administrativa como el decreto del 11 de septiembre de 1857, el cual prohibía a los funcionarios públicos tener dos o más cargos o empleos.

Durante la lucha iniciada en diciembre de 1857, México tuvo dos gobiernos: quien defendía la legalidad de la Constitución que era Benito Juárez, ya que había sido recién promulgada, por otro lado, existieron los conservadores, los cuales eran dirigidos en un principio por Félix Zuloaga y posteriormente por Miguel Miramón, quienes la desconocían. En el año de 1861 las fuerzas juaristas vencieron, y la Constitución de 1857 fue reinstaurada en todo el país.

(13) NUESTRA CONSTITUCION. Op. cit. Pág. 25

La Constitución de 1857 en forma más clara que la de 1917 fijaba en primer término, que los altos funcionarios de la federación eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de su cargo, por lo que desaforados quedaban a disposición de los jueces competentes para que se les procesara, pues en ese entonces no existía el artículo 21 de la Constitución de 1917, que da al Ministerio Público la facultad para ejercitar la acción penal.

En cuanto a lo que disponen los artículos contenidos en el título cuarto, denominado también de la responsabilidad de los funcionarios públicos, de la Constitución de 1857, es conveniente transcribirlos textualmente:

"Artículo 108.- Los Diputados del Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo". "Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracciones de la Constitución y Leyes Federales".

Lo es también el Presidente de la República, pero

durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y los delitos graves del orden común.

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

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

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

Artículo 105.- De los delitos oficiales conocerán el Congreso como Jurado de acusasión y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia.

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

Si la declaración fuera absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo, si fuera condenato

ria quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta en Tribunal pleno y erigido en Jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos la pena que la ley designe

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

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

Artículo 108.- En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

Por lo que se refiera al Juicio Político que rigió la Constitución Política de 1857, otorga a la Cámara de Diputados la facultad de seguir el proceso respectivo, dejando a la Cámara de Senadores que desempeñe el papel de Presidente de Jurado y de dictar sentencia. (14)

(14) F. Cárdenas Raúl. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS. Editorial Porrúa 1982. Primera edición. Pág. 388.

El Presidente Don Benito Juárez promulgó la primera ley sobre los delitos de los altos funcionarios de la federación, constituyendo la base jurídica de nuestro sistema moderno de responsabilidades de los servidores públicos.

A partir de la reforma al Artículo 105 de la Constitución de 1857 en el año de 1874, que tratándose de delitos oficiales, conocerá la Cámara de Diputados como Jurado de acusación y la de Senadores como Jurado de sentencia, el Jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos si el acusado es o no culpable, si lo considera así quedará separado de su encargo y puesto a disposición de la Cámara de Senadores, que erigida en Jurado de sentencia y con audiencia del reo y del acusador si lo hubiere procederá a aplicar a mayoría de votos la pena que la ley designe.

Por lo que se refiere a la Constitución de 1917 en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, conservó los mismos proncipios que encontramos en la carta fundamental de 1857.

"Así el Artículo 111 Constitucional previno que el Congreso de la Unión expediría a la brevedad una Ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados

de la Federación del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos y omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha de promulgación de dicho ordenamiento Constitucional no hubiesen tenido carácter delictuoso. (15) Siendo hasta el 21 de febrero de 1940 cuando se publica la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Funcionarios de los Estados.

El Artículo 108 de la Constitución de 1917, siguió el modelo del artículo 103 de la Constitución de 1857, con pequeñas modificaciones, aceptándose la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación por los llamados delitos comunes que cometan durante el desempeño de su función y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Entre los altos funcionarios de la Federación, se agregó al Procurador General de la República, así como a los Legisladores locales, éstos responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales, limitándose su responsabilidad al Presidente

(15) NUESTRA CONSTITUCION. op. cit. Pág. 42 .

de la República, juzgándolo por la comisión de delitos graves del orden común y traición a la patria.

La Ley de Responsabilidades de 1940 fué abrogada por la que entró en vigor el 5 de enero de 1980, este ordenamiento en el artículo primero establece la responsabilidad de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal por los delitos comunes, así como por los delitos y faltas oficiales que cometiesen durante el encargo o con motivo del mismo en los términos de Ley. Los delitos oficiales redudan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

La nueva Ley de Responsabilidades fué precedida por las reformas al Título Cuarto de la Constitución General de la República, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, esta breve reseña sobre la evolución de la Ley de Responsabilidades pone de manifiesto el interés del gobierno, por contar con una administración honesta y eficiente, la depuración de los conceptos sobre responsabilidad política, administrativa y penal, ayudará a alcanzar los objetos de un gobierno integrado por verdaderos servidores públicos. Sin embargo, las leyes son sólo instrumento, normas de conducta a seguir, siendo el ciudadano con el servidor quienes tienen la obliga

ción de ajustar sus actos a los más puros principios de una ética que cumpla con los postulados de un Gobierno Revolucionario: servir al pueblo con lealtad, a las instituciones con espíritu de servicio social, con respeto a los Derechos Humanos fundamentales.

CAPITULO II.

EL SERVIDOR PUBLICO EN MEXICO

1. DISTINCION ENTRE FUNCIONARIO Y SERVIDOR PUBLICO.
2. OBLIGACIONES DE LOS FUNCIONARIOS Y SERVIDORES PUBLICOS.
3. TIPOS DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
   - A.- EN MATERIA PENAL.
   - B.- EN MATERIA CIVIL.
   - C.- EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

CAPITULO II

EL SERVIDOR PUBLICO EN MEXICO

1.- DISTINCION ENTRE FUNCIONARIO Y SERVIDOR PUBLICO.

La transformación que día con día va sufriendo el Estado moderno obliga a éste, además de reformar su organización administrativa, a contar con el personal necesario que aporte su capacidad intelectual para preparar, decidir o efectuar las acciones propias del mismo, este personal lo constituyen funcionarios y empleados públicos, cada uno con sus correspondientes facultades y poderes de decisión y ejecución por lo que es conveniente señalar las diferencias que existen entre ellos.

"Funcionario Público es áquella persona que se le provee de imperio, es decir, tiene poderes propios de acuerdo con la función que desempeña para expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando al cabo sus determinaciones por el carácter representativo al participar en los actos públicos, y para ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura para tal concepto existe:

- Una designación legal.

- Hay un carácter de permanencia.

- El ejercicio de la función pública que da poderes propios.

- Su carácter de representativo."

"El Empleado Público es áquella persona que no tiene atribución designada en la Ley, y sólo colabora en la realización de la función por las siguientes circunstancias:

- Por su incorporación voluntaria a la organización pública.

- Por no participar en la formación y ejecución de la voluntad pública al no tener carácter representativo.

- Por no hacer de su empleo su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera. (16)

(16) F. Cárdenas Raúl. Op. cit. Pág. 342

Independientemente de la clasificación que se hace de ellos, debe hacerse notar que el desenvolvimiento de la administración pública ha ocasionado que indistintamente se dirija uno a ellos, como Servidores del Estado.

Ahora bien, la expresión más utilizada es la de empleados y funcionarios públicos, lo que ha originado que se les mencione generalmente como trabajadores al Servicio del Estado.

Los trabajadores al Servicio del Estado en la realización de las funciones propias de su encargo deben además de considerarse como Servidores Públicos, enfocar su conducta hacia el Servicio Público en sentido amplio mediante la correcta aplicación de las disposiciones legales vigentes.

Los funcionarios y empleados públicos, cualquiera que sea su categoría y al considerarse como tales deben actuar con honestidad, dedicación y esmero, sin anteponer su interés particular al interés público, social o nacional, al que están obligados a proteger, mejorar o fomentar.

El incumplimiento de los deberes que la ley impone a los Trabajadores del Estado, bien como Funcionarios, bien como Empleados, da nacimiento a la responsabilidad

que implica la obligación de reparar el daño o perjuicio que cause al Estado a los particulares.

2.- OBLIGACIONES DE LOS FUNCIONARIOS Y SERVIDORES PUBLICOS.

Para los Servidores Públicos la aceptación del nombramiento lleva implícita la obligación de ampliar con los deberes inherentes al mismo, entre los que se encuentran la observancia de disposiciones derivadas de Leyes, reglamentos o normas administrativas, que en caso de no acatarlas los convierten en sujetos obligados a responder de las consecuencias previstas en la Ley.

El acto de autoridad en el que se traduce un nombramiento y su aceptación por parte del servidor público, son las dos circunstancias que lo colocan en la situación de obligado a cumplir con los deberes relacionados con sus funciones y en los casos de incumplimiento, a responder frente al Estado.

Todos los actos y omisiones de los trabajadores al servicio del Estado, que infrinjan obligaciones administrativas dan lugar a la responsabilidad consistente en la obligación de reparar los daños o perjuicios que causen con su conducta ilícita.

Un funcionario si obra ilícitamente en el ejercicio de su actividad pública y causa daño a un particular, tiene la obligación de repararlo con sus propios bienes, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 1910 en relación con el artículo 1928 del Código Civil, y cuando sean insuficientes o no los tenga para solventar dicha obligación el Estado será responsable, este tipo de responsabilidad es subsidiaria para ese efecto.

Una de las grandes obligaciones que tienen los funcionarios enumerados en la Ley Federal de Responsabilidades, es la de presentar su situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los Funcionarios obligados a ella tienen que hacer manifestaciones patrimoniales al tomar posesión, al dejar el cargo conferido y todos los años que dure en dicho cargo, ésto es en los meses de mayo.

"La Secretaría de la Contraloría señala los términos en que se deben realizar dichas manifestaciones, asímismo, cuenta con las facultades para realizar visitas de inspección y auditorías, para verificar la exactitud de éstas, en todo caso si el servidor no acredita el orígen legal de los bienes habidos durante su encargo, incurrirá en el delito de enriquecimiento ilícito, tomándose en cuenta

los bienes de su cónyuge y dependientes económicos directos. (17) La actuación indebida de un trabajador del Estado o servidor público, se puede ubicar como obligado y responder civil, penal o administrativamente, enfocándose a la responsabilidad civil, ésta es asumida por el funcionario al particular, en el desempeño de sus actos o funciones, así mismo con motivo del cargo conferido, aquí existe la obligación de reparar el daño de la forma señalada.

Por lo que toca al área administrativa y penal éstos no serán obligaciones, sino más bien responsabilidades, así como la política, la cual expondré en otro capítulo.

Como ya se manifestó y como lo establece el Artículo 84 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. "Cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público, la Secretaría podrá ordenar, fundando y motivando su acuerdo, la práctica de visitas de inspección y auditorías. Cuando estos actos requieran orden de autoridad judicial, la Secretaría hará ante ésta la solicitud correspondiente. (18)

(17) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Edit. Porrúa, México 1991.

(18) Ibídem. Pág. 864

3.- TIPOS DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

A.- EN MATERIA PENAL.

Los funcionarios eran y son responsables penalmente de cualquier delito común que cometan, esto es de cualquier conducta típica de carácter penal, cuyo sujeto activo puede ser cualquier ciudadano, es decir, el servidor público incurre en este tipo de infracciones como sujeto general del Derecho Penal y no como trabajador del Estado, previo Juicio de Desafuero y Declaración de Procedencia.

"En juicios de orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata, (19) lo cual significa que no hay delito si no existe tipicidad.

De los delitos cometidos en el ejercicio de su encargo o función pública, son a los que el también reformado Artículo 111 Constitucional denominaba delitos oficiales o sea los actos de los funcionarios que atentan contra bienes jurídicos de carácter o interés público, cómo puede ser la seguridad

(19) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917. Ediciones Andrade, S.A. México, 1992. Pág. 11

de la nación, la economía, la administración de justicia, etc., estas conductas sólo podían ser cometidas por funcionarios públicos o empleados con motivo o en el ejercicio de funciones públicas, para tal efecto la persecusión fue una doble vía, en este caso es la política y la penal, la primera para cuando se trataba de altos funcionarios y la segunda para otros funcionarios o empleados.

Para diciembre de 1982, en que se legisla la materia de responsabilidades durante ese lapso sólo fue posible perseguir los delitos de cohecho peculado incorporados al Código Penal.

Asímismo el Artículo 108 del reformado Título Cuarto Constitucional señala que toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal será responsable por los actos u omisiones en que incurra en el desempeño de sus funciones, de igual forma la fracción II del Artículo 109 del mismo ordenamiento señala que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

Para el caso del enriquecimiento ilícito de un servidor

público, las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente, cuando éstos aumenten substancialmente su patriomonio, cuya procedencia ilícita no se pueda justificar, por lo tanto las sanciones serán del decomiso, además son la privación de la propiedad de dichos bienes, por lo consiguiente las demás penas que le corresponda.

El Artículo 111 de nuestra Constitución Federal nos señala que "para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa, se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluído el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los

fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen en arreglo a la ley.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal, si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir sus funciones, si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto. (20)

De igual forma, es conveniente señalar que el servidor público que haga uso de las funciones que le fueron encomendadas, si éstas ya concluyeron por destitución, revocación, o suspensión del nombramiento, el servidor se hará acreedor a una sanción como lo establece el Artículo 214 del ordenamiento penal, ya que se clasifica como ejercicio indebido de servicio público.

También merece especial atención al novedoso delito de intimidación que comprende dos figuras típicas, una

(20) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. cit. Pág. 100

de las cuales consiste en que "el servidor público que por si, o por interposita persona utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querella o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal, o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (21)

No solamente los Servidores Públicos pueden ser agentes activos o responsables de estos delitos, lo será también culquier persona que participe en su perpretación de conformidad con el 2° párrafo del artículo 212 en relación con el artículo 13 del Código Penal.

Para la individualización de las penas previstas para este tipo de ilícitos, el Juez deberá tomar en cuenta si el Servidor Público es trabajador de base, funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito, sin perjuicio

(21) LEGISLACION PENAL MEXICANA. Ediciones Andrade, S.A. México, 1992. Pág. 56-1

de lo anterior, la categoría de funcionario, empleado de confianza, será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravante de la pena.

Estos delitos se persiguen de oficio, y cualquier persona puede hacer la denuncia correspondiente ante la autoridad competente, en el caso de que el delito afecte a alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, el delito será del fuero federal y corresponderá presentar la denuncia ante la Procuraduría General de la República, si el delito afecta al D.D.F. o alguno de sus organismos descentralizados, el delito será del fuero común y la denuncia deberá ser presentada ante la Procuraduría General de Justicia del D.F., por otra parte el Artículo 114 Constitucional prevé que los plazos de prescripción para los delitos cometidos por cualquier servidor público, serán los consignados en la ley penal y nunca inferiores a tres años, además estos plazos se interrumpen en tanto el servidor público goce del fuero constitucional.

Reiterando lo dicho en la exposición anterior el Presidente de la República sólo puede ser acusado por delitos graves del orden común o por traición a la patria, siguiéndose en su caso el procedimiento previsto por el artículo 110 Constitucional.

"El análisis a las Reformas del Codigo Penal en materia de delitos cometidos por Servidores Públicos, nos lleva a la conclusión de que el actual legislador no siguió líneamientos de una ley penal represiva, apegándose a la aspiración de lograr un derecho penal preventivo, que trata de evitar las conductas antisociales. (22)

Esto se refleja en las penas que señala para los delitos en comentario, ya que en la mayoría de los casos, el inculpado puede obtener su libertad provisional, cumpliendo con los requisitos constitucionales, razgo importantísimo en el progreso de despenalización de nuestro régimen punitivo, que es de desearse constituya la última de las soluciones en la lucha contra la corrupción.

B.- EN MATERIA CIVIL.

En el ámbito del Derecho Civil la responsabilidad ha sido considerada en dos vertientes: una, cuando ella se produce como consecuencia del incumplimiento de un contrato, y otra cuando la producción de un daño se da sin que exista una previa relación jurídica entre el autor del mismo y la persona dañada, la responsabilidad supone siempre la

(22) Morales Hermanos. P.G.R. LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN LA LEGISLACION MEXICANA. México, 1980. Pág. 121

necesidad de un previo deber de conducta, bien contractual, bien impuesto por la ley.

La responsabilidad civil, proveniente del incumplimiento de un contrato, o del retardo en el cumplimiento de este, consiste en la obligación que tiene el inculpado de indemnizar a su contraparte de los daños y perjuicios que se le hubieren causado, entendiéndose como daño, la pérdida o menoscabo que sufre una persona en su patrimonio por el incumplimiento a una obligación, asímismo es necesario mencionar lo que es el perjuicio, siendo la ganancia lícita que se deja de obtener por el incumplimiento a la obligación, por lo tanto los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación.

No solamente las personas físicas pueden ser sujetos a la responsabilidad civil, lo son también las personas morales incluyendo al propio Estado.

Lógicamente "toda responsabilidad civil supone en primer término que se cause un daño; en segundo lugar que alguien haya causado daño, procediendo con dolo o con simple culpa y finalmente que medíe una relación de casualidad entre el hecho determinante del daño y este último". (23)

(23) Rojina Villegas Rafael. COMPENDIO DE DERECHO CIVIL. Tomo III. Editorial Porrúa, Segunda edición. Pág. 296

Las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones.

En el capítulo anterior hicimos referencia a la responsabilidad que tiene el Estado por los actos de sus funcionarios en el desempeño de sus funciones que les estén encomendadas, está preceptuado en el Artículo 1928 del propio ordenamiento civil, sin embargo, en los tiempos actuales esta responsabilidad no ha sido emitida, aún siendo estimada como necesaria.

Por lo que toca a los Funcionarios del Estado, las responsabilidades que pueden contraer frente a la Administración Pública se encuentran minuciosamente reguladas por la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en ella se establecen sanciones de carácter administrativo, incluyéndose la reparación de los daños y perjuicios como consecuencia de la conducta ilícita del Funcionario.

Ahora como lo señala el Artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal "el Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de los funciones que le estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el Funcionario directamente

responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado. (24)

Es conveniente mencionar que mientras no exista otra forma más adecuada para la reparación del daño, no podrá rechazarse la indemnización en dinero.

Por otra parte, para que exista una obligación de reparar un daño, no basta con que alguien se queje de haber sido lesionado por el hecho de otro, deberá necesariamente probar para tener derecho a la reparación, que ese hecho ha constituído una falta por parte de su autor, siendo imputable al demandado, y éste es dañoso para el demandante, además que exista una relación de causalidad entre el acto ilícito y el daño cuya reparación se pida, esto evitará demandas ligeras irresponsables o motivadas sólo por una causa insignificante.

Para finalizar lo referente a la responsabilidad civil, se debe señalar que el servidor público al cumplir con la reparación del daño causado a la Administración Pública, queda sin materia de cualquier reclamación que con carácter civil pudiera intentarse por la misma causa.

(24) CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, Editorial Porrúa, 59ª edición México, 1991, Pág. 347.

Examinando la responsabilidad en que incurre un Servidor Público cuando su actuación no se realiza en función de sus actividades, ésta cae de lleno a los supuestos del derecho común, pero si el daño se comete al tercero en función o desarrollo de sus atribuciones, entonces habrá de proceder de modo análogo al señalado Código Civil para el Distrito Federal. Asímismo en demanda del orden civil no existe la gracia del indulto.

C.- EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Dentro de las responsabilidades, es uno de los temas de mayor importancia, ello debido a que se considera necesario atribuirse a los servidores públicos. En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, su título tercero se denomina "Responsabilidades Administrativas" que se inicia con la definición del ámbito personal de válidez del ordenamiento, y enseguida en el Artículo 47 se establece el Código de conducta ético en el servicio público, con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos, que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

"La vigilancia para el cumplimiento de esta responsabilidad, estará a cargo en primer lugar de los superiores jerárqui

cos y de los organos de control de las dependencias y entidades, las que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, y como el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan. (25)

Una vez configurado el incumplimiento de las obligaciones que tienen encomendadas los servidores, se generan determinadas consecuencias jurídicas que serían la imposición de una sanción, de ésta manera técnicamente se configuran obligaciones jurídicas, no sólo en sí, sino porque en caso de darse la conducta contraria se víncula ésta a la imposición de una sanción.

La naturaleza de la legislación anterior no tutelaba adecuadamente el funcionamiento del servicio público, pues las irregularidades que lo ponían en peligro y que afectaban no sólo la estructura, sino la de toda la sociedad, no recibían un tratamiento acorde con los valores morales que pretende nuestra sociedad, esto explica el proceso de trasplante de valores morales del terreno ético, el

(25) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Editorial Porrúa, México, 1991, 26ª edición. Pág. 854

campo estrictamente jurídico, en el que ya es posible salvaguardar los principios que deben regir el buen y adecuado funcionamiento del servicio público, como legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia.

La citada legislación, se caracterizaba por su naturaleza restitutoria, ya que en la mayoría de los casos de responsabilidad de un funcionario o empleado público, se reducía a la devolución del monto de la responsabilidad incurrida, y adolecía gravemente de la configuración técnica de las sanciones por lo que no se habla de obligaciones.

"En la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se consigna específicamente que por responsabilidad de un servidor público, deberá entenderse que se trata de un servidor público que incumplió una de las obligaciones en el servicio público y cuyo incumplimiento se constituye en el hecho condicionante de una consecuencia jurídica, que en este caso es la aplicación de una sanción (25)

De tal suerte que la nueva legislación sobre la materia, no sólo tiene naturaleza restitutoria reflejada en el aspecto

(25) González Bustamante Juan José. LOS DELITOS DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS Y EL FUERO CONSTITUCIONAL, Ediciones Botas, México, 1946, Pág. 219.

retributivo del pago de daños y perjuicios al patrimonio del Estado, cuando éste ha sido lesionado por la conducta ilícita, sino que también tiene naturaleza sancionadora que produce la configuración técnico jurídica de verdaderas obligaciones y no meras declaraciones gramaticales, que habrán de llevar a la práctica las autoridades administrativas encargadas de aplicarlas.

Ahora bien, es importante hacer una descripción de lo que es el procedimiento administrativo, y por lo que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 32 Bis señala el despacho de los asuntos que le compete a "la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y es la fracción XVII del mismo ordenamiento, la faculta conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida. (27) Asímismo se rige por un procedimiento, el cual está comprendido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, "citando al presunto

(27) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Op. cit. Pág. 25

I N D I C E

INTRODUCCION. PAGS.

CAPITULO I.

ANTECEDENTES DEL JUICIO POLITICO.

1. EN INGLATERRA 1
2. EN ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA 3
3. EN ARGENTINA 6
4. EN MEXICO 9

CAPITULO II.

EL SERVIDOR PUBLICO EN MEXICO.

1. DISTINCION ENTRE FUNCIONARIO Y SERVIDOR PUBLICO 25
2. OBLIGACIONES DE LOS FUNCIONARIOS Y SERVIDORES PUBLICOS 28

3. TIPOS DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

A.- EN MATERIA PENAL 31

B.- EN MATERIA CIVIL 37

C.- EN MATERIA ADMINISTRATIVA 41

CAPITULO III.

DEL JUICIO POLITICO EN MEXICO

1. SUJETOS A JUICIO POLITICO 54

2. PROCEDIMIENTO ANTE EL CONGRESO DE LA UNION 57

CAPITULO IV.

CASO DE PROCEDENCIA DE DESAFUERO DEL SENADOR JORGE DIAZ SERRANO. 78

CONCLUSIONES 119

PROPUESTAS 122

BIBLIOGRAFIA 123

I N T R O D U C C I O N

Al tratar el tema del Juicio Político en México, iniciamos haciendo una somera revisión de lo que es el Juicio Político en otros países, sirviendo de base o antecedente para el nuestro, es en Inglaterra donde se encuentra el denominado "Impeachment", considerado como el principal antecedente histórico, en Estados Unidos se legisló sobre esta materia, recogió el antecedente de Inglaterra para aplicarlo a sus funcionarios, así en Argentina se practicó el Juicio de Residencia, tomado del Impeachment inglés, el cual sometía a toda autoridad para averiguar la conducta oficial.

En México estuvo regulado en la época colonial por el Juicio de Residencia, y a la denominada visita, a los que eran sometidos los funcionarios cuando existía alguna sospecha de mala administración, y en cuanto a la Residencia, se efectuaba a toda autoridad colonial cuando se retiraban de la vida pública o cambiaban de funciones.

Es hasta la Constitución de 1857 en el título cuarto, donde se perfecciona la experiencia legislativa, detallándose las responsabilidades de los Servidores Públicos, más tarde en la Constitución Política de México

de 1917 previno al Congreso de la Unión para expedir una Ley de Responsabilidades que rigiera a todos los funcionarios y empleados de la federación, del Distrito y Territorios Federales, y es el día 21 de febrero de 1940 cuando se publica dicha Ley, siendo abrogada por la que entró en vigor el 5 de enero de 1980, misma que tuvo reformas el 28 de diciembre de 1982, poniendo de manifiesto el interés del gobierno, por contar con una administración honesta y eficiente, señalando que el funcionario público es a quien le corresponde aportar su capacidad intelectual para preparar decidir o efectuar las acciones propias, toda vez que la actividad que desempeña tiene carácter representativo al participar en los actos públicos, no siendo así con el Servidor Público, pero de cualquier forma e independientemente de su categoría y al considerarse como tales, éstos deben actuar con esmero, honestidad y dedicación sin anteponer el interés particular al interés público.

Las obligaciones de los Funcionarios y Servidores Públicos deben ser ejecutadas ya que su incumplimiento da nacimiento a la responsabilidad que implica la reparación de un daño o perjuicio que se cause, ya sea al Estado o a los particulares.

La responsabilidad penal proveniente de cualquier delito que cometan en el ejercicio o con motivo de su

empleo, cargo o comisión, es decir, el Servidor incurre en estas infracciones como sujeto general del Derecho Penal y no como Trabajador del Estado, siendo juzgado conforme a la Legislación Penal, previo desafuero y declaración de procedencia, la responsabilidad administrativa surgiría al no dar cumplimiento a las obligaciones encomendadas en su servicio público y cuyo incumplimiento constituye una consecuencia jurídica, que en este caso es la aplicación de una sanción, que puede ser destitución o suspensión del cargo.

El procedimiento del Juicio Político en México, ha sido definido como el procedimiento dirigido a la revocación del mandato, teniendo por objeto privar al funcionario de su función pública, sin perjuicio de someterlo a la jurisdicción judicial, según sean los hechos generados de su responsabilidad jurídica.

El Juicio Político es un procedimiento que inicia en la Cámara de Diputados y concluye en la Cámara de Senadores seguido a un Servidor Público que ha dejado de corresponder a los elementos que políticamente determinan su calidad de tal y por lo tanto deben dejar de serlo, el Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones de los Sevidores Públicos para su procedibilidad, la sanción que recaiga al Juicio Político

será puramente de carácter político que vendría a ser la destitución al cargo que ocupe, o inhabilitación para ocupar otro.

Para proceder penalmente en contra de un Servidor Público se deben reunir los requisitos señalados en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en donde la declaración de procedencia será substanciada de acuerdo a lo previsto en el Juicio Político, de no ser así, la declaración quedará sin efecto y el Servidor será reinstalado en el puesto que ocupaba, ya que las resoluciones definitivas emitidas por las Cámaras serán inatacables.

Al analizar el caso de procedencia instaurado en contra del Senador Jorge Diaz Serrano, existen diversos elementos como para poder determinar que este asunto es meramente político, ya que como lo señalan diversos medios informativos, el asunto fue encaminado a la desaparición de la gran carrera política con la que contaba dicho Senador, siendo así como se puede observar una de las grandes realidades por las que atraviesa nuestro sistema político Mexicano.

Por cuanto hace al desarrollo del presente trabajo de investigación que el sustentante pone a consideración de este H. Jurado, para acreditar a través del exámen profesional, pido a ese Colegio examinador que al evaluarlo tome en consideración el anhelo personal de superarse.

CAPITULO I.

ANTECEDENTES DEL JUICIO POLITICO

1. EN INGLATERRA.
2. EN ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.
3. EN ARGENTINA.
4. EN MEXICO.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL JUICIO POLITICO

1.- EN INGLATERRA.

El Juicio Político en Inglaterra denominado: el "Impeachment" es el principal antecedente del Juicio Político en México, tal y como ha sido legislado en la Constitución Argentina, de igual forma todos los autores de esa nacionalidad afirman estar de acuerdo en sostener que la institución tiene como antecedente jurídico el Impeachment Ingles, cuyo desenvolvimiento histórico realiza exhaustivamente una definición la cual señala que: "es una solemne acusación contra cualquier individuo hecha por la Cámara de los comunes, ante la barra de la Cámara de Lores". (1)

El primer caso de Impeachment aparecido en Inglaterra ocurre en el año de 1376 durante el reinado de Eduardo III, contra Lord Latimer, consejero privado del Rey, y contra Ricardo Lyons, este último era un comerciante que había intervenido en las negociaciones cuya investigación pedían los comunes precisando los cargos: Malversación vergonzosa y fraudes

(1) Enciclopedia Jurídica Oneba. Buenos Aires Dristill, 1977-1981, Apéndice. pág. 492.

financieros colosales. Latimer fué separado de su cargo y condenado a prisión y a pagar una multa. En el reinado de Enrique II se peticionó en el sentido de impedir, que los condenados y privados de sus cargos pudieran desempeñarlo después, advirtiéndose de la inhabilitación, que trae aparejada la condena junto con la destitución, como consecuencia del Juicio Político, y además que este es, no sólo un procedimiento político, sino también judicial, pues exige la acusación, permite la defensa y concluye con la sentencia.

Hay que señalar que "el Impeachment no se propone sólo la separación de sus puestos a funcionarios culpables y convictos de hechos que los inhabilitan para continuar en el desempeño de sus cargos, y la destitución de ellos como único castigo, si no que alcanza también a personas extrañas a la administración pública y se extiende al conocimiento de otros delitos y a la aplicación de otras penas. (2)

Siguiendo la evolución del Impeachment en Inglaterra, puede advertirse un doble carácter, el derecho de los comunes, de acusar a los consejeros del rey, efectivizándose así en principio de la responsabilidad ministerial y limitando la prerrogativa real con la que se asegura la influencia del

(2) Enciclopedia Universal ilustrada Espasa-Calpe. Tomo XXVIII. Buenos Aires 1969. pág. 2421

parlamento. El Impeachment ha nacido y se ha ejercitado, desde luego respondiendo a las exigencias de la autoridad real, el respeto de las libertades políticas y el castigo de los altos funcionarios del Estado.

2.- EN ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

El Juicio Político de los Estados Unidos de Norteamérica, se reconoce sin ninguna duda que la institución del Juicio Político de la Constitución Norteamericana tiene su fuente histórica en el Impeachment Ingles, a través de las Constituciones de Virginia y la de Masachussets.

"El artículo II Sección IV de la Constitución dispone que el Presidente, Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán removidos de sus cargos, cuando sean acusados y convictos en Juicio Político, en traición cohecho u otros crímenes o delitos. La Cámara de Representantes según lo dispuesto por el artículo I, Sección II, punto 5°, tendrá poder exclusivo de acusar a los funcionarios públicos ante el Senado . Este, por su parte tendrá la facultad exclusiva de juzgar todas las acusaciones formuladas por la Cámara de Representantes. Cuando sesione con tal objeto, sus miembros prestarán juramento o promesa formal para cumplir fielmente sus tareas. Cuando se juzgue al Presidente de los Estados

Unidos, presidirá el Presidente de la Corte Suprema; nadie podrá ser declarado culpable sino por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes. (3)

La propia Constitución de Estados Unidos de América, señala que el fallo del Juicio Político, no tendrá más efecto que el de la destitución del cargo, e inhabilitación para ocupar algún cargo de honor, de confianza o a sueldo de los Estados Unidos, pero el convicto quedará sujeto a acusación, Juicio, Sentencia y Castigo conforme a la Ley.

Por lo que señala Bideagain, "el Juicio Político no se ha utilizado sino contra funcionarios de alta jerarquía, siendo los miembros del Poder Judicial los que han sido afectados por el mayor número de Juicios". (4)

Respecto al Juicio Político Norteamericano puede señalarse que la Constitución somete a Juicio a todos los funcionarios civiles, mientras que en Inglaterra pueden quedar sometidos al procedimiento Impeachment todos los ciudadanos del país; se exceptúa de áquella disposición norteamericana sólo a

(3) Corwn S. LA CONSTITUCION NORTEAMERICANA Y SU ACTUAL SIGNIFICADO. Editorial Kraft. Buenos Aires 1942. pág. 89
(4) Bindegain C.M. EL CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. Editorial Depalpa. Buenos Aires 1950. pág. 362

los miembros de las fuerzas armadas y a los del Congreso, pues estos últimos son juzgados por sus respectivas Cámaras.

Se ha discutido extensamente el problema de las causas generadoras del Juicio Político y la norma constitucional que establece la traición, cohecho y otros crímenes y delitos que pueden dar a la formación del Juicio, ha sido interpretada por algunos en forma restringida, en el sentido de que dicha cláusula sólo puede referirse a hechos que las leyes hubieran calificado como delitos.

De acuerdo con las disposiciones constitucionales el procedimiento del Juicio Político ha de iniciarse en la Cámara de Representantes, por acusasión presentada por sus miembros, por el Poder Ejecutivo (por medio de un mensaje), por personas o entidades privadas, por los legisladores de los Estados, por Comisiones Investigadoras, etc.. La citada Cámara después de las investigaciones pertinentes realizadas por una comisión especial designada al efecto (o por una comisión permanente), recibe, discute y decide sobre el informe presentado por la Comisión Investigadora y vota los artículos de acusasión, en los que se concretan los cargos. Estos son representados por los managers (miembros designados por la Cámara de Representantes) al Senado que actúa como tribunal judicial para juzgar al funcionario

acusado por la otra Cámara, para lo cual los senadores prestarán juramento. Debe destacarse que cuando el acusado es el Presidente de la Nación, el Senado es presidido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, ya que se entiende, que si permaneciera el Presidente del Senado que al mismo tiempo Vicepresidente de la Nación podría existir indicio de parcialidad o de personal interés en el resultado del juicio.

"Sustanciando el Juicio y probada la culpabilidad del acusado, el Senado tendrá facultad de dictar la sentencia política que corresponda, pues las penas sólo podrán ser de destitución e inhabilitación del funcionario, aquí termina la jurisdicción del Senado, pero si la culpabilidad del acusado deriva de algún delito común, quedará sujeto a la jurisdicción ordinaria para su juzgamiento." (5)

3.- EN ARGENTINA.

El Juicio de Residencia es el que rige prácticamente el Juicio Político en la República de Argentina.

Es interesante comentar, aunque sea brevemente la

(5) Corwn S. Op. cit. pág. 161

institución del Juicio de Residencia, es el que se aplicaba a los altos funcionarios del Gobierno, teniendo como objeto el de averiguar la conducta oficial de un Juez, Corregidor, Alcalde Mayor u otro Funcionario Público durante la administración de su oficio.

Este juicio que había sido legislado en España a través de numerosas y complejas disposiciones, fue también legislado en las Leyes Indias, las que sometían como se dijo a los Virreyes, Oidores y demás Funcionarios en razón de lo que se hubiere determinado en negocios que el Virrey llevase al acuerdo por voto consultivo, sin embargo de haberlo ejecutado sin su parecer.

Hay que destacar como principio general que "el Juicio de Residencia debía sustanciarse a la terminación de las funciones del inculpado, no obstante lo cual, podía iniciarse antes, cuando mediaran causas graves (con el conocimiento del consejo de indias) y cuando la dilación en proceder podía acarrear inconvenientes notables en el Gobierno y Administración de Justicia. (6)

(6) Bielsa Ricardo. DERECHO CONSTITUCIONAL. Editorial Depalpa. Tercera edición. Buenos Aires, 1942. Pág. 172

Como se menciona en el siguiente capítulo para el caso de que los cargos fueren vitalicios, el Juicio de Residencia se efectuaba cada cinco años, por el funcionario designado por el rey.

El Juez Residenciador era designado por el Virrey, la corona había reservado el derecho absoluto de la designación del Juez, éste tenía facultades de investigar los hechos denunciados, examinar los testigos, procediendo con sagacidad, cristianidad y prudencia, para que nadie por temor o desconfianza se abstuviera de deponer.

Las penas podían ser aplicadas a los que resultaran culpables, además de las que las leyes hubieran establecido, eran la de privación perpetua de oficio, destierro (que podía llegar hasta seis años) y confiscación o embargo de bienes, debiéndose excutir sus bienes, luego de los de sus fiadores, los del oficial que hubiese aceptado la fianza etc., hasta la reposición total de la suma distraída de los fondos públicos.

Se estableció también que los Juicios de Residencia entablados a los virreyes debían sustanciarse dentro del término de seis meses, ya que dicho plazo se consideraba prudencial para la conclusión del Juicio y satisfacción

de la causa pública.

En conclusión, el Juicio de Residencia, comparándolo con el Juicio Político, que por éste, se procura garantizar a la sociedad del peligro de la continuidad en su cargo de un funcionario reconocidamente malo; por el Juicio de Residencia se persigue la reparación penal de ese funcionario a la terminación de su mandato, por los actos delictuosos de que se hubiera hecho culpable.

Así Joaquín V. González ha definido al Juicio de Residencia diciendo que "era una investigación hecha por los Jueces sobre desempeño de los oficios de los Virreyes, Gobernadores, Magistrados, cuando abandonaban o concluían sus oficios y se fundaban en el principio de responsabilidad inherente a toda función de Gobierno, y como un freno necesario para obligarlos a estar atentos y ajustados a sus deberes". (7)

4.- EN MEXICO.

En la época prehispánica durante el siglo XV, la Sociedad Mexicana, con ayuda de sus aliados se convirtió en la principal

(7) González V. Joaquín. MANUAL DE LA CONSTITUCION DE ARGENTINA NO. 503. Buenos Aires, 1980. Pág. 93

potencia militar en el Valle de México, lo que le permitió iniciar campañas de conquista sobre otros pueblos, e imponer así su dominio político y económico en una basta región de Mesoamérica, el objeto fundamental de la expansión Mexica era imponer tributo a los señores subyugados consistente, en productos agrícolas, artículos domésticos y de lujo, así como servicios personales.

El pueblo del sol se vió materializado en la existencia de una serie de instituciones políticas controladas por las autoridades del señoría Tenochca, para el perfecto funcionamiento de estos órganos institucionales se disponía de una amplia maquinaria burocrática integrada por funcionarios que estaban al servicio del Huey Tlatoani.

Existió otro funcionario de gran importancia dentro del señorío Mexica, fué el Cihuacoatl, especie de Viceemperador, quien desempeñaba un papel importante en materia jurídica, hacendaria y cultural, éste gozaba de una gran envergadura, a tal grado de suplir al Huey Tlatoani en casos de ausencia o de muerte, tanto el Cihuacoatl como Tlatoani eran auxiliados por una serie de consejos de Gobierno, integrados fundamentalmente por miembros de la clase noble, quienes realizaban una serie de actividades en materia administrativa, judicial, militar y religiosa.

Para el cabal cumplimiento de las diversas tareas de gobierno los dirigentes Mexicas exigían a la amplia gama de funcionarios a su servicio, honestidad y responsabilidad absoluta en el desempeño de su labor, ni los más altos dignatarios quedaban exentos de tales obligaciones jurídicas y morales.

La legislación Tenochca tipificó los diversos delitos en que podían incurrir los funcionarios públicos, a fin de evitar abusos de poder y un mal ejercicio de su encargo. A cada delito le correspondía un castigo según la gravedad del mismo y la jerarquía del funcionario que lo cometiera, así un embajador del Huey Tlatoani que no cumplía su misión, era degollado. "Al Calpixque o recaudador que se excedía en el cobro del tributo se le trasquilaba y se le destituía del cargo, cuando el delito era grave el castigo consistía en la aplicación de la pena capital. El peculado o hurto al tesoro real por parte de un funcionario fiscal menor, implicaba el castigo de trasquilamiento o destitución de su empleo, pero si era cometido por un administrador real se le condenaba a muerte y se le confiscaban la totalidad de sus bienes. Los Jueces o Magistrados que aceptaban obsequios, para desviar la aplicación de la ley eran castigados, en casos de poca importancia con el trasquilamiento y la destitución, y con la muerte en asuntos de suma

gravedad. (8)

En estado de guerra los militares que incurrían en los delitos de deserción, indisciplina, insubordinación, cobardía, eran castigados con la decapitación, por otro lado, los sacerdotes que rompían el voto de castidad eran sentenciados a la pena de muerte o destierro.

Durante el período de México colonial todo cargo que implicaba autoridad pública debía cumplir una serie de leyes e instrucciones dictadas desde la metrópoli, aquí la corona estableció un tipo de control sobre los funcionarios coloniales para vigilar su actuación, y en su caso castigar a todo aquel que no diera cumplimiento a sus responsabilidades y obligaciones, dentro de las penas más comunes estuvieron las amonestaciones, represiones en público, multas, suspensión de empleo o sueldo, u obligación de devolver a las cajas reales las cantidades obtenidas indebidamente.

Ahora bien, los monarcas españoles impusieron en la Nueva España dos sistemas para el control de la corrupción, obtener una administración pública ejercida con honradez,

(8) Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Secretaría de Gobernación. NUESTRA CONSTITUCION. HISTORIA DE LA LIBERTAD Y SOBERANIA DEL PUEBLO MEXICANO. Pág. 13.

beneficios a la corona y a la comunidad, y los particulares que adquirieran un beneficio, así como evitar los abusos de los funcionarios, dichos sistemas fueron las visitas y los Juicios de Residencia, de los cuales daré una breve explicación de lo que era la función de cada una.

La visita podía ser ordenada en cuanto existiera alguna sospecha o denuncia de mala administración, el visitador debía revisar toda la documentación pertinente del caso, si se encontraban delitos graves contra el bienestar público, los funcionarios podían quedar suspendidos de su puesto o incluso enviarlos a España.

Por lo que respecta al Juicio de Residencia consistió "en un enjuiciamiento al que era sometida toda autoridad colonial, desde el Virrey hasta los alcaldes ordinarios, cuando se retiraban de la vida pública o cambiaban de funciones, del mismo modo ninguna persona podía ser removida a otro cargo, sin antes haber sido sometida a Juicio, donde el Tribunal le entregaría una certificación de no haber hallado cargo en su contra."(9)

(9) NUESTRA CONSTITUCION. HISTORIA DE LA LIBERTAD Y SOBERANIA DEL PUEBLO MEXICANO. Op. cit. Pág. 17

El Juicio de Residencia fué utilizado por la corona con el propósito de evitar la corrupción y lograr una mayor honradez en la administración del Gobierno y Justicia, sin embargo, no siempre fue efectivo.

Como lo señala el viajero y científico alemán Alexander Von Humboldt, "que si un Virrey es rico, listo y tiene apoyo de un asesor valiente en América y de amigos poderosos en Madrid, puede gobernar arbitrariamente sin temor a una residencia. (10)

En materia de responsabilidades en las que podían incurrir los funcionarios, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, indicaba que cualquiera de las dos Cámaras, la de Senadores o la de Diputados conocerían en calidad de gran jurado: "sobre las acusaciones del Presidente de la Federación, por delitos de traición contra la Independencia Nacional, o la forma establecida de Gobierno, y por cohecho o soborno, cometido durante el tiempo de su empleo; por actos dirigidos manifistamente a impedir que se hagan las elecciones del Presidente, Senadores y Diputados; impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de

(10) NUESTRA CONSTITUCION. HISTORIA DE LA LIBERTAD Y SOBERANIA DEL PUEBLO MEXICANO. op.cit. Pág. 17

las facultades que les atribuye la misma. (11)

En las causas criminales que se intentaren contra los Senadores o Diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquellos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni éstos sino ante la de Senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en Gran Jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa. Si la Cámara que haga de Gran Jurado en los casos señalados anteriormente, declare 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.

"Para juzgar a los individuos de la Suprema Corte de Justicia, eligirá la Cámara de Diputados, votando por Estados, en el primer mes de las sesiones ordinarias de cada bienio veinticuatro individuos, que no sean del Congreso General y que tengan las cualidades que los ministros de dicha Corte Suprema. De éstos se sacará por suerte un

(11) LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES. Manuel Porrúa. Tomo I. Historia Constitucional 1812-1824. Segunda Edición, México 1978. Pág. 527

fiscal, y un número de jueces igual a áquel de que conste la primera sala de la Corte y cuando fuere necesario procederá la misma Cámara, y en sus recesos el Consejo de Gobierno, a sacar del mismo modo los Jueces de las otras salas. (12)

Ahora bien, por lo que respecta a la Constitución de 1857, ésta recogió, depuró y perfeccionó la experiencia legislativa de los constituyentes anteriores y la consignó en el título cuarto, en éste se detallaron con mayor claridad las responsabilidades y sanciones aplicables a los Diputados del Congreso de la Unión, los Secretarios de Despacho y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableciendo así mismo una distinción entre delitos del fuero común que cometieran durante el ejercicio de su cargo y delitos oficiales en que incurrieran por faltas u omisiones, durante el ejercicio de su empleo, extendida dicha responsabilidad hasta un año después de haber terminado sus funciones. Además se pugnó por un control más enérgico de los funcionarios estatales y reguló con firmeza el fuero de inmunidad de carácter absoluto a favor de los Diputados únicos integrantes del Congreso, ya que se optó por el sistema unicameral.

(12) Tena Ramírez Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1989. Editorial Porrúa. Tercera edición. México, 1989. Págs. 172 y 173.

"En cuanto a lo que corresponde al Presidente de la República se le concedió fuero de inmunidad, ya que durante el tiempo de su encargo sólo podía ser acusado por delitos de traición a la Patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común; a los Gobernadores de los Estados podían ser acusados por infracción a la Constitución y a las leyes federales."(13)

Por otra parte, se expidieron algunos decretos y circulares en materia de responsabilidad administrativa como el decreto del 11 de septiembre de 1857, el cual prohibía a los funcionarios públicos tener dos o más cargos o empleos.

Durante la lucha iniciada en diciembre de 1857, México tuvo dos gobiernos: quien defendía la legalidad de la Constitución que era Benito Juárez, ya que había sido recién promulgada, por otro lado, existieron los conservadores, los cuales eran dirigidos en un principio por Félix Zuloaga y posteriormente por Miguel Miramón, quienes la desconocían. En el año de 1861 las fuerzas juaristas vencieron, y la Constitución de 1857 fue reinstaurada en todo el país.

(13) NUESTRA CONSTITUCION. Op. cit.Pág. 25

responsable a una audiencia, en la cual se le hará saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, señalando día, hora y lugar para que tenga verificativo una audiencia para que por sí, o por medio de un defensor alegue lo que a su derecho convenga, asistiendo de igual forma el representante designado para tal efecto por la dependencia, esta audiencia se llevará a cabo en un término no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles a partir de la notificación.

Concluyendo dicha audiencia la Secretaría dentro de los tres días siguientes hábiles resolverá sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad, para el caso afirmativo se le impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes, notificando dicha resolución dentro de un término de veinticuatro horas al interesado, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia o al superior jerárquico.

Encontrándose presentes en la audiencia y la Secretaría no tiene elementos suficientes para resolver, se podrá disponer de la práctica de investigaciones y citar para otras audiencias, así, en cualquier momento la Secretaría podrá suspender temporalmente al presunto responsable del cargo, comisión o empleo que tenga encomendado, si a su

juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, dicha suspensión cesará cuando la Secretaría resuelva. Si el servidor o servidores públicos no resultasen responsables; serán restituídos a sus cargos con el respectivo goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran cubrir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Para el caso de que el Servidor Público haya sido nombrado por el ejecutivo, deberá ser suspendido mediante autorización del Presidente de la República, así mismo cuando éste ratificó el nombramiento, la autorización será hecha por la Cámara de Senadores o en su caso de la Comisión Permanente. (28)

Todas las resoluciones emitidas por la Secretaría, aún acuerdos deberán constar por escrito.

Los Servidores Públicos que fueron condenados, podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas a que ha hecho mención. Ahora bien la resolución dictada por el Tribunal que cause ejecutoria, y sea favorable al servidor público, éste debe ser restituído

(28) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Op. cit. Pág. 857.

en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por al ejecución de las sanciones anuladas.

Las resoluciones que dicte el superior jerárquico, en las que imponga sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante recurso de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

"La tramitación de este recurso se sujetará a las normas siguientes:

I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a Juicio del Servidor Público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir.

La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de cinco días que a solicitud del servidor público o de la autoridad podrá ampliarse en una sola vez por cinco días más y:

II.- Concluído el período probatorio al superior jerárquico emitirá resolución en el acto o dentro de los tres días siguientes, notificándolo al interesado. (29)

El recurrente al solicitar la suspensión de la ejecución de la resolución, al interponer el recurso si se acepta y se trata de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantizan en los términos previstos por el Código Fiscal de la Federación, la resolución de éste será también impugnable ante este Tribunal. Cuando exista una resolución absolutoria por parte del Tribunal, la Secretaría o el Superior Jerárquico podrán impugnarla.

(29) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Op. cit. Págs. 859 y 860

CAPITULO III.

DEL JUICIO POLITICO EN MEXICO

1. SUJETOS A JUICIO POLITICO
2. PROCEDIMIENTO ANTE EL CONGRESO DE LA UNION.

CAPITULO III

DEL JUICIO POLITICO EN MEXICO

No está por demás mencionar que en todo Gobierno organizado de acuerdo con diversos principios, los funcionarios públicos están sujetos al control popular y son, en consecuencia responsables por sus actos, no sólo desde el punto de vista civil o penal, (cuando se llegue al caso) sino más correctamente, desde el punto de vista político, y esa responsabilidad se materializa políticamente, agregando además como característica de este procedimiento, que puede concluir con la destitución del declarado culpable, a la que puede agregarse la inhabilitación.

Este procedimiento ha sido definido como el procedimiento dirigido a la revocación del mandato, pues tiene por objeto privar al funcionario de su función pública, sin perjuicio de someterle a la jurisdicción judicial, según sean los hechos generados de su responsabilidad jurídica.

El Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, una de cuyas formas de manifestación es la corrupción.

De este modo, se afirma que la ley es la base o punto de referencia, que de manera adecuada a la realidad, previene

y sanciona las conductas ilícitas o indebidas, ya que la eficaz administración, corresponde que las conductas se ajusten a la ley, previniendo, corrigiendo y sancionando áquellas que la violen.

El juicio político viene a ser el proceso que, encargado de un órgano definido determina que la conducta de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos que políticamente determinan su calidad de tal, y que por lo tanto debe dejar de serlo, esto es, porque tenemos en la actualidad claras, definidas y precisadas las responsabilidades de los servidores públicos, que pueden ser, la responsabilidad penal, civil, administrativa y la política, siendo ésta la que corresponde el Juicio Político y regulado básicamente por lo dispuesto en el artículo 109 fracción I y por el artículo 110 constitucional.

El Sen. Antonio Riva Palacio sostiene que "el Juicio Político es un procedimiento solemne, de carácter esencialmente político, el cual 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 en la Constitución, con la finalidad de hacer efectiva la responsabilidad política de los mismos. (30)

(30) Morales Hermanos. P.G.R. LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN LA LEGISLACION MEXICANA. México, 1980. Pág. 78

"El Juicio Político es el Juicio de la opinión de la conciencia pública, pues sucede frecuentemente en todos los gobiernos, que sin que un Magistrado o Ministro haya incurrido en delitos palpables y notorios, se puede calificar y probar en su proceso, con todas sus formas, que por las omisiones y descuidos por su ineptitud o por otras causas negativas ha perdido la confianza popular". (31)

Diversos autores como el Dr. Burgoa González Bustamante y otros destacan en los términos de la Constitución de 1917 en su Artículo 111, es la Cámara de Diputados la que debe acusar y la Cámara de Senadores la que debe seguir el procedimiento, en contra del funcionario objeto de la acusación, y resolver en su oportunidad única y exclusivamente sobre la separación de su cargo y la inhabilitación.

En nuestro país como en la mayoría de los paises de América solamente se puede seguir el Juicio Político en contra de ciertos funcionarios públicos, son circunstancias políticas que hacen suponer que el funcionario ha perdido la confianza del pueblo y que por ese motivo debe ser separado de ese cargo e inhabilitado.

(31) LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Op. cit. Pág. 326

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones de los servidores públicos. Cuando se encuentre el carácter de delictuosos, se formulará la declaración de procedencia a la que alude la Ley Federal de Responsabilidades por la legislación penal.

La sanción que recaiga a un Juicio Político, por supuesto será meramente de carácter político, que se comprende en el Artículo 110 de nuestra carta fundamental, que consistirá en su caso la destitución del servidor público, y en la inhabilitación para desempeñar un empleo cargo o comisión en el servicio público.

La fracción I del Artículo 109, establece que "El Juicio Político sólo puede seguirse a un servidor público de los señalados en el Artículo 110, o sea a los Senadores y Diputados el Congreso de la Unión, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo y Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o su equivalente de los organismos descentralizados, Empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociacio

nes asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. (32)

El Congreso de la Unión, en el proceso Constitucional correspondiente, con respecto a la soberanía de las entidades federativas, adicionó a diversos funcionarios que actualmente se encuentran comprendidos: Gobernadores de los Estados; Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, pero por violaciones graves a la Constitución y Leyes Federales, en cuyo caso la acusación del Congreso de la Unión solamente sería declarativa y tocaría a los legisladores locales, dentro de la Ley que al efecto expidan en cumplimiento del mandato contenido en el primer párrafo del Artículo 109 Constitucional, proceder como lo hayan establecido.

Es importante remarcar, porque constituye la base de interpretación posterior, que evita nuevamente un equívoco, que para que haya Juicio Político se requiere que la conducta consista en acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, pero que esta expresión se encuadre precisamente dentro de las cualidades que deben ser satisfechas por todos y cada uno de los Servidores Públicos.

(32) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. cit. Pág. 98

1.- SUJETOS A JUICIO POLITICO.

Quienes pueden ser sujetos a Juicio Político, el artículo 110 constitucional los señala y textualmente son:

Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrado y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales, o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos de Juicio Político en los términos de este título por violaciones graves a esta - Constitución y a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos o recursos federales, pero en este caso la solución será únicamente declarativa

y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. (33)

De igual forma, cabe señalar en qué consistirán las sanciones que se aplicarán a los servidores que se señalaron, que incurran en alguna de las faltas previstas y señaladas en la propia Constitución, las cuales son: Destitución del Servidor Público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Nuestra Carta Fundamental establece que: las declaraciones y resoluciones emitidas por las Cámaras de: Senadores y Diputados son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder en contra del inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria, el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto. La propia legislación Constitu

(33) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. cit. Pág. 99

cional establece que en demandas del orden civil que se interpongan en contra de cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia.

Los sujetos de Juicio Político que hayan sido merecedores de las sanciones penales, se les aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos por cuya comisión, el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Por otro lado, las sanciones económicas que se les impongan a los Servidores Públicos, no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Por lo que respecta a la prescripción, la responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe alguno de los encargos a que hace referencia

el Artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del Artículo 109 Constitucional.

2.- PROCEDIMIENTO ANTE EL CONGRESO DE LA UNION.

Como toda controversia o litigio, debe desarrollarse ante el Tribunal que le corresponda, y además que sea de su competencia, es importante señalar lo relativo al JUicio Político, y por lo que se refiere a éste, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en su título cuarto, y su Ley Reglamentaria, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señalan que el Juicio Político se substanciará ante el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados actuando como órgano de acusación y la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabili

dad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto a las conductas a las que se refiere nuestra Constitución política vigente.

Es de suma importancia mencionar que por la mera expresión de ideas no procede el Juicio Político, en virtud de que no surte efectos. El Juicio Político sólo podrá iniciarse cuando el servidor público esté desempeñando su función encomendada, cargo o comisión y en su defecto sólo dentro de un año después de haber concluído sus funciones, aplicándose la sanción en un plazo no mayor de un año, a partir del momento en que se inició el procedimiento en contra del Servidor.

La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus presidentes y un secretario por cada comisión, integren la subcomisión de exámen previo de denuncias de Juicios Políticos que tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos.

La determinación del Juicio Político se sujetará

al siguiente procedimiento:

Como ya se indicó, "el escrito de denuncia se deberá presentar ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, dentro de los tres días naturales de su presentación, ésta será ratificada, una vez ratificado el escrito, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados lo turnará a la Subcomisión de exámen previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para la tramitación correspondiente, misma que dictará su resolución en un plazo de diez días.

La Subcomisión de Exámen Previo procederá a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el Artículo 2° de esta Ley, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen si la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el Artículo 7° de la propia ley, así como si los propios elementos permiten presumir la certeza de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y por tanto, amerita la incoacción del procedimiento. En caso contrario la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada.

En caso de la presentación de pruebas supervenientes,

la Subcomisión de Exámen Previo podrá analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas.

La resolución que dicte la Subcomisión de Exámen Previo, desechando una denuncia, podrá revisarse por el pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o a solicitud, de cuando menos el veinte por ciento de los diputados integrantes de ambas comisiones.

La resolución que dicte la Subcomisión de Exámen Previo declarando procedente la denuncia, será remitida al pleno de las comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución correspondiente, y ordenar se turne a la sección instructora de la Cámara. (34)

Una vez que a la sección instructora se le hizo llegar la denuncia, ésta practicará todas las diligencias que estime necesarias para la comprobación de la conducta o el hecho que sea materia de la propia denuncia, estableciendo las características del caso, y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

(34) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES. DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Op. cit. Pág. 837

"Se señala un término de tres días naturales siguientes; a la ratificación de la denuncia, donde la sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, así mismo le hará saber sobre la garantía de defensa con que cuenta éste y que deberá a su elección comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación de la misma.

Dándole el debido seguimiento, la misma sección instructora abrirá un período de prueba de treinta días naturales dentro del cual se recibirán las pruebas, tanto las que ofrezca el denunciante como las del denunciado o servidor público, así como las que la propia sección estime necesarias. (35)

Si al concluir el plazo señalado para ofrecer puebas, no fue posible recibirlas, o es preciso allegarse otras, la medida que crea conveniente y sea estrictamente necesario, ya que para ello la propia sección admitirá todas áquellas que estime necesarias, desechando las que a su Juicio sean improcedentes para el caso de que se está tratando.

"Cuando se halla terminado la instrucción del procedi

(35) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Op. cit. Pág. 838

miento, el denunciante y el servidor público como denunciado, contarán con un término de tres días naturales para tomar los datos que consideren necesarios del expediente, ya que éstos formularán sus alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes la conclusión del plazo que se le otorga al servidor público, tomando en consideración que el denunciante es el primero que cuenta con el plazo señalado, concluyendo éste la vista se le dará al servidor. (a partir de la conclusión de éste se cuentan los seis días).

Una vez que se concluyó con el término de presentación de alegatos, la sección instructora formulará sus conclusiones de acuerdo a las constancias procesales que existan aún sin haberse presentado los alegatos correspondientes por las partes. La instrucción analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

Después de haber revisado todas las constancias existentes en el procedimiento se desprende que el acusado es inocente, las conclusiones respectivas de la sección instructora concluirán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho que

se le atribuye y que dió orígen al procedimiento.

Por el lado contrario, si de las mismas constancias aparece la probable responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de lo siguiente:

- Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia.

- Que existe probablemente responsabilidad del acusado.

- La sanción que debe imponerse como puede ser la destitución del cargo, inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público que será según el caso de uno hasta veinte años.

- Para el caso de que dichas conclusiones sean aprobadas, será enviada la declaración correspondiente a la cámara de Senadores para los efectos legales correspondientes en el concepto de acusación, asentando en las conclusiones las circunstancias que hubieren incurrido en los hechos.

El presidente de la Cámara, una vez enterado de las conclusiones por conducto de los Secretarios de la Sección Instructora, enunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación dentro de los tres días naturales siguientes, esta resolución debe estar al conocimiento del Servidor Público y Denunciante por medio de los Secretarios, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.

Por otro lado, la sección instructora deberá practicar todas las diligencias necesarias y formular sus conclusiones hasta entregarlas a los secretarios de la Cámara, dentro del plazo de sesenta días naturales, contando desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo, para este caso podrá solicitar de la Cámara que se amplíe el plazo por el tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción, sin que exceda éste de quince días, comprendiéndose estos plazos dentro del período ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque. (36)

Si la Cámara de Diputados resolviese que no procede acusar al Servidor Público, éste continuará en el ejercicio de

(36) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Op. cit. Págs. 838, 839, y 840

su cargo, si el caso es contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación correspondiente, designándose una Comisión de tres Diputados para que sostenga la acusación ante la Cámara de Senadores.

Al recibir la acusación la Cámara de Senadores le dará el trámite correspondiente, turnándola a la sección de enjuiciamiento, ésta emplazará a la Comisión de Diputados encargados para sostener la acusación, al denunciante, al propio Servidor Público y a su defensor, para que los emplazados presenten por escrito sus alegatos en el término de cinco días naturales siguientes al emplazamiento.

Transcurrido el plazo que se mencionó, con alegatos o sin ellos, la sección de enjuiciamiento del Senado formulará sus conclusiones en base a las consideraciones hechas en la acusación y en la formulación de alegatos, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al Servidor Público, fundamentándose legalmente para ello.

La Comisión de Diputados que sostienen la acusación, el acusado y su defensor si así lo solicitaren, serán escuchados directamente por la sección de enjuiciamiento, realizando todas las diligencias que considere necesarias para la integración de sus propias conclusiones, entregándolas

a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

Una vez recibidas dichas conclusiones por la mencionada Secretaría, su Presidente y con fundamento por lo dispuesto por el Artículo 76 fracción VII de nuestra Carta Magna, en lo relativo a las facultades del Senado, que a la letra dice:

"Art. 76. Son facultades exclusivamente del Senado:

> VII.- Erigirse en Jurado de Sentencia para conocer en Juicio Político de las faltas u omisiones que cometan los Servidores Públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del Artículo 110 Constitucional." (37)

Esto se hará dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, procediendo la Secretaría a citar a la Comisión de Diputados que sostienen la acusación, el acusado y a su defensor.

"Conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del

(37) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Op. cit. Pág. 73

Artículo 24 de la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que, a la hora señalada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de conformidad con las siguientes normas:

1.- La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la sección de enjuiciamiento;

2.- Acto contínuo, se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al Servidor Público o a su Defensor, o a ambos;

3.- Retirados el Servidor Público y su Defensor y permaneciendo los Diputados en la sesión se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ellas se contengan, el presidente hará la declaratoria que corresponda. (38)

Por lo que toca a Gobernadores, Diputados a las legislatura 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

(38) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Op. cit. Pág. 841

siguientes a las recepciones de las conclusiones, ya que la sentencia que le recaiga a cualquiera de estos servidores, será comunicada a la legislatura del Estado correspondiente, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

Refiriéndome al procedimiento para la declaración de procedencia, y al presentarse alguna denuncia o querella por particulares, a petición o requerimiento del Ministerio Público, cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos servidores a los que hace referencia el primer párrafo del Artículo 111 Constitucional, esto se substanciará de acuerdo a lo previsto por el Juicio Político ante la propia Cámara de Diputados, para este caso, la sección instructora de la Cámara de Diputados practicará todas las diligencias que crea necesarias para establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, de igual forma la subsistencia del fuero constitucional si así lo solicita dicho servidor.

Cuando se hubiese concluído con esta averiguación la sección dictaminará si ha o no lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

Si fuese improcedente la imputación a Juicio de la sección, ésta lo comunicará de inmediato a la Cámara, para que resuelva la continuación de la averiguación o de plano desecharla, sin perjuicio de reanudar el procedimiento, aún apareciendo motivos que lo justifiquen.

La sección instructora tendrá un plazo de sesenta días hábiles después de haber concluído la averiaguación para rendir su dictamen, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la propia sección.

Una vez emitido el dictamen correspondiente, el Presidente de la Cámara anunciará que ésta debe erigirse en Jurado de Procedencia el día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, comunicándolo al inculpado y a su Defensor, así como al denunciante, al querellante, o en su caso al Ministerio Público cuando éste haya hecho el requerimiento.

La Cámara conocerá en asamblea del dictamen presentado por la sección, procediendo a dar lectura de las constancias procedimientales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, concediéndole la palabra al denunciante y enseguida al Servidor Público o a su Defensor o a ambos si éstos lo solicitaren, alegando lo que a sus derechos

convenga, retirados estos se discutirán, procediendo a votar las conclusiones propuestas por la sección instructora.

"Como lo señala el Artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el momento que declare la Cámara de Diputados que ha lugar a proceder en contra del inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y se sujetará a la jurisdicción de los tribunales competentes. Para el caso contrario, 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 concluído el desempeño de su empleo, cargo o comisión."

Por lo que toca a Gobernadores, Diputados a las legislaturas locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados 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 del Estado a que corresponda y, en su caso ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal del organos jurisdiccional respectivo. (39)

(39) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Op. cit. Pág.843

El Artículo 111 Constitucional señala una serie de Servidores Públicos, el cual, cuando se le siga proceso penal a alguno de éstos, sin haberse satisfecho al procedimiento de la declaración de procedencia a que he hecho referencia, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente en su caso, librará oficio al Juez o al Tribunal que esté conociendo de la causa, con la finalidad de suspender el procedimiento mientras exista una resolución si ha lugar o no a proceder en contra del Servidor.

"El Artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que las declaraciones y resoluciones definitivas de las Cámara de Diputados y Senadores son inatacables". (40)

Así mismo, las denuncias o querellas, requerimientos del Ministerio Público o acusaciones, se turnarán a las secciones instructoras por riguroso turno por conducto de las Cámaras de Diputados y Senadores, ya que son trámites de cumplimiento forzoso.

Cuando alguna de las secciones de las Cámaras deba hacer alguna diligencia en donde el inculpado debe comparecer,

(40) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Op. cit. Pág. 844

éste deberá ser emplazado para dicho fin, o para contestar por escrito los requerimientos hechos por las secciones; si el inculpado se abstiene de comparecer o de informar por escrito, se le tendrá por contestado en sentido negativo.

La sección respectiva practicará ciertas diligencias, donde no se requiera la presencia del inculpado, encomendando al Juez de Distrito que corresponda, las que deben practicarse dentro de su respectiva jurisdicción y fuera del lugar de residencia de las Cámaras, por medio de despacho firmado por el Presidente y el Secretario de la Sección al que se acompañará testimonio de las constancias conducentes, practicando todas las diligencias necesarias, al Juez que sean encomendados por la sección respectiva con restricciones que ésta estime.

Cualquier comunicación oficial que deba realizarse para la práctica de alguna diligencia se hará personalmente, o en su defecto por correo certificado, con acuse de recibo, además libre de cualquier gasto.

La Ley Orgánica del Poder Judicial Federal señala diversas causas por las cuales el acusado podrá hacer valer la recusación desde que sea requerido para el nombramiento de defensor hasta la fecha en que se cite a las Cámaras

para que actúen colegiadamente en sus casos respectivos.

"Conforme al Artículo 35 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que señala que una vez presentada la excusa o la recusación, se calificará dentro de los tres días naturales en un incidente que se substanciará ante la sección a cuyos miembros no se hubiese señalado impedimiento para actuar. Si hay excusa o recusación de integrantes de ambas secciones, se llamará a los suplentes, en el incidente se escucharán al promovente y al recusado y se recibirán las pruebas correspondientes, las Cámaras calificarán en los demás casos de excusa o recusación. (41)

Las oficinas o establecimientos públicos expedirán las copias certificadas al denunciante, querellante o al propio inculpado, para ofrecerlas como medio de prueba ante la sección respectiva o ante las Cámaras.

Las autoridades estarán obligadas a la expedición de dichas copias sin demora, y si no lo hiciere la sección, o las Cámaras a instancia del interesado, señalará a la autoridad omisa un plazo razonable para que las expida

(41) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Op. cit. Pág. 845

bajo apercibimiento de imponerle una multa de diez a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, sanción que se hará efectiva si la autoridad requerida no las expidiere. Para el caso de resultar falso que el interesado hubiera solicitado las constancias, la multa se hará efectiva en su contra.

De igual forma la sección instructora o las Cámaras, solicitarán las copias certificadas que crean convenientes a la autoridad o autoridades que cuenten con esos documentos, en caso de que éstas no entreguen las copias dentro del plazo discrecional concedido, se les impondrá una multa equivalente a la señalada con anterioridad.

Por otro lado, la sección o las Cámaras podrán solicitar por sí, o por instancia de los interesados los documentos o expedientes originales que ya han sido concluídos, y las autoridades que los tengan, tendrán la obligación de remitirlos para los fines que crean necesarios. Para el caso de incumplimiento se harán acreedores a una sanción económica.

Los expedientes que se citan deben ser devueltos a su lugar de procedencia, una vez dictada la resolución definitiva, quedando copias certificadas de las constancias

si así lo estiman conveniente las Secciones o las Cámaras.

Para que las Cámaras puedan erigirse en Organo de acusación o Jurado de sentencia, deben citar previamente al Servidor Público, a su Defensor, al denunciante, o querellante y en su caso al Ministerior Público.

Los Diputados o Senadores que hubiesen presentado la imputación contra el Servidor Público, no podrán votar, tampoco podrán hacerlo los Diputados o Senadores que hayan aceptado el cargo de Defensor, aún habiendo renunciado después de haber comenzado a ejercer el cargo.

En el Juicio Político a que estoy haciendo referencia en los acuerdos y determinaciones de las Cámaras se tomarán en Sesión Pública, excepto en las que se presenta la acusación o cuando las buenas costumbres o el interés en general exijan que la audiencia sea secreta.

Cuando a un Servidor Público de los señalados en el Artículo 110 y 111 de la Constitución General de la República se le instruya Juicio Político y dentro del procedimiento, se presentare nueva denuncia en su contra, se procederá respecto de ella con arreglo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hasta agotar la instruc

ción de los diversos procedimientos, procurando de ser posible, la acumulación procesal. Una vez siendo procedente la acumulación, la sección formulará en un sólo documento sus conclusiones, que comprenderán el resultado de los diversos procedimientos.

Las medidas de apercibimiento que sean procedentes, serán impuestas por las Secciones o por las Cámaras, previa aprobación o acuerdo de la mayoría de sus miembros presentes en la sesión respectiva.

Aprobadas las declaraciones o resoluciones por las Cámaras, se comunicarán a la Cámara a la que pertenezca el acusado, salvo que fuere la misma que hubiese dictado la declaración o resolución a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si se tratase de alguno de los integrantes del Poder Judicial Federal a que alude esta Ley y en todo caso el Ejecutivo para su conocimiento y efectos legales y para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En el caso de las resoluciones hechas por las Cámaras refiriéndose a los Gobernadores, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, se hará la notificación respectiva a la Legislatura Local al Estado a que pertenezca.

Todas las cuestiones relativas a los procedimientos que no se contemplen en la Ley de Responsabilidades se observarán en las disposiciones del Código Federal de Procedimientos penales, así mismo se atenderán en lo conducente, las del Código Penal.

CAPITULO IV.

CASO DE PROCEDENCIA DE DESAFUERO DEL SENADOR JORGE DIAZ SERRANO

CAPITULO IV

CASO DE PROCEDENCIA DE DESAFUERO DEL SENADOR JORGE DIAZ SERRANO

Durante la década de los ochentas, en México existió un asunto de tipo político, el cual se encamina este capítulo:

1. En el Diario de Debates de fecha 12 de julio de 1983 se señala textualmente que: "el C. Director General de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de la República, presentó ante la Oficialía Mayor de la H. Cámara de Diputados el requerimiento de remoción del que goza el C. Senador de la República Ingeniero Jorge Diaz Serrano. Dicho requerimiento fue ratificado al día siguiente, miércoles 29 de junio en término de ley; conocido en la sesión de esa misma fecha de la Comisión Permanente, se acordó turnarlo, en cumplimiento en lo dispuesto por el Artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de esta Cámara de Diputados para su exámen y determinación sobre si habría o no lugar a iniciar el procedimiento de declaración de procedencia.

2.- El 29 de junio de 1983 las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 111 de

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

la Constitución General, y 12, 25 y 43 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, acordaron que el Senador Jorge Diaz Serrano -en su calidad de integrante del Poder Legislativo, que obliga a todos sus miembros a velar por la respetabilidad y dignidad del Congreso de la Unión y correlativo a su prerrogativa de inmunidad constitucional- debía cumplir su deber de permanecer en el país, conservar sin alteraciones jurídicas su patrimonio y aportar cuanto estuviera a su alcance a fin de esclarecer los hechos objeto del propio día 29 de junio, por el Oficial Mayor de la Cámara de Diputados, licenciado José Gonzalo Badillo Ortiz.

3.- En su sesión del 4 de julio de 1983, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia acordaron que el requerimiento presentado por la Procuraduría General de la República cumplió con los requisitos constitucionales y legales establecidos, en razón de que el Senador, Ing. Jorge Diaz Serrano goza de fuero constitucional, que los hechos materia del requerimiento son suceptibles de ser calificados como delitos y que, sin prejuzgar sobre la presunta responsabilidad penal que pueda ulteriormente fincarse, dichos hechos se realizaron con la intervención directa del propio legislador.

Por todo esto, se dictaminó que había lugar a iniciar el procedimiento de declaración de procedencia en su contra.

4.- El 6 de julio de 1983, atendiendo a la proposición presentada por los CC. Diputados integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, ésta decretó, de conformidad con las facultades, que le otorgan los Artículos 67, 69 y 79 fracción IV de la Constitución General, convocar a un Período Extraordinario de Sesiones de la Cámara de Diputados a fin de que, conforme al Artículo 11 de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se eligiese la Comisión Jurisdiccional competente para sustanciar los procedimientos consignados en la propia ley y se designase la Sección Instructora correspondiente.

5.- Con fecha 12 de julio del año en curso, la Cámara de Diputados en pleno constituyó la Comisión Jurisdiccional mencionada en el resultado anterior e igualmente integró la Sección Instructora con los CC. Diputados Mariano Piña Olaya, Presidente; José Luis Lamadrid, Juan José Hinojosa y César H. Vieyra Salgado, quien fungiría como Secretario. Además, el pleno ratificó los acuerdos de las Comisiones Unidas.

6.- En la misma fecha, esta Sección Instructora recibió de la Oficialía Mayor de la H. Cámara de Diputados, el expediente y las constancias relativas al requerimiento formulado por la Procuraduría General de la República en relación con el procedimiento para la declaración de procedencia presentado respecto al C. Senador Jorge Diaz Serrano. Igualmente, esta Sección Instructora acordó tener por radicado el expediente relativo al requerimiento formulado por la Procuraduría General de la República, así como las constancias a él anexas; iniciar en los términos de la Ley, el procedimiento correspondiente; hacer saber al Senador de la República, ingeniero Jorge Diaz Serrano, la radicación y el inicio de la instrucción, el contenido del requerimiento y las constancias presentadas por la Procuraduría General de la República, así como su derecho a nombrar un Defensor; señalar las doce horas del día 15 de julio para que el Senador de la República, Jorge Diaz Serrano, compareciese ante esta Sección, se le impusiese verbalmente del requerimiento de referencia, designase Defensor y se le hiciera saber que en el mismo acto podría iniciar su ofrecimiento de pruebas; dar vista a la Procuraduría General de la República para que, a su vez, el día y hora señalados ofreciera sus propias pruebas; instruir a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados para que notificase las resoluciones y acuerdos que la Sección

Instructora dictase en el curso de la Instrucción y notificar personalmente al Procurador General de la República y al Senador de la República Jorge Diaz Serrano, el acuerdo aquí reseñado.

7.- El 13 de julio, a las nueve horas, el C. Oficial Mayor de la H. Cámara de Diputados notificó personalmente al C. Senador Jorge Diaz Serrano el acuerdo de la Sección Instructora mencionado en el punto precedente y en el curso de ese día se hizo lo propio con la Procuraduría General de la República.

8.- Con fecha 15 de julio, estando debidamente constituída la Sección Instructora, a las doce horas se inició la sesión acordada con objeto de continuar el procedimiento. A esta sesión concurrieron el requirente, licenciado Fernando García Cordero, Director General de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de la República y el C. Senador ingeniero Jorge Diaz Serrano, así como sus defensores.

Al iniciar la sesión el Presidente de esta Sección Instructora, Diputado Mariano Piña Olaya, informó que sus miembros adoptaron por unanimidad definiciones de orden doctrinario, jurídico y político sobre la naturaleza,

objetivos y alcances de las prerrogativas, comprendidas en el fuero constitucional, así como sobre las reglas que se habrían de observar en la prosecusión del procedimiento en base a criterios de interpretación e integración sistemática de las normas aplicables. Entre estas definiciones estableció que la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión el "fuero constitucional" que comprende dos prerrogativas fundamentales: la inviolabilidad en sus opiniones y la inmunidad; que la inviolabilidad establecida en los Artículos 61 constitucional y 11 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en la imposibilidad jurídica de atribuir consecuencia alguna de orden penal, civil o administrativo a los actos que en el ejercicio de las libertades de opinión y voto parlamentario realicen los legisladores; que la inmunidad establecida por los Artículos 61 y 111 constitucionales y 11 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que las autoridades no podrán detener, acusar, enjuiciar o condenar a los miembros del Congreso de la Unión en tanto la Cámara de Diputados no levante dicha inmunidad constitucional y haga la declaratoria de procedencia. Asímismo precisó que el fuero constitucional en sus dos expresiones, es una de las salvaguardas instituídas por el constituyente

al principio de la separación de poderes, que su existencia tiende a preservar la independencia y la dignidad del Poder Legislativo poniendo a sus miembros al amparo de pasiones partidistas o de rencillas personales que menoscaben la libertad de acción de la representación nacional y que la inmunidad tiene por fundamento la necesaria distinción entre la responsabilidad política y la responsabilidad penal. En este orden de ideas dejó sentado que se trata de preservar simultáneamente la igualdad de todo individuo ante la ley, por un lado, y por otro de preservar la independencia de aquellos en quienes la nación ha conferido su representación con el Poder Legislativo. En función de esto último subrayó que el Constituyente quiso colocar a los legisladores a salvo de acusaciones infundadas, de persecuciones maquinadas o de privaciones de libertad motivadas por el interés de menoscabar su capacidad política; por lo cual estableció que sólo podrá procederse penalmente contra los miembros del Congreso cuando el pleno de la Cámara de Diputados declare que la imputación enderezada contra un legislador amerita su enjuiciamiento por los tribunales penales ordinarios. La Sección Instructora concluyó que el fuero conferido por nuestro derecho a los miembros del Congreso de la Unión no es, en modo alguno, una patente que los autorice a delinquir impunemente,

ni una protección que los sitúe al margen de las normas mínimas de convivencia reconocidas por la ley penal, ya que no podría encuadrar tal pretensión dentro del Estado de Derecho que, como el nuestro, rechaza la práctica del poder como privilegio al servicio de intereses personales.

9.- En la misma sesión, de conformidad con lo dispuesto por los Artículos 12 y 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se procedió a examinar el caso planteado, con el propósito de practicar todas aquellas diligencias tendientes a determinar si había lugar a la remoción del fuero. Se informó para tal efecto al legislador cuestionado, haciéndole saber sus derechos, para que hiciese valer su defensa y se solicitó a las partes que ofrecieron sus pruebas. Se les hizo saber que en otra sesión se desahogarían las pruebas admitidas y, finalmente, las partes formularían sus alegatos. La Sección Instructora, en voz de su Presidente manifestó su convicción de que con lo expresado se daría cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que llegados a este punto del camino, la Sección Instructora elaboraría su dictamen, el que sería entregado a la Presidencia de la Cámara a fin de que se sometiese a debate y votación del pleno, ya que

corresponde a éste decidir sobre la remoción del fuero y la declaración de procedencia.

10.- Acto segundo en la misma sesión matutina del día 15 de julio, la Sección Instructora asumió expresamente su grave responsabilidad de allegar al pleno de la asamblea a todos los elementos de convicción, a través del exámen riguroso y objetivo en torno a si los hechos materia del requerimiento derivan de una denuncia seria y leal que amerite suspender la inmunidad al parlamentario; señaló a las partes que el procedimiento que en común habrían de recorrer tiene sus bases normativas tanto en la Constitución General y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de modo particular en lo dispuesto por los artículos 25 y 32 de la ley, como en las normas y prácticas parlamentarias, precisando que no es éste un proceso penal, ni tampoco un asunto materia del conocimiento de comisiones de honor y justicia, sino que es un procedimiento encaminado a tutelar el fuero mediante el cual el Constituyente se propuso asegurar el regular funcionamiento del Poder Legislativo; igualmente alertó que el trámite seguido en este caso para la declaración de procedencia no debe confundirse con el que ha de seguirse en los Juicios Políticos, en virtud de que las causas que motivan la

sustanciación de uno y otro procedimiento defieren de su esencia, ya que el Juicio Político tiene por objeto determinar en forma definitiva la responsabilidad en que incurren los servidores públicos mencionados en el Artículo 110 de la Constitución General cuando sus actos u omisiones redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, por lo que en tales casos, el Poder Legislativo ejerce plena jurisdicción fijando los hechos y aplicando la sanción correspondiente, mientras que en la declaración de procedencia -materia del procedimiento que nos ocupa- a la Cámara de Diputados no le corresponde juzgar al denunciado, no le compete declarar si es culpable o inocente, menos aún imponer pena alguna, sino que se trata de decidir, precisamente, si procede levanta el impedimento para que el Ministerior Público ejerza la acción correspondiente. Finalmente hizo saber la determinación de la Sección Instructora de que su dictamen comprendiera cabalmente los elementos aportados por la Procuraduría General de la República y por la defensa del Senador Jorge Diaz Serrano y registrara en él lo actuado en el procedimiento, tanto lo que conduciese a esclarecer los hechos como lo que pretendiera oscurecerlos y tanto lo que tendiese a guiar la instrucción por el camino recto como lo que se hubiera propuesto imponer sesgos y desviaciones a esta

alta responsabilidad constitucional.

11.- En este punto los miembros de la Sección Instructora nos permitimos hacer ante esta soberanía una consideración particular. El mismo día 15 de julio, al ejercer las funciones de instrucción asignadas por la Ley Suprema, los miembros de la Sección expresamos que las asumimos sin perder de vista nuestra investidura como miembros del Poder Legislativo y representantes de la Nación. Las asumimos, igualmente, como seres humanos que, sobre cualquier consideración, nos comprometimos a actuar sobre la base de la buena fe inalterable y a esa actitud de inalterable y buena fe convocamos a las partes. Expresamos asímismo nuestra excistativa a que en ningún momento, ni el Ministerio Público, ni la Defensa, pasasen por alto que no estaban frente a juzgadores ordinarios, sino frente a cuatro Diputados que actuarían en nombre de la Representación Nacional que nos honra y a la que seríamos y seremos fieles; advertimos que en tal virtud, como órgano de la Cámara de Diputados, la Sección Instructora no cedería ante presiones, apremios, ni dilaciones de ninguna de las partes, que no irrumpiría en la instrucción ningún interés que lesionase la dignidad del Poder Legislativo, ni promoción alguna que se pretendiera imponer sobre la soberanía parlamentaria, sobre sus reglas, actuaciones

y decisiones y que no se olvidara que la tutela del fuero de un legislador, lo es también de la integridad del Poder Legislativo, ni que la necesidad de esclarecer el cuestionamiento que involucra al Senador Jorge Diaz Serrano incide sobre la respetabilidad del Senado de la República y del Poder Legislativo de la Unión.

12.- En el curso de la sesión del mismo día 15 de julio se concedió enseguida la palabra al C. Director General de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de la República, quien ratificó en todas y cada una de sus partes el requerimiento del Ministerio Público Federal sobre la declaración de procedencia, así como la documentación que lo complementa y que, según manifestó, fueron presentados ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados el 28 de julio de 1983 y el 29 del mismo mes a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión a efecto de instruir el procedimiento correspondiente y adoptar las medidas conducentes para que la H. Cámara de Diputados determinase si ha lugar para proceder penalmente en contra del ingeniero Jorge Diaz Serrano, con miras a que, en su caso, éste quede separado del cargo de Senador de la República y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes ante los que el Ministerio Público Federal ejercitaría la acción penal. Este funcionario, asímismo, manifestó

que a juicio de representación social los elementos en que se apoya el procedimiento para la declaración de procedencia, a saber, el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad en el delito de fraude en perjuicio del organismo descentralizado Petróleos Mexicanos, se encuentran debida y legalmente acreditados. Además, ofreció como prueba documental consistente en copia certificada de la orden de aprehensión librada en el proceso número 66/83 por el C. Juez Noveno de Distrito en el Distrito Federal en que los probables responsables Enrique Amado Cárdenas, Herman Sauer y Jacques Van Damm, quienes conjuntamente con el ingeniero Jorge Diaz Serrano, en concepto de dicha representación social, intervinieron en la concepción, preparación y ejecución del delito de fraude que se les imputa.

13.- En su turno y en la sesión del mismo 15 de julio, se concedió el uso de la palabra al C. Senador Jorge Diaz Serrano, quien señaló que en este procedimiento iba a demostrar su inocencia y asentó que la responsabilidad de los Servidores Públicos, en la ley correspondiente, merece la aprobación y el seguimiento por parte de todos, pero que la ciudadanía está pendiente de la aplicación que se haga de esta Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual subrayó tuvo el honor

de votar aprobatoriamente en diciembre pasado, señalando enseguida que su aplicación justa, su aplicación eficaz, está en juego en este juicio. Agregó textualmente: "Quiero pensar que esto se desahogue en el mínimo del tiempo posible, porque yo tampoco tengo mucho interés en estar tomando el tiempo de ustedes y teniendo a la opinión pública expectante sobre este particular, pero creo que se deben desahogar las pruebas necesarias para que yo pueda defender mi honor y pueda defender mi nombre".

Dijo que tan importante era para él demostrar que los argumentos que someramente conocía en contra suya, estaban fundados en irrealidades, como lo era para la ciudadanía que todos los hechos que se realizaran sean conocidos para que en este juicio tan importante, el resultado fuera visto con gran claridad. A continuación, y con fundamento en el Artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, designó como sus defensores a los señores licenciados: Ignacio Mendoza Iglesias, Enrique Mendoza Morales, Manuel Uriza Cerda, Ignacio Mendoza Aguilar y la señorita María Teresa Fuentes, así como al pasante de Derecho, Federico Mendoza Aguilar, a quienes se les haría saber su designación para el efecto de su aceptación y protesta del cargo, nombrando como representante común al primero de los profesionistas mencionados y señalando

como domicilio para oír y recibir notificaciones, la calle de Sierra Tezonco No. 180, Lomas de Chapultepec, en esta ciudad. A continuación dió lectura a otro documento en el que señaló: "Rechazo todo cargo y cualquier acusación en mi contra, en virtud de que nunca he cometido un hecho ilícito y menos de carácter delictuoso". Agregó que a esa fecha desconocía constancias y antecedentes en que, dijo textualmente: "Se pretenden fundar las falsas imputaciones, por lo que exijo desde luego, se proporcionen todos los datos e informes necesarios para el cabal conocimiento de las cuestiones a las que daré satisfactoria respuesta en su oportunidad". "En tanto y en todo caso", concluyó que su contestación se deberá entender en sentido negativo. En un tercer documento leído por el mismo Senador en la sesión de referencia, señaló que, "para certeza sobre la marcha del procedimiento y atento a la disposición del Artículo 32 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", solicitaba, "como lo estatuye el diverso 14 de la misma ley", se abriera el "período de pruebas a que el mismo se refiere y se haga el cómputo correspondiente".

En el cuarto documento al que dio lectura el Senador, manifestó que con objeto de estar en posibilidad de dar respuesta a lo que llamó "infundados cargos que motivan

el procedimiento en que promueve y haciendo uso de la garantía de defensa a que se refiere el Artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, solicitaba se le expidiera "copia simple de todas y cada una de las constancias que lo integran, "quedando" autorizados para recibir el documento de la petición, los pasantes de Derecho, Federico Mendoza Aguilar y Agustín Romero". Agregó que "atentas las particularidades de las inusitadas circunstancias que dieron orígen al Juicio de procedencia" solicitaba "la estricta observancia de la garantía constitucional" que le "confiere el derecho de estar presente" en compañía de sus defensores, "en todos y cada uno de los actos del procedimiento", para lo cual debería ser citado con la debida oportunidad. Finalmente, en un quinto documento dirigido "a la Honorable Cámara de Diputados al Congreso de la Unión" el Senador manifestó que ante las versiones de los señores Juan Enrique Francisco Vázquez Domínguez, Joaquín Dorantes Pérez, Rubén Castillo Aguirre, Pedro Gómez Tamariz, César Viveros López Sierra, Mario Edmundo Azpeitia Rivadeneyra y Henry Enguelbrech, que dan sustento al requerimiento y a la ponencia de consignación que presentó la Procuraduría General de la República para dar motivo al procedimiento, para ilustrar su criterio y el de esta Honorable Sección Instructora, con fundamento en el Artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos y del diverso 220 del Código Federal de Procedimientos Penales de Aplicación Supletoria", venía "a ofrecer, como prueba, la opinión técnica de los señores ingenieros Antonio Montes de Oca y Agustín Straffon Arteaga, quienes previamente impuestos de todas y cada una de las constancias de autos, con vistas a los planos y especificaciones de los barcos "Cantarell" y "Ankatun" y después de su inspección física y directa, deberían emitir su dictamen en relación a su eficiencia y operatividad y sobre todas y cada una de las circunstancias que en relación a las propias naves declararon las personas inicialmente señaladas". Ofreció que "los peritos designados" serían "presentados el día y hora" que se señalara, "para los efectos de su aceptación y protesta de su cargo".

14.- La Sección Instructora, en la misma sesión, tuvo por nombrados a los defensores propuestos, ordenó entregar al C. Senador Jorge Diaz Serrano copia simple de todas las constancias que integran el expediente y resolvió que el legislador podría estar presente, junto con sus defensores, en todos los actos de procedimientos y que igualmente les serían dados todos los datos e informes necesarios para el cabal conocimiento de las cuestiones del procedimiento.

En relación con el período probatorio, la Sección Instructora informó al C. Senador Jorge Diaz Serrano que el período de ofrecimiento de pruebas se encontraba abierto a partir de dicha sesión y regiría durante el tiempo que así se considera necesario, toda vez que el período a que se hizo referencia en su solicitud el propio Senador, corresponde al previsto en el Juicio POlítico y, en base al Artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es facultad de la Sección Instructora, actuar, sólo en lo que ella considere pertinente de acuerdo al procedimiento previsto en materia de dicho juicio, además de que en el procedimiento de declaración de procedencia materia del caso que la ocupa, la Sección Instructora hizo saber las reglas que se habrían de observar en base a criterios de interpretación o integración de las diversas normas aplicables.

15.- En relación a la opinión técnica a cargo de los señores ingenieros Antonio Montes de Oca Zentenat y Agustín Straffon Arteaga, que fue ofrecida como prueba, la Sección Instructora acordó que sería en la sesión que se celebraría a las dieciocho horas del mismo día, cuando se resolvería este punto.

16.- En la sesión celebrada a partir de las dieciocho horas, del mismo 15 de julio, esta Sección Instructora acordó que el propio Senador Jorge Diaz Serrano presentara a los peritos ofrecidos el día 16 de julio a las doce horas, con objeto de determinar la pertinencia de dicha prueba y ante la manifestación de la defensa del C. Senador en el sentido de que tal vez no le sería posible localizar a los peritos para presentarlos oportunamente, la Sección Instructora en obsequio a dicha petición amplió término con objeto de que, si se daba en caso, pudieran ser presentados el día 18 de los corrientes a las doce horas.

17.- En la sesión celebrada al día siguiente, 16 de julio de 1983, el C. Senador Jorge Diaz Serrano informó que los peritos a quienes había propuesto para que comparecieran ante la Sección Instructora no habían podido acudir pero que lo harían el lunes 18. Igualmente, dio aconocer a la Sección un conjunto de informaciones relativas a la trayectoria profesional de los peritos ofrecidos; tales informaciones se adjuntaron al expediente. En la propia sesión el Senador Diaz Serrano recibió una copia simple del expediente y las versiones estenográficas de las sesiones anteriores a fin de facilitarle su consulta.

18.- En la sesión celebrada el 18 de julio a las doce horas, el C. Senador Jorge Diaz Serrano dio lectura

a dos cartas que le dirigieron los señores ingenieros Antonio Montes de Oca Zentenat y Agustín Straffon Arteaga los días 17 y 18, respectivamente. En tales comunicaciones ambos ingenieros, cuyas opiniones técnicas habían sido ofrecidas como pruebas por el Senador Jorge Diaz Serrano, expusieron la imposibilidad material de comparecer ante la Sección Instructora. Acto seguido, la Sección tuvo por admitidas las pruebas oportunamente ofrecidas por el ciudadano Director General de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de la República y fijó la sesión de desahogo de pruebas para las doce horas del día 21 de julio, acordándose igualmente, que en la fecha quedaría concluído el período probatorio.

19.- El 21 de julio de 1983, en la sesión destinada a desahogar las pruebas ofrecidas y admitidas el C. Senador Jorge Diaz Serrano expresó que las traducciones de documentos escritos en un idioma extranjero, ofrecidas por la Procuraduría, carecían de efecacia legal y estaban afectadas de sospecha por no satisfacer los traductores las exigencias establecidas en el Código Federal de Procedimientos Penales. Al efecto propuso la intervención de un perito de idiomas a fin de ilustrar a la Sección sobre las traducciones que obran en el expediente. Igualmente, el C. Senador impugnó el acuerdo de la Sección Instructora en que tuvo por admitida

la prueba ofrecida por el Ministerio Público Federal consistente en la orden de aprehensión dictada por el C. Juez Noveno de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal, en contra de Herman Sauer, y Jacques Van Damm y Amado Cárdenas. A este respecto, la Sección Instructura acordó agregar al expediente la impugnación presentada, misma que en su oportunidad tomaría en consideración. A continuación, y en obsequio al cuestionamiento hecho por el C. Senador ingeniero Jorge Diaz Serrano a la legalidad de las traducciones que obran en el expediente, la Sección Instructora procedió a examinar a los peritos traductores de la Procuraduría General de la República, quienes acreditaron su calidad y nombramiento oficial a satisfacción de la Sección. A su vez la perito ofrecida por la Defensa se presentó ante la Sección sin poder acreditar tal calidad por carecer de nombramiento oficial. Con el fin de esclarecer si las traducciones que obran en autos sufren de alguna desviación sustancial, la Sección Instructora escogió algunos documentos escritos en idioma inglés, que obran en el expediente, con el propósito de contrastar las traducciones que de los mismos produjo la Procuraduría General de la República, con la traducción que hizo el perito de la Defensa. Practicada la traducción de uno de dichos instrumentos se constató fehacientemente que la traducción ofrecida por la Procuraduría

General de la República era esencialmente correcta. De igual manera y toda vez que dos de los miembros de la Sección Instructora acordó que no existía necesidad alguna de proseguir la corrobación de las traducciones por ser éstas correctas. Con las diligencias anteriores se tuvo por cerrado el período probatorio y la Sección citó a la sesión de presentación de alegatos a la parte requierente para el día 22 de julio.

20.- El 22 de julio, conforme a lo acordado, esta Sección Instructora sesionó con el fin de escuchar los alegatos formulados por el C. Director General de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de la República, cumpliendo con lo previsto en las bases procedimentales que con apego a derecho estableció la propia Sección el 15 de julio. En sus alegatos, la Procuraduría General de la República reiteró su requerimiento de remoción del fuero del que está investido el Senador Jorge Diaz Serrano, a fin de que los tribunales puedan conocer y resolver, en su oportunidad, sobre la acusación que se pretende entablar en su contra. con fundamento en el Artículo 11 de la Constitución General y en relación con los Artículos 25 y demás relativos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos solicitó a la Sección Instructora atendie

se su requerimiento, dictaminando que si ha lugar a proceder penalmente en contra del ingeniero Jorge Diaz Serrano, en virtud de que su requerimiento "se funda, única y exclusivamente en razones jurídicas" que ponen de manifiesto que con ocasión de la compraventa de los buques "S.M. Cantarell" y "S.M. Ankatun" se incurrió en el delito de fraude con daño patrimonial para el organismo público descentralizado Petróleos Mexicanos, así como que dicho ilícito se verificó debido a la conducta del entonces Director General de Petróleos Mexicanos y hoy Senador Jorge Diaz Serrano. En la misma sesión, la Sección Instructora acordó que el Senador debería producir sus alegatos en la sesión que habría de verificarse el día 23 de julio. Acto seguido el Senador solicitó se le concediese un plazo más amplio para prepararlos. En obsequio a esta petición la Sección acordó que los alegatos de la defensa se presentasen el día 25 de julio por la tarde.

21.- En la sesión celebrada por la Sección Instructora el 25 de julio de 1983, a las dieciocho horas, el Senador Jorge Diaz Serrano, en compañía de sus defensores, intervino para formular sus alegatos en los que de nueva cuenta afirmó su inocencia rechazando los argumentos aducidos en su requerimiento por la Procuraduría General de la República. En

particular afirmó que no existe prueba alguna de que se hubiese alcanzado un lucro indebido o que el pago hubiese sido desviado a un patrimonio distinto al de vendedor; que habiéndose realizado los hechos de referencia, con anterioridad a que el ingeniero Jorge Díaz Serrano fuese electo Senador de la República y siendo que en su opinión, el procedimiento que se sigue sólo se aplica en relación a los ilícitos cometidos durante el desempeño de tal cargo, el requerimiento debe destimarse; que la averiguación se realizó en violación a lo dispuesto por el Artículo 21 constitucional; que no es aplicable la disposición sustantiva alegada por la requirente; que la falta de denuncia formal por parte de Petróleos Mexicanos redunda en detrimento de lo dispuesto por el Artículo 16 constitucional; que las formas legales han sido desdeñadas por la Procuraduría General de la República, y que, finalmente, impugnaba en su totalidad las bases que para la substanciación del procedimiento fijó la Sección Instructora.

22.- Una vez presentados los alegatos por ambas partes, dado que se había cumplido con las etapas esenciales a todo procedimiento y no quedando pruebas pendientes por desahogar, ni alegatos ni formular y toda vez que esta Sección Instructora estimó no requerir de ulteriores diligencias para el caba conocimiento de los hechos materia del

requerimiento, procedió a declarar cerrada la instrucción pasando a valorar las pruebas conforme a derecho y a formular el presente dictamen para su presentación a la Cámara de Diputados en los términos señalados por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

A la vista de los anteriores resultados la Sección Instructora presenta ante esta soberanía las siguientes:

C O N S I D E R A C I O N E S

SOBRE EL DIARIO DE DEBATES

HONORABLE ASAMBLEA:

1a. Por mandato de vuestra soberanía, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, la Comisión Jurisdiccional y la Sección Instructora han adoptado definiciones de orden doctrinario, jurídico y político sobre la naturaleza, objetivos y alcances de las prerrogativas comprendidas en el fuero constitucional. Además en el curso de este procedimiento la Sección Instructora ha observado escrupulosamente las reglas derivadas de criterios de interpretación e integración sistemática de las diversas normas aplicables.

2a. En relación a la impuganación que hizo la defensa de las bases que para la sustanciación del procedimiento fijó la Sección Instructora, expresadas en los criterios referidos en la consideración anterior, esta Sección manifiesta que dichas bases garantizan el cumplimiento de los principios de imparcialidad, audiencia, defensa y expeditez y permiten que sus resoluciones se finquen en la ponderación rigurosa del caso en la más responsable reflexión. En particular, respecto a la interpretación que sobre el período probatorio hizo la propia defensa y que se registra en el resultando 14, se reitera la respuesta que la Sección

Instructora ofreció en esa ocasión en el sentido de que el período a que hizo referencia en su solicitud el C. Senador ingeniero Jorge Diaz Serrano corresponde al previsto en el Juicio Político y, en base al Artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es facultad de la Sección Instructora actuar, sólo en lo que ella considere pertinente, de acuerdo al procedimiento previsto en materia de dicho juicio. A mayor abundamiento se subraya que no obstante que esta Sección Instructora ofreció mantener abierto dicho período probatorio durante el tiempo que se considerara necesario, la defensa por la negativa de los peritos ofrecidos y otra, también pericial, que fue plenamente desahogada. La defensa tampoco aportó ningún elemento adicional que ameritara prolongar el procedimiento, además de que el propio C. Senador Jorge Diaz Serrano expresó -como quedó registrado en autos y en el resultando 13 de este dictamen- su interés en que el procedimiento quedara substanciado a la brevedad para poder desahogar las pruebas necesarias para defender su nombre y su honor.

3a. Las definiciones, normas y reglas seguidas se encuadran en los principios reguladores y textos legales establecidos en las reformas constitucionales y la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

promulgadas al inicio de la actual etapa de renovación republicana.

4a. Estos principios y normas armonizan tanto las salvaguardas para asegurar la autonomía del Poder Legislativo, su normal funcionamiento y la libertad de acción de sus miembros sin interferencias de otros poderes, como, de manera fundamental, el principio de igualdad ante la ley, eliminando toda discriminación o privilegio.

5a. Dichas salvaguardas se expresan en las dos prerrogativas que comprende el fuero constitucional, a saber, la inviolabilidad -establecida en los Artículos 61 constitucional y 11 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos- que consiste en la imposibilidad jurídica de atribuir consecuencia alguna de orden penal, civil o administrativo a los actos que en el ejercicio de las libertades de opinión y voto parlamentario realicen los legisladores y la inmunidad -establecida también en los Artículos 61 y 111 constitucional y 11 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos- que consiste en que las autoridades no podrán detener, acusar, enjuiciar o condenar a los miembros del Congreso de la Unión en tanto la Cámara de Diputados no levante dicha inmunidad constitucio

nal y haga la declaratoria de procedencia.

6a. La prerrogativa de inviolabilidad en ningún momento ha sido puesta en tela de juicio, en el presente caso, toda vez que no ha recaído consecuencia alguna de orden penal, civil o administrativo a los actos que en el ejercicio de libertades de opinión y voto parlamentario ha realizado el legislador.

7a. Respecto a la prerrogativa de la inmunidad, la Cámara de Diputados ha recibido requerimiento presentado por la Procuraduría General de la República para remover el fuero constitucional de que goza, como Senador de la República, el ingeniero Jorge Diaz Serrano, constatándose a lo largo del procedimiento, como lo señala la ley, tanto la subsistencia de dicho fuero como la existencia de hechos susceptibles de ser calificados como delitos y la probable vinculación a ellos por parte del legislador cuestionado.

8a. En respuesta al alegato de la Defensa en el sentido de que el procedimiento se encuentra viciado por haber sido la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la que practicó la averiguación en que se apoya el requerimiento; esta Sección Instructora afirma que el acto jurídico

que da pie al presente procedimiento es, precisamente, el requerimiento formulado por la Procuraduría General de la República, por lo que no está en cuestión la naturaleza del órgano estatal denunciante.

Además, para esta Sección está debidamente acreditado en autos que la Procuraduría presentó su requerimiento apoyándose en la denuncia de hechos que al efecto presentó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en cumplimiento de las funciones que ésta le asigna la fracción XVII del Artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

9a. en este punto conviene precisar las diferencias cualitativas entre los tipos de certeza que se deben establecer en los diversos pasos del procedimiento parlamentario y en los del juicio penal. Conforme a la ley, es uno el tipo de certeza que ha de asistir, en el primer paso del procedimiento parlamentario, a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para llegar a la convicción de que ha lugar sólo a iniciar el procedimiento de declaración de procedencia y otro diferente, el tipo de certeza al que después del ofrecimiento de pruebas, de su desahogo y de los alegatos de las partes, debe sustentar

el dictamen de la Sección Instructora cuando propone a la asamblea que ha lugar a declarar la procedencia; finalmente está el tipo de certeza que debe tener la asamblea, para estar en aptitud de votar la separación del cargo del legislador y la remoción de la inmunidad constitucional una vez que ha escuchado el dictamen y las intervenciones de las partes en favor de sus posiciones y que se ha realizado el debate parlamentario en el pleno. Este tipo de certeza, que corresponde a la culminación del procedimiento parlamentario que nos ocupa por su naturaleza específica, sólo se encaminan a resolver si ha lugar o no a remover un impedimento procesal, no valorando en términos definitivos la culpabilidad o la inocencia del legislador -como lo ha pretendido la defensa- sino a la vista de pruebas que acrediten la existencia de hechos descritos por la ley como supuestos delictivos y su vinculación a quien goza de inmunidad constitucional para que, en su caso, una vez declarada la procedencia, sean los órganos competentes los que resuelvan sobre dicha culpabilidad o inocencia.

10a. Conforme a los ordenamientos antes citados corresponde a la Cámara de Diputados llevar a cabo el procedimiento de declaración de procedencia como requisito para remover la inmunidad a fin de que los órganos competentes puedan

ejercitar las acciones a que hubiere lugar.

11a. Dicha atribución exclusiva de la Cámara de Diputados está respaldada en su carácter de representación nacional y en la necesidad de hacer expedito el procedimiento, tomando en cuenta que en todo cuestionamiento a un miembro del Congreso está en juego la respetabilidad del propio Poder Legislativo.

12a. En los términos de la doctrina constitucional la Cámara de Diputados, ante situaciones como la presente, no debe pretender sustituir al juez ni, en consecuencia, establecer la culpabilidad del denunciado, sino comprobar con claro discernimiento político si tras la denuncia se oculta la persecución de ese carácter contra el legislador o manipulación alguna tendiente a entorpecer su función o desvirtuar su representación.

13a. La prerrogativa de la inmunidad procesal no se erige como privilegio personal, sino como salvaguarda de las funciones públicas que los parlamentarios deben desarrollar y dicha prerrogativa no protege derechos subjetivos, sino intereses legítimos de orden público.

14a. La inmunidad parlamentaria no es un impedimento inamovible. Tiene por objeto evitar que el Congreso sea privado de sus miembros por efecto de otra jurisdicción sin autorización del Poder Legislativo al que pertenecen, y por lo mismo es preciso que este Poder, conforme a las normas y prácticas que lo rigen, otorgue la autorización respectiva levantando la prerrogativa a fin de que el parlamentario pueda responder a sus actos presuntamente delictivos como todo miembro de la sociedad.

15a. Los criterios sistemático y teólogico para la interpretación de las disposiciones aplicables, seguidos por esta Sección Instructora, le permitieron evitar desorientaciones derivadas de invocaciones fragmentarias de textos legales aislados, cuya aplicación produciría efectos contrarios a las consecuencias buscadas por el legislador. El caso más notable es el de las diversas hipótesis en que se aplica el procedimiento de declaración de procedencia, la primera invocada por la defensa, atañe ciertamente a la "comisión de delitos, durante el tiempo de su encargo" por quienes gozan de la inmunidad prevista en el primer párrafo del Artículo 111 constitucional. Sin embargo, en el séptimo párrafo del mismo Artículo ya se dispone que "si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio" del encargo que le

otorga la prerrogativa de la inmunidad, "no se le concederá al reo la gracia del indulto", lo que permite lógicamente establecer que existen otras hipótesis en que se aplica el procedimiento de declaración de procedencia diferente a la del Servidor Público investigo de inmunidad que cometa delitos durante el tiempo de su encargo. Es el caso, por ejemplo, de lo previsto en los dos primeros párrafos del Artículo 112 constitucional, en los delitos durante el tiempo en que se encuentran separados de su encargo los Servidores Públicos mencionados en el Artículo 111 de la propia Constitución. En este supuesto no se requiere declaración de procedencia, pero sí se requiere, expresamente, cuando existe la Comisión de delitos por parte de alguno de dichos Servidores Públicos y posteriormente "ha sido nombrado o electo para desempeñar" un cargo "de los enumerados por el Artículo 111". A mayor abundamiento, la parte final del segundo párrafo del Artículo 114 constitucional, al establecer que "los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el Servidor Público desempeña alguno de los cargos a que hace referencia el Artículo 111" y que son los que dan lugar al procedimiento de declaración de procedencia, está incluyendo la hipótesis de la Comisión de delitos fuera del tiempo de su encargo, ya que, de otra manera, no se podrían interrumpir los plazos de prescripción de

que habla la norma, en el momento de asumir el encargo que le otorga la prerrogativa de la inmunidad. Esta Sección Instructora desea llamar la atención de la honorable asamblea, sobre el criterio teleológico, esto es, el que informa sobre los fines de la norma, que completa esta interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales.

Esta interpretación armoniza la tutela de la inmunidad constitucional, con la garantía de los derechos de la sociedad cuando se trata de remover aquella prerrogativa ante la probable comisión de delitos por quienes gozan de ella, sea durante el tiempo de su encargo o fuera de él. La interpretación gramatical limitada sólo a la primera de las hipótesis, abriría el camino a la inmunidad procesal, sino la impunidad, al abuso y a la negación absoluta del principio de la igualdad ante la ley. Ese sería el caso de quien, a sabiendas de que asumirá un cargo investido de inmunidad a fecha fija, comete previamente delitos bajo el supuesto de que no le será removida la prerrogativa por no haber incurrido en dichos ilícitos "durante el tiempo de su encargo". Ello acarrearía consecuencias jurídicas aberrantes, efectos antisociales y una situación política intolerable en cuanto a que violentaría el concepto republica no del cargo público.

16a. En resumen, la inmunidad no es privilegio de impunidad ni fórmula que en modo alguno entrañe excluyendo la responsabilidad. La inmunidad es de naturaleza adjetiva, es decir, procesal y funcional, y no se instituye como derecho personal sino del cuerpo parlamentario.

17a. El pronunciamiento de la Cámara de Diputados debe guiarse fundamentalmente por el interés del correcto funcionamiento del Congreso, determinando, además que no se trata de denuncia o requerimientos temerarios y sobre la base de que la inmunidad no tiene otra justificación en un régimen democrático, que impedir presiones contra la libertad del parlamentario en sus funciones como miembro del Poder Legislativo.

18a. En correspondencia con lo anterior la resolución de la Cámara no es un acto exclusivamente jurisdiccional que tienda a calificar la conducta del congresista, sino que, fundada en derecho, es de naturaleza valorativa y su objetivo es estimar si la subsistencia de la prerrogativa, en un caso determinado, contribuye al interés público y a la dignidad e integridad del Congreso, o por el contrario el requerimiento formal de autoridad competente que registra la existencia de un delito que presuntamente involucra

a un legislador, hace imperativa su separación del cargo y la remoción de la inmunidad para que responda a los hechos ilícitos que se le imputan en igual condición que lo haría todo ciudadano. Se trata de resolver, en armonía constitucional, tanto la salvaguarda de la autonomía del Poder Legislativo cuando soberanamente decide sobre la subsistencia de la prerrogativa, una vez comprobado que no se trata de una interferencia de otro poder que afecte la libertad de un parlamentario en el cumplimiento de sus funciones, como los principios de igualdad ante la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, apartándose del riesgo de cohonestar privilegios inconciliables con nuestro régimen republicano.

Con los resultados y las consideraciones asentadas, la Sección Instructora establece el siguiente:

D E C R E T O

PRIMERO.- Se remueve el fuero de que goza el ingeniero Jorge Diaz Serrano como Senador de la República, a efecto de que se puedan ejercitar las acciones legales que correspondan.

SEGUNDO.- Se declara que ha lugar a proceder en contra del C. Senador ingeniero Jorge Diaz Serrano, en los términos de los Artículos 74 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.- Se separa de su cargo de Senador de la República al C. ingeniero Jorge Diaz Serrano.

CUARTO.- Hágase del conocimiento de la Procuraduría General de la República y del C. ingeniero Jorge Diaz Serrano esta resolución.

QUINTO.- Cúmplase en lo conducente con lo dispuesto por el Artículo 44 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

México, D.F., a 29 de julio de 1983.

La Sección Instructora de la Comisión Jurisdiccional

de la H. Cámara de Diputados.

Diputado Mariano Piña Olaya, Diputado José Luis Lamadrid Sauza, Diputado Juan José Hinojosa, Diputado César Humberto Vieyra Salgado". (42)

(42) DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Tomo I. México, D.F., 1983. Págs. 4-11.

COMENTARIO PARA DESAFORAR AL SENADOR INGENIERO

JORGE DIAZ SERRANO

El procedimiento ventilado en la H. Cámara de Diputados, en el que se desaforó a Jorge Diaz Serrano, se vivió un gran momento de tensión en los legisladores encargados de substanciar dicho procedimiento, dado que la sección instructora no permitió según sus integrantes que se despejaran dudas importantes, ya que el relampagueante juicio parlamentario a que fue sometido el citado Senador, se hizo a un lado la Ley, violando el artículo 111 Constitucional.

La opinión de todo lo que se ha mostrado acerca de la corrupción en Petróleos Mexicanos, lo menos que se deduce es que otros altos funcionarios estuvieron involucrados, de igual forma, cabe señalar que si el asunto que se reduce a Jorge Diaz Serrano es de enfatizar y que quede asentado que debió haber sido una venganza política, ya que el Poder Político a su favor era extremadamente superior que otros.

Como lo señalan diversos medios informativos, y el apoyo que existió para la desaforación consistió en un grupo de coyotes que estuvieron firmemente patrocinados, ahora bien, si fué responsable en la comisión del delito

que se le imputó, fué porque no supo decir que no firmaría el documento que pactaría la compra de dichos buques, pero lo cierto es que existió una orden superior para dicha firma.

Pero, ¿qué pasa?, ¿hay alguien que alguna vez haya dicho que NO a las órdenes superiores en nuestro sistema político mexicano?

El fraude del que se le acusó al Senador, parece cuidadosamente escogido para evitar que apareciera implicado el mandatario mexicano que estuvo durante su gestión. Así resulta que la consignación de Jorge Diaz Serrano y su inminente encarcelación pueden surgir, en las circunstancias en que se dan, sólo una maniobra para librar de toda culpa a los responsables mayores, afirmando textualmente el propio Exdirector de PEMEX: "soy un hombre de Partido, un hombre de Sistema".

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- El antecedente más remoto del Juicio Político en México, es el "Impeachment" el cual se utilizó en diversos países para tener un control sobre sus Servidores Públicos, así en nuestro país en la época colonial se rigió por la denominada visita y el Juicio de Residencia, los cuales sirvieron para enjuiciar a todo Servidor que se le tuviera alguna sospecha en el mal manejo de su función, o cuando se retiraban de la vida pública.

SEGUNDA.- Las reformas al Título Cuarto de nuestra Carta Magna, resalta la función pública que es una actividad de interés general que tiende a la satisfacción de las necesidades colectivas, por lo que el desempeño de un empleo, cargo o comisión en el Servicio Público, representa en nuestro Estado de Derecho, una de las más elevadas responsabilidades sociales que debe ser conducida a través de normas jurídicas que propicien su ejercicio eficiente y honesto.

TERCERA.- El Funcionario Público es la persona que goza de un poder para decidir en la formación y ejecución de actos públicos con su carácter representativo y su designación legal.

CUARTA.- La responsabilidad de los Servidores Públicos debe traducirse en la práctica, en un escrupuloso manejo de los recursos federales y en el cumplimiento eficaz de las funciones que tienen encomendadas.

QUINTA.- El Juicio Político es aplicado al Servidor Público que ha dejado de corresponder a los elementos que políticamente determinan su calidad de tal, determinándose como el procedimiento que va dirigido a la revocación del mandato, siendo su objetivo primordial el de privar al Servidor de su Función Pública.

SEXTA.- El procedimiento del Juicio Político está dirigido a un rango muy importante y amplio de Servidores Públicos que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales serán sometidos a la jurisdicción de la Cámara de Diputados que actuará como órgano de acusación y la de Senadores como Jurado de Sentencia.

SEPTIMA.- La declaración de procedencia implica la revocación del fuero del que goza el Servidor Público, una vez reunidos los requisitos de procedibilidad, se le pondrá a disposición de las autoridades correspondientes para su juzgamiento de acuerdo a la comisión del delito.

Al hacer un estudio a nuestra Constitución Política, especialmente en materia de Juicio Político, es de señalarse que los juicios intentados tienen distintas naturalezas, estando dirigidos a un rango muy amplio de Servidores Públicos y de diversa índole, fundamentalmente debe decirse que en la inmensa mayoría han sido desechados por cuanto a que; o bien las razones expuestas en los juicios no alcanzaban las exigencias de la normatividad constitucional, o cuando era evidente que las peticiones no respondían la atención debida, consecuentemente un denunciante al conseguir el objetivo al presentar y ratificar su denuncia, aún cuando el mismo esté convencido de que no sea razón ra realizarla, esto sin duda resta seriedad a la tramitación de un procedimiento que debe ser sumamente delicado y excepcional, es decir, que por la naturaleza misma del Juicio Político debe salvaguardarse como un procedimiento serio y grave, al que sólo se pueda recurrir cuando hay razón suficiente para ello. En virtud del argumento plantea do se destaca:

P R O P U E S T A S

UNICA.- Concretamente en la fracción III, párrafo cuarto del artículo 109 constitucional, así como en su Ley reglamentaria, en el que se adicione:

Toda persona que denuncie Juicio Político en contra de un Servidor Público, además de presentar elementos de prueba, se le aperciba para darle el debido seguimiento a dicho Juicio, hasta su total conclusión, en donde se absuelva o condene al Servidor.

B I B L I O G R A F I A

1. Abarca Ricardo. El Derecho Penal Mexicano, Escuela Libre de Derecho, Jus, México, 1986.

2. Bidegain C. M. El Congreso de los Estados Unidos de América, Editorial Depalpa, Buenos Aires, 1950.

3. Bielsa R. Derecho Constitucional, 3ra. edición, Editorial Depalpa, Buenos Aires, 1942.

4. Corwin Eduard S. La Constitución Norteamericana y su actual significado, Editorial Kraft, Buenos Aires, 1942.

5. Camposeco Cadena Miguel Angel.
   - Manual de Temas Legislativos, 1984.
   - Ordenamientos Legislativos - Textos Concordados, 1989.
   - El Legislador Federal. Prontuario Jurídico, 1989.
   Editados por los Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

6. F. Cárdenas Raúl. Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 1982.

7. Fraga Manuel. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, - México, 1985.

8. González Bustamante Juan José. Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional, Ediciones Botas, México, 1946.

9. Gallo Vicente C. Juicio Político, Imprenta Pablo E. Coni, Buenos Aires, 1897.

10. González De la Vega Francisco. El Código Penal Comentado, Editorial Porrua, 1974.

11. Manuel Porrua. Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, Segunda edición, Tomo I, Historia Constitucional 1812-1824, Editorial Porrua, 1978.

12. Morales Hermanos, Procuraduría General de la República. La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana, México, 1980.

13. Ovalle Favela José. La Nueva Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

14. Riva Palacio López Antonio. Seminario sobre Delitos cometidos por Servidores Públicos.

15. Rojina Villegas Rafael. Compendio de Derecho Civil, Tomos II, III y IV, Editorial Porrua, 1985.

16. Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1989, Editorial Porrua, 1989.

17. V. González Joaquín. Manual de la Constitución de Argentina N° 503.

LEYES, CODIGOS Y REGLAMENTOS

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Andrade, S.A., 1992.

2. Nuevo Código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en materia Federal. Ediciones Andrade, S.A., 1992.

3. Legislación Penal Mexicana. Ediciones Andrade, S.A., 1992.

4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Colección Porrua, 1991.

5. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Colección Porrua, 1992.

6. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados, 1991.

7. Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación, 1991.

8. Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, 1991.