



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

“LA INEFICACIA DEL JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO
DEBIDO A LA AMBIGÜEDAD DE SUS FRACCIONES I Y II
PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 7 DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JORGE ANDRES SILVA VALERIANO

ASESOR:

LIC. ROSA MARIA VALENCIA GRANADOS

MÉXICO 1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

267160



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

“A DIOS GRACIAS”

Por haberme otorgado el privilegio
de la vida.
Por permitirme concluir este trabajo.
Por los padres que me distes.
Por mis hermanos.
Por mis sobrinos.
Por mis amigos.
Por la mujer que amo.

Gracias...

“ LA MEMORIA DE MI ABUELA MARIA INES LUJAN MAURICIO”

Por su desvelos y sacrificios.
Por el amor que siempre me brindó.
Por que en mis horas de soledad
encontré su hombro para llorar
mis fracasos y mis frustraciones.
Por sus enseñanzas.
Por las horas de angustia que
le provoque con mis actos de
mal juicio en los años difíciles
de mi existencia.
Donde se encuentre, reciba
mi amor y mi eterna gratitud.
Hasta algún día Gracias.

“A MIS HERMANOS”

MARIO. Por que en tí siempre he encontrado el amor de padre, de amigo y de hermano.

Por tu lealtad y apoyo incondicional.

Por tu sacrificios. Recibe mi eterna gratitud. Misión cumplida.

Dios te guarde con bien hermano mío.

Te necesito. Gracias...

DANIEL (ALMA). Por que en ti siempre he encontrado

la fortaleza, el carácter y el temple.

Por que siempre has sido un ejemplo para mi.

Por el apoyo que me has brindado,

y por el amor de hermano que me bridas.

Dios te guarde con bien hermano mío.

Recibe mi eterno agradecimiento,.

Te necesito Gracias...

ANA EDITH (MANOLO). Por que en ti encontré el apoyo y comprensión en aquella época desastrosa de mi existencia.

Por lós sacrificios y desvelos que te provoqué.

Dios te guarde con bien hermana mía.

Gracias por tus cuidados y ternura.

Te necesito. Gracias.

“A MIS SOBRINOS”

BETO

JESSI

JULI

DANI

MARIJOSE

Por que ustedes me han regalado el amor de los hijos que dios no me ha concedido. Por que su llegada a este mundo lleno mi vida de alegría. Los necesito pequeños. Gracias.

A MIS AMIGOS :

A mi entrañable compadre Alex González G.

Por que amigos como tu no se dan seguido.
Por ser mi compañero de mil batallas.
Por tu lealtad y cariño.
Hasta la victoria siempre.
Gracias.

GONZALO AGUILAR P.

Gracias por ser mi amigo.
Te agradezco tus enseñanzas.
y sugerencias. Felices 24 horas

Sonia.

Marisol.

Estela y a su pequeño privilegio

Cristina.

Licha.

Por que haberla conocido ha sido
algo muy importante en mi vida
Gracias.

**A la familia Pérez Frias
Martínez Duran y**

a la Familia Pérez G.

Por compartir con migo mi infancia
y parte de mi adolescencia. Por su apoyo
Gracias.

A todos y cada uno de mis compañeros
de grupo, al programa de los 12 pasos.
Por que fueron el conducto por el cual
dios me rescato del camino equivocado.
Gracias.

A mis abuelos, tíos y primos.
Por su cariño.

“AL AMOR DE MIS OJOS”

A SONIA E.

Por ser sumamente importante y
especial en mi vida.
Te llevo siempre conmigo.
Por ser mi maestra.
Gracias por permitirme ser parte de tu historia.
Te amo
Gracias.

A la Universidad Nacional Autónoma de México

Sagrado templo del saber.

A la ENEP Aragón

De la cual me siento orgulloso
de ser egresado de sus aulas.
Por su hospitalidad en mi formación
Profesional
Gracias.

A mi patria

Me siento orgulloso de ser Mexicano.

A mis profesores y sinodos

Gracias a sus enseñanzas.
Reciban mi respetos y Gratitud

Al PRD por todas la facilidades
otorgadas como miembros, simpatizante
y trabajador.

A mi Asesora.

Lic. Rosa Ma. Valencia G.
Por el apoyo incondicional brindado
por su buena voluntad y por que
su ayuda fue la base angular
de la conclusión del presente trabajo
reciba mi agradecimiento
Gracias

En general a todos y cada uno de las personas que hicieron posible la terminación de
mi carrera.

Gracias.

INDICE.

Página

Introducción

Capítulo Primero. Lineamientos Históricos del Juicio Político.

| | |
|--|----|
| 1.1. En la Nueva España | 1 |
| 1.1.1. El juicio de Residencia | 1 |
| 1.1.2. La Visita | 9 |
| 1.2. Epoca Independiente. | 11 |
| 1.3. La Constitución de 1857 | 15 |
| 1.4. La Constitución de 1917 | 20 |
| 1.5. La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1940 | 22 |
| 1.6. El juicio político en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1980 | 26 |
| 1.7. Las Reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 en relación al juicio político | 29 |

Capítulo Segundo. Generalidades del juicio político.

| | |
|---|----|
| 2.1 Concepto de juicio político | 34 |
| 2.2. Marco legal | 36 |
| 2.3 Naturaleza jurídica del juicio político | 39 |
| 2.4. Sujetos del juicio político | 43 |
| 2.4.1. Concepto de Fuero | 50 |
| 2.4.2. Fundamento legal del fuero | 52 |
| 2.4.3. Finalidad del Fuero | 53 |

| | |
|--|----|
| 2.5. Órganos competentes para conocer del juicio político | 55 |
| 2.5.1. La Cámara de Diputados como órgano de acusación | 63 |
| 2.5.2. La Cámara de Senadores como órgano de jurado y sentencia | 71 |
| 2.6. Generalidades del procedimiento | 79 |
| 2.7. Sanciones | 81 |

Capítulo Tercero. Análisis de las fracciones I y II, previstas en el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

| | |
|--|-----|
| 3.1. La exposición de motivos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 en relación al juicio político | 87 |
| 3.2. Análisis de la fracción I del artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (Los ataques a las instituciones Democráticas) | 105 |
| 3.3. Análisis de la fracción II del artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de Los Servidores Públicos (Los ataques a la forma de gobierno republicano, representativo y federal) | 114 |
| 3.4. Criterio de interpretación respecto a las fracciones I y II del artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos | 129 |
| Conclusiones | 138 |
| Bibliografía | 141 |

Introducción.

Con el presente trabajo de investigación, abordaremos el tema del juicio político en México, previsto en los artículos 109 fracción I y 110 de nuestra Constitución Federal y en los artículos 5°, 6° y 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente. Abordaremos los orígenes de la figura jurídica del juicio que nos ocupa, desde la época colonial, sin perder de vista su origen británico y la injerencia de éste en el derecho de América del Norte (Estados Unidos de Norteamérica). Como hemos indicado, revisaremos esta figura jurídica del juicio político desde su más cercano antecedente en nuestro país el cual fue conocido con el nombre de residencia y la visita, así como su evolución y efectos jurídicos hasta nuestros días con relación a los servidores públicos frente a la ciudadanía.

En el capítulo segundo del presente trabajo, abordaremos los aspectos generales y elementales del juicio político como son: La descripción y concepto del juicio político, Las causales que dan origen al mismo, los sujetos de derecho, es decir, los servidores públicos susceptibles del mismo, autoridades encargadas del conocimiento y tramitación, así como sus sanciones y las entidades de derecho público encargadas de aplicarlas.

En el capítulo tercero analizaremos la última exposición de motivos de 1982, en relación a la iniciativa de reforma al título IV Constitucional. Atenderemos a cuestiones como la interpretación jurídica de la fracción I y II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que son el objeto y esencia del presente trabajo, es decir, trataremos de interpretar lo más cercanamente a lo deseado por los legisladores al invocar como causales del

juicio político, los ataques a las Instituciones Democráticas, los ataques a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, así como los criterios de interpretación que utiliza el cuerpo colegiado encargado de conocer de la responsabilidad política para determinar si ésta es o no atribuibles a las conductas, sean actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho que sean imputables a los servidores públicos que refiere el artículo 110 Constitucional.

Con lo anterior se pretende demostrar la ineficacia del juicio político en México debido a la ambigüedad de las causales previstas en el artículo 7°, fracción I y II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; para lo cual utilizaremos el método de investigación documental, limitando dicha investigación a la aplicabilidad de la responsabilidad político contra los servidores públicos, de alto jerarquía y que como hemos indicado, se encuentra previstos en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El presente trabajo parte del supuesto de que el artículo 7°, fracción I y II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos carece de hipótesis normativa.

Capítulo Primero. Lineamientos históricos del Juicio Político en México.

1.1.- La Nueva España

Para el estudio del Juicio Político, es necesario revisar sus antecedentes que, por cierto, son de gran utilidad para comprender el cómo, cuándo y dónde de su aplicación. Por lo anterior es que dedicamos este capítulo a sus lineamientos históricos.

Aunque en la época de la Nueva España, el juicio que se les siguió a los funcionarios públicos para exigir su responsabilidad por la posible comisión de delitos era muy parecida al juicio político que actualmente conocemos, este tiene origen netamente británico, aunque el sistema americano recogió en gran parte su estructura y éste a su vez influye en la cultura jurídica mexicana, la cual retoma la figura del juicio político, con sus respectivas particularidades e innovaciones, tal como se apreciará en este capítulo.

1.1.1.- El Juicio de Residencia.

Es el Juicio de Residencia y la Visita los más cercanos antecedentes del juicio político, pero no por ello se puede pensar que son los únicos, ya que como se sabe, en la organización procolombina del pueblo Náhuatl que habitó el altiplano de México existieron normas jurídicas consuetudinarias que determinaban responsabilidades y señalaban verdaderas, y por demás, severas penas a los funcionarios que incurrieran en actos de corrupción, o cuando estos incumplían sus obligaciones y lesionaban a la comunidad al ejercer indebidamente la función pública que les había sido encomendada.

"La estructura política de la nación azteca la identifica como una monarquía teocrática-militar, en la cual privaron severas normas sancionadoras, que se aplicaban tanto a los gobernantes " ¹

Los antiguos habitantes del Valle de México fueron celosos en la vigilancia de las actuaciones de sus funcionarios públicos. De hecho sabemos que el control y poder que ejercían sobre los gobernados, tuvo como base la rigurosa aplicación de verdaderas normas sancionadoras. "Con la conquista de México se traspasa a nuestro país la organización político-administrativa española, y el gobierno se ejerce por ayuntamientos, corregidores, alcaldes y alguaciles. Son los alcaldes, primitivos jueces, quienes impartían justicia, tanto en el orden civil como penal, y es Cortés, en los primeros tiempos, en su carácter de alcalde y justicia mayor, el supremo Tribunal de apelación". ²

Como se apuntó en los párrafos anteriores, los alcaldes ordinarios, corregidores y alcaldes mayores, son las autoridades políticas, administrativas y judiciales en íntimo contacto con la población de las nuevas colonias, y es función de los alguaciles mayores y menores la ejecución de decisiones, pero como bien lo cita el profesor Gonzalo Armienta Calderón, la dominación española irrumpió en la tierras de Anáhuac para sustituir la cultura aborigen por una nueva cultura que preciándose de ser más humana, asoló, despoblando los inmensos territorios donde la esclavitud y la muerte fueron el fruto de la desenfrenada ambición que privó entre los conquistadores iberos en América. Lo anterior iba en contra del espíritu que prevalecía en los Reyes Españoles, quienes a través de diversas cédulas, instrucciones y ordenanzas demostraron un profundo sentimiento

¹ Ruiz Massieu, José Francisco y otros, " Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades " Editorial INAP PRAXIS, México D F 1984 pág 17.

² Ibidem p. 19

humanitario y de protección a los naturales de las nuevas colonias; instrucciones éstas que desvirtuaban sus propios representantes, quienes, en el mejor de los casos solamente se limitaban a dictar, en vía de ejecución, el conocido obediencia, pero no se cumplía. Lo anterior provocó la necesidad de buscar medidas para poner fin a los abusos de los representantes de los Reyes Españoles.

Es por lo anterior que "se crea por Real Cédula del Emperador Carlos V, dada en Burgo el 13 de diciembre de 1527, la Primera Real Audiencia y Cancillería Real de la gran ciudad de Tenochtitlán"³, con sede en la Nueva España -México- integrada por cuatro oidores y un Presidente- que por cierto fue Nuño de Guzmán -, a la cual se le da el carácter de máxima autoridad legislativa, política, administrativa. Con éste nuevo órgano de control, la autoridad fundamental de la Corona Española instruye a los integrantes de éste cuerpo de control para que sometan a Residencia a los funcionarios públicos corruptos. Los actos delictivos y arbitrarios de los miembros que integraron ésta primera Real Audiencia motivó la designación de una segunda Audiencia, a la cual se ordenó formar juicio de residencia a los anteriores oidores y a su sanguinario presidente Nuño de Guzmán, con lo que se tiene como primer antecedente de la Residencia en México.

Cabe señalar que el juicio de residencia era un medio de control a las actuaciones de los servidores públicos en el desempeño de su cargo público. Tenía por objeto fiscalizar al funcionario al término de su gestión por su actuación en el ejercicio del cargo público que se le había encomendado, y en caso de resultar responsable el enjuiciado, imponerle castigo por sus excesos. "La

³ Loc Cit.

Residencia tiene su origen en el derecho romano, se consagra en las Siete Partidas....".⁴ Algunos tratadistas basan su principio legal en la Lex Aquilia, la cual establecía que el que ocasionara un daño, estaba obligado a repararlo, y de lo cual el Estado no estaba exento, y es por ello que sus funcionarios debían someterse a esta disposición.

"El nombre de la institución proviene del tiempo que el funcionario debía permanecer obligatoriamente en el lugar donde ejerció su función. También se conocía el juicio como sindicado o sindicato"⁵

La residencia se dividió en dos formas. En la primera, se excitaba por ministerio de la ley o de oficio, y era de carácter secreto o público, en el cual se iniciaba la investigación a las conductas realizadas durante el encargo público del funcionario para determinar si su cumplimiento a la encomienda se había realizado con estricto cumplimiento a las disposiciones de la Corona Española. La segunda forma de iniciar la residencia se caracterizaba por ser pública, y era a petición de - parte ofendida - los particulares cuando el residenciado había abusado en el desempeño de su cargo y por consecuente causado agravios a los ciudadanos demandantes. Esta denuncia tenía por objeto que el particular fuera indemnizado por los daños sufridos y provocados por el acusado durante el desempeño de su cargo público. Dicha indemnización corría a costas del residenciado.

⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "El sistema de responsabilidades de los servidores públicos" Editorial Porrúa, S A México D.F 1996 pág 42

⁵ Mariluz Urquijo, José María, "Ensayo sobre los juicios de residencia indianos, Sevilla, Escuela de Estudios Americanos, 1952, pág. 1.

“La residencia alcanzó su esplendor al inicio de la conquista y colonización del nuevo mundo, pues al estar de por medio el mar, se buscaron medios eficaces para tratar que las disposiciones de la corona española fueran debidamente observadas por los funcionarios públicos. Lo anterior demuestra que la intención de los Reyes Españoles era fortalecer su dominio a través de la impartición de justicia, para lo cual se ordenó en la Corte de Toledo en 1480 que los corregidores, alcaldes, alguaciles de cada lugar, hicieran residencia por treinta días, señalando que si al recibirse de sus cargos no otorgaban fianzas de cumplir con lo sentenciado, se les embargaría el último tercio de su salario para indemnizar a los agraviados”.⁶

El 9 de junio de 1500, se dictó en Sevilla la instrucción de corregidores y jueces de residencia, dotando a la institución de las características que la distinguiría por más de tres siglos, recogida tanto de la Nueva como la Novísima Recopilación de Leyes de Castilla.

En 1501 se realizó la primera residencia en las Indias, y fue designado Nicolás de Ovando para residenciar a Francisco de Bobadilla, por término de treinta días de acuerdo a lo establecido por la Corte de Toledo. Se tiene como antecedente que el primero en ser residenciado en la Nueva España fue Hernán Cortés, quien compareció ante Luis Ponce de León.

Es necesario aclarar que el procedimiento seguido en los juicios de residencia lo encontramos en el libro V, Título XV, de la Recopilación de las leyes de India, distribuidas en 49 leyes dictadas por diversos monarcas. Es necesario

⁶ Fernández, Miguel Ángel y Soberanes José Luis “Código ético de conducta de los servidores públicos”, co-editores, Secretaría de la Contraloría de la Federación y Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, p 14

exponer la Ley XXXII que en lo conducente ordena: "Con todos los desvelos, y cuidados deben los jueces de Residencia saber, y averiguar los buenos, y los malos procedimientos de los residenciados, para que los buenos sean premiados, y los malos sean castigados: y porque todo pende de las averiguaciones, y testigos, y muchos suelen abstener de declarar y dar noticias de lo que saben: y otros se perjuran, y ocultan la verdad, procederán con prudencia, sagacidad, cristiandad, cuanto requiere la investigación de semejantes casos."⁷

Es de gran valía, comentar en relación a la residencia, que el nombramiento de los Jueces de residencia en los primeros tiempos de la colonia se decidían en España, así como el momento y las personas que se sujetarían a este juicio. Cabe aclarar que en ocasiones se delegaban en los organismos de la Nueva España este tipo de decisiones. Posteriormente, las disposiciones legales en forma de células, facultaron a los presidentes y oidores de las audiencias, a mandar en forma de comisionado, cuando se consideraba necesario, a personas capacitadas para que residenciaran a los gobernadores y demás funcionarios de su jurisdicción.

En 1585, en la Nueva España, "la Audiencia se reservó el derecho de elegir los jueces de residencia de los corregidores y alcaldes considerados en el rango de mayores" ⁸. Cabe destacar que en el mismo años el marqués de Villamanrique, hizo la petición de expedir una cédula que asignara y reservara a la Real Audiencia la decisión de enviar a algún juez y si éste debía ser lego o letrado. Petición que fue aceptada y llevada a cabo, y que posteriormente fue

⁷ Ruiz Massieu, José Francisco y otros, Op Cit p. 21.

⁸ Fernadéz, Miguel Angel y Soberanes, José Luis. Op Cit. p. 21

recogida en la recopilación de 1680, específicamente conocida como la ley 21, título 15, libro V.

El 19 de abril de 1754, por real cédula, se reservó el nombramiento de jueces de residencia de los virreyes, pidiendo que el presidente propusiera a la Corona a las personas capacitadas para cumplir con este encargo, aunque años después el nombramiento lo realizaba el Presidente sin proponerlo a la Corona Española, lo cual de alguna forma representaba un acto que violaba las disposiciones de la cédula que determinó dicha situación al respecto.

En el año de 1799, se dictó la Real Cédula de 24 de agosto. Con dicha cédula se buscó darle solución a las confusiones y abusos generados por el incumplimiento de las disposiciones referentes a los nombramientos de los jueces de residencia.

“Se dividió a los funcionarios de Indias en tres categorías, cada una con, una normatividad específica. La primera de ellas agrupaba a virreyes, presidente de audiencia, gobernadores políticos y militares, gobernadores intendentes e intendentes corregidores, a quienes se les aplicaban con toda fuerza y vigor las leyes sobre residencia. También quedaban dentro de esta categoría los asesores de los funcionarios mencionados.”⁹

En el segundo grupo estaban los alcaldes ordinarios, regidores, escribanos, procuradores, alguaciles y otros subalternos, a quienes se eximía de la residencia, pues dada su continua subordinación, se les podía vigilar eficazmente sin necesidad de acudir ante el tribunal.

⁹ Ibidem p. 16.

La tercera categoría abarcaba a los corregidores, alcaldes mayores, subdelegados de la intendencia o de los gobernadores y cualquier otro funcionario que hasta entonces hubiera dar residencia sin estar comprendido en las dos categorías anteriores.

Posteriormente, y por casi dos siglos, se nombró a tres jueces que se suplían entre sí. Lo anterior para contrarrestar las dificultades que implicó el nombramiento de un solo juez, ya que este a veces se negaba a aceptar el cargo por las enormes distancias que tenía que recorrer, o por el monto de los viáticos, o bien, por que este único juez llegara a fallecer

Este triple nombramiento originó actos de corrupción entre los tres nombrados. El nombrado en primer término utilizaba como argucia el excusarse de conocer el asunto y otorgar al segundo nombrado la comisión del asunto por una cantidad generosa de dinero, quien a su vez, este segundo hacia exactamente lo mismo con el tercero, quien para obtener alguna remuneración, se apalabraba con el residenciado para llegar a un acuerdo y así el residenciado se pudiera ver beneficiado.

Es importante destacar la actuación de la escribanía, ya que cuando se realizaba la elección del juez en el Consejo de Indias, era esta la que extendía los despachos que contenía las designaciones y hasta ciertas normas de carácter general referente a la forma que debía proceder y actuar el juez de residencia.

1.1.2.- La Visita.

En relación a la visita, se sabe que existían dos tipos de ésta: La conocida como ordinaria, las cuales era girada por un oidor de las audiencias a todo su territorio, y la extraordinaria, acordada por el consejo cuando éste lo consideraba prudente y necesario.

En relación a la persona del visitador, a éste se le otorgaba una cuantiosa remuneración económica de 200,000 maravedís anuales, además de otras gratificaciones. Lo anterior con el fin de garantizar la moralidad y autonomía de su función.

El visitador necesitaba comprobar que su desempeño en el cargo había sido leal y honrado, y que había resuelto su cometido en los asuntos de la visita que se le habían encomendado. Lo anterior, para poder cobrar su sueldo y desempeñar nuevamente su función.

El objeto de la visita extraordinaria, y que precisamente la realizaban visitadores enviados de España, era fiscalizar las gestiones de los altos funcionarios, como lo eran los virreyes, oidores y otros, y así dar razón al consejo de indias, del desempeño de todos lo miembros del gobierno de la Nueva España.

“Nunca ha sido aclarada definitivamente la diferencia entre visita y residencia, pues se hablaba indistintamente de visitar en forma de residencia”¹⁰. Existen criterios para diferenciar con la mayor de las proximidades entre

¹⁰ Ibidem p. 31.

residencia y visita, según Mariluz Urquijo y Solórzano Pereira, y que aquí reproducimos textualmente:

- "A) En la visita podía comenzarse a actuar desde antes de la publicación de los edictos. En la residencia el pregón del edicto marcaba la iniciación del procedimiento.
- "B) En la generalidad de los casos los funcionarios visitados permanecían en su puesto mientras que los residenciados debían abandonarlos durante el término del juicio.
- "C) En la residencia se inquiriere siempre sobre un período de tiempo anterior al juicio y limitado entre dos fechas: La iniciación del residenciado en el oficio y la cesación en él. En la visita puede investigarse sobre hechos ocurridos luego de la publicación de los edictos.
- "D) Los nombres de los testigos se comunicaban a los residenciados pero no al visitado.
- "E) Si las sentencias del Consejo de Indias contenían condenas de privación perpetua del oficio o pena corporal, podían ser objeto del recurso de suplicación en la residencia pero no en la visita
- "F) Ciertos funcionarios del Consejo de Indias estaban exentos de las residencias pero no de las visitas.

"G) Por lo general el juez gozaba de menos libertad en la residencia que en las visitas, pero estaba sujeto a un mayor formulismo en el procedimiento.

"H) La visita era generalmente -aunque no siempre- despachada para investigar el desempeño de un organismo. La residencia tenía por objeto inquirir lo referente al comportamiento de determinados funcionarios. Esta circunstancia no obstaba para que pudiera comenzar a la vez el juicio de varios componentes de un organismos o, lo que era más común, que en un mismo juicio se residenciara a todos los que lo integraron durante un determinado espacio, como podían ser, a manera de ejemplo, las residencias de un gobernador y de los capítulos que forman parte del Cabildo del lugar donde aquel desempeñó sus funciones durante el término de éstos." ¹¹

1.2.- Época Independiente.

Es importante destacar que es precisamente hasta la Constitución de Cádiz de 1812 cuando al juicio de residencia se le otorga el grado Constitucional, en donde por disposición de su artículo 21, sección sexta, se le otorgó al Supremo Tribunal, la facultad de conocer del juicio de residencia de los empleados públicos susceptibles de ser sujetos a dicho juicio.

Con el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, conocida como "Constitución de Apatzingán", del 22 de octubre de 1814, se ratificó el nivel Constitucional del juicio de residencia aplicable a los titulares de

¹¹ Op. Cit. P 34

los ministros, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia, según lo disponían los artículos 59, 196 y 224 de dicho Decreto. Es necesario precisar que "la Constitución de Apatzingán se apega a la tradición española en lo que atañe al juicio de residencia."¹² El artículo 59 de este ordenamiento fundamental, Disponía: Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrán hacerseles cargos de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento, por los delitos de herejía y por los de apostesía, y por los de Estado, por los de infidencia, concusión y dilapación de los caudales públicos. El artículo 169 establecía que era facultad del Supremo Tribunal de Justicia "Conocer en las causas para cuya formación deba proceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso; en las demás de los generales de división y Secretarios del Supremo Gobierno; en las de los secretarios fiscales del mismo Supremo Tribunal: en las de intendente general de Hacienda, de sus ministros, fiscales y asesores; en la de residencia de todos los empleados públicos, a excepción de las que pertenecen al Tribunal de este nombre.

El artículo 224 dispuso que: El Tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia.

En este período Constitucional también se sometía a residencia a los funcionarios del Supremo Tribunal que fueran acusados de haber practicado un

¹² Ruiz Massieu, José Francisco. Servidores Públicos y sus nuevas Responsabilidades. Editorial INAP PRAXIS, México 1984 P. 23.

arresto y no hubieren puesto al detenido a disposición de las autoridades respectivas dentro de las 48 hrs siguientes al momento de la detención.

En el Proyecto de Reglamento Provisional del Imperio Mexicano de 1822, también aparece el juicio de residencia como instrumento Constitucional para regular, y en su caso, sancionar las actividades ilícitas de los funcionarios públicos durante el tiempo de su encargo, según lo disponía el artículo 79, sección sexta de dicho Proyecto.

Es en la Constitución Federal de 1824 donde se organiza la vida republicana e independiente de México, donde desaparece el juicio de residencia literalmente y se instauro el llamado sistema de responsabilidad, que establece "las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los secretarios de despacho, gobernadores de los estados, diputados y senadores, y de los demás empleados públicos para ser juzgados ante la Corte Suprema, y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocería de ella un Tribunal Especial."¹³

El Constituyente que da vida a la Carta Fundamental Mexicana de 1824, se inspira en la legislación anglosajona (Inglesa y Norteamericana) en lo referente a la responsabilidad de los servidores públicos, ya que el Impeachment es la fuente de nuestro juicio político, a través del cual se le facultó al Senado la misión de juzgar a los altos funcionarios, ya que según la razón del legislador anglosajón, el senado siendo un cuerpo Parlamentario, "que por su número de miembros y actuaciones colegiadas conformarían un espíritu colectivo y de seguridad en el

¹³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit p 42.

anonimato, para no tener que recurrir a los tribunales comunes, los que por cierto, estarían incapacitados, formal y moralmente, para juzgar a un alto funcionario.”¹⁴

El artículo 38 de la Constitución de 1824, establecía que cualquier de las dos Cámaras- (de diputados y senadores)- podía conocer como gran jurado de las acusaciones contra el Presidente de la Federación, aunque un año después de haber cesado en sus funciones (artículo 108), por delitos contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo, y así como los actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, o a que estos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

Encontramos ya en las leyes constitucionales de 1836, que se hace una clara separación entre el juicio político y la declaración de procedencia para instruir, ante el competente Tribunal, la causa penal.

En el acta constitutiva y de reforma de 1847, se faculta a la Cámara de diputados para erigirse en gran jurado, para declarar, por simple mayoría de votos, si ha lugar o no a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución otorga este fuero. Si es el caso de delitos comunes, el expediente debería pasar a la Suprema Corte. En los delitos oficiales, el Senado se erigía en gran Jurado de Sentencia, sin indicar la pena, ya que correspondía a la Suprema Corte señalar la pena aplicable.

¹⁴ Fernández, Miguel Ángel y Soberanes, José Luis. Op. Cit p 33

1.3.- La Constitución de 1857.

La Constitución del 57 es importante por haber sido la carta fundamental de la nación mexicana que otorgó un capítulo (IV) a la responsabilidad de los funcionarios públicos, y que por consecuente fue la que dio vida a las primeras leyes que rigieron en la materia, y que en nuestra Constitución vigente se encuentra los principios inspiradores de dicha responsabilidad.

En la sesión del congreso Constituyente de 1856-57, el diputado José María Mata se empeñó en fiscalizar a los altos funcionarios con relación a sus actos, y someter a juicio público al Presidente de la República. De no ser posible el exigir la responsabilidad del Presidente, sostenía, habría una confusión entre los principios monárquicos y los democráticos. "La inviolabilidad real en que se funda, en que el rey reina pero no gobierna, no puede aplicarse al Presidente, pues el Presidente no reina, sino que gobierna y dicta los actos todos de la administración. Por lo tanto, debe ser responsable de todas las faltas en que incurra el gobierno."¹⁵

En el artículo 103 de la Constitución del 57 se establece la responsabilidad del Presidente, con la precisión, que durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

El diputado Mata afirmó después que el juicio político, no tiene más finalidad que retirar su confianza a quien se haga indigno de ella, por lo que la

¹⁵ Cárdenas, Jaime F "La responsabilidad de los funcionarios públicos Antecedentes y leyes vigentes de México", editorial Porrúa S.A. México, 1982, pág. 52

única pena que debe aplicarse, es la de destitución. Lo anterior bajo el razonamiento de que, si el gobierno ha de poder remover libremente a los empleados, parece que el mismo derecho ha de tener el pueblo para alejar del poder a los ciudadanos que no merezcan su confianza. Si no merecen confianza, ni es delito su conducta no existe responsabilidad; por ello, no es posible fijar los casos en que se esté sujeto a juicio político, la vaguedad es indispensable; por ello la ley de ningún modo puede referirse a los delitos comunes, que son materia de otro procedimiento.

De lo anterior se puede desprender que desde entonces, como en nuestros días no se ha entendido el verdadero sentido y significado del juicio político.

Los motivos que impulsaron al constituyente de 1857 para separar el juicio penal por delitos oficiales de la declaración de procedencia cuando se trataba de incoar un proceso penal por delitos comunes, los encontramos en el dictamen de la Comisión de constituciones de ese mismo año, plasmado en los preceptos constitucionales 103,104,105.

En el artículo 105 de la constitución del 57 dispone que: de los delitos oficiales conocerá: El Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia, en Tribunal Pleno Procederá a aplicar la pena que la ley designe, por lo que se entiende suprimida la función del senado al respecto.

Comparto la opinión de la tesis que sustenta que en la Carta Fundamental de 1857 no se plasmó el criterio de la Comisión, cuyo dictamen tenía el propósito

de instaurar el juicio político a la usanza anglosajona, esto es, en los casos de ineptitud o negligencia, cuando los actos u omisiones no tipificasen un ilícito penal

En la Carta Fundamental del 58, tampoco fue posible el desarrollo de las responsabilidades disciplinarias, en virtud de que sus disposiciones únicamente establecieron una mínima parte de total de los servidores públicos, con matiz penal y político básicamente, sin dar lugar a una posible responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del Estado.

El Título IV de la Constitución de 1857, previó únicamente la responsabilidad de los altos funcionarios y del Presidente de la República, asimismo la de los gobernadores de los Estados.

El artículo 103 constitucional establecía: Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del 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 cargo. 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 delitos graves del orden común.

Como en la Constitución de 1824, la de 1857, alberga el concepto de responsabilidad, que esta dirigida básicamente a los delitos comunes y oficiales, sin menosprecio de las faltas oficiales mencionadas en el texto de la anterior

disposición, las cuales no estuvieron reguladas por leyes secundarias, ajenas al ámbito penal

El 3 de noviembre de 1870, el entonces Presidente, Lic. Benito Juárez, expidió un Decreto que se conoció con el nombre de "Ley Juárez". Dicho Decreto estableció los delitos, las faltas y las omisiones de carácter oficial imputables a los altos funcionarios de la Federación, pero determinando concretamente los sujetos regulados en el artículo 103 de la Constitución en estudio -1857-. Lo anterior tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales y al Presidente de la República, al cual durante el tiempo de su encargo sólo se le podría acusar por el delito de Traición a la Patria, violación a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Dicho Decreto estableció como delitos oficiales los siguientes: ataques a las instituciones democráticas, ataques a la forma de gobierno, usurpación de atribuciones, violaciones de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a leyes federales, no obstante lo anterior, dicho Decreto estableció la destitución y la inhabilitación por un término de cinco a diez años como sanción a los funcionarios responsables de los delitos oficiales.

Por lo anterior, es importante señalar que para determinar la existencia de faltas oficiales cometidas por los funcionarios, se tomaba en cuenta la gravedad de la infracción, y establecía como tales, la violación a la Constitución y leyes federales.

En dicho decreto se reguló otra clase de infracción que se denominó "omisión en el desempeño de funciones oficiales", consistente en la inexistencia o

inexactitud en el desempeño de las funciones anexas al cargo, y para tal omisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Por otra parte, es importante mencionar que la Constitución del 57, en su artículo 103 y el 104, establece el procedimiento que se debe seguir para sancionar a los funcionarios responsables, asimismo, hace la diferencia de los procedimientos referentes a delitos oficiales de los delitos del orden común.

En 1874, y para conocer de los delitos oficiales, se facultó a la Cámara de Diputados y a la Suprema Corte de Justicia, actuando la primera como parte acusadora, y la segunda como jurado de sentencia, pero un año después, cuando volvió a nuestro régimen jurídico el sistema bicameral, la Cámara de Senadores es el que integra el jurado de sentencia como se establece en nuestros días por disposición Constitucional en su artículo 76, fracción VII, referente al juicio político. Es importante aclarar que en el jurado de sentencia, la votación que se exigía era por mayoría absoluta de votos para que se determinara la culpabilidad o no del funcionario, por lo que sólo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya declarada.

Tratándose de delitos, faltas u omisiones oficiales, la resolución del jurado de acusación, debería considerar, además, si existía delito común, por lo que el dictamen debía tener dos proporciones: La culpabilidad del acusado por la comisión de delitos oficiales y, obviamente, la solicitud de declaración de procedencia por causa de los delitos del orden común, y, en caso de que se considerara la posible responsabilidad, se ponía al inculpado en manos de los tribunales competentes para que le dieran seguimiento de acuerdo a lo

establecido por la ley, sin olvidar que se declaraba que quedaba expedito el derecho de la nación o de los particulares, para exigir y hacer efectiva la responsabilidad material por daños y perjuicios causados por el funcionario público. Este principio tiene su raíz en el derecho romano, pues, la Lex Aquilia reguló lo relativo a la reparación del daño, tal como lo apuntamos en puntos anteriores.

1.4.- La Constitución de 1917.

El primero de mayo de 1917 entró en vigor la Constitución Política vigente hasta nuestros días, la cual prevé en su título cuarto lo referente a la responsabilidad de los servidores públicos. Dicha carta fundamental reprodujo parte de lo dispuesto en la Constitución Política de 1857 en lo que a responsabilidad de servidores públicos se refiere, aunque con una considerable mejoría en la redacción, derivando de esto algunas novedades. Aunque es importante enfatizar que estas disposiciones constitucionales no incluían más que a los altos funcionarios de la federación, descartando a los demás funcionarios públicos. Es importante mencionar lo establecido por el artículo 108 de la Constitución Política del 17. Dicho precepto dispuso que los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados a la Suprema Corte de Justicia de la Unión, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República 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 sus funciones.

Se nota claramente que el artículo 108 de la Constitución Política de 1917, corresponde al artículo 103 (al menos en su contenido básico).

Sobre los delitos oficiales, se estableció que los funcionarios no podían ser juzgados por tribunales del orden común, ya que sobrepasaban el carácter y la naturaleza de los hechos sometidos al conocimiento de estas autoridades, por lo que decidieron que fueran juzgados por la Cámara de Senadores, empleando el procedimiento siguiente: La Cámara de Diputados funcionará como órgano de acusación, y obviamente el Senado facultado para condenar al inculpado o absolverlo, dicha sentencia, previos los trámites ordinarios de todo proceso, como son el oír al acusado y practicar los diligencias necesarios, a efecto, de comprobar la responsabilidad del funcionario.

El Constituyente del 17, dispuso al respecto que: Los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales -no considerados en la Constitución de 1857- son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales, de lo cual hasta nuestros días se encuentra vigente dicha disposición en la Carta Fundamental, de lo que puede, si incurren en este supuesto los funcionarios públicos, ser responsables y sometidos a juicio político- asumiendo el carácter de funcionarios estatales y el de auxiliares de la federación.

Ahora bien, con relación al Presidente de la República, la Constitución Política de 1917 estableció que éste, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos del orden común, quedando por esta disposición, exento de ser sujeto al juicio político.

En la Carta Magna en estudio, el Procurador General de la República se agrega a la lista de los altos funcionarios, quienes serán responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

Se observa de lo anterior que: "De las disposiciones que integraron el texto original del Título Cuarto de referencia, artículos 108 al 114, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativas o disciplinarias, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho Título relativo a los delitos, al fuero de los altos funcionarios, al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político."¹⁶

Debemos destacar la importancia de lo dispuesto en el artículo 111 de la Carta Magna de 1917, ya que el legislador no quiso dejar fuera a los funcionarios de los estados, por lo cual estableció en dicho precepto que el Congreso de la Unión expediría a la mayor brevedad, una Ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha de promulgación de dicho ordenamiento constitucional no hubiesen tenido carácter delictivo.

1.5.- La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1940.

Como ya se comentó anteriormente, el constituyente del 17, determinó repetir en buena parte lo dispuesto por la Constitución de 1857, así también ocurrió con la Ley de Responsabilidades de 1940. no obstante que en el período

¹⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Op Cit. 47- 48.

de 1917 a 1940, se presentaron varios casos en los que se debió resolver la situación de algunos servidores públicos referente a su posible responsabilidad como tal. Aunque el Código Penal de 1929, estableció las disposiciones referentes a la responsabilidad de los servidores públicos por la comisión de delitos del orden común, y diferenció a los delitos que sólo pueden ser imputables a los servidores públicos, esto no resolvió en nada el vacío que existió en materia de responsabilidades de los servidores públicos. El Código Penal de 1931 determinó los delitos cometidos por todos los funcionarios sin hacer omisiones, siendo estos delitos del orden común, pasando por alto y sin hacer referencia a los delitos cometidos por los altos funcionarios, lo que originó que en materia de responsabilidad de funcionarios públicos quedáramos como en 1870, ya que no existió la certeza sobre lo que debería considerarse como delito oficial.

Por lo anterior, "fue necesario aplicar lo dispuesto en el Título IV Constitucional y la Ley de Responsabilidades de 1896"¹⁷, hasta que el constituyente la época legislara la Ley reglamentaria correspondiente a la Constitución de 1917, no obstante que ésta dispuso en su artículo 111, fracción quinta que se expidiera la Ley correspondiente a la materia.

El 28 de febrero de 1940, durante el período presidencial de Lázaro Cárdenas, se publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, la cual fue severamente criticada por los juristas de entonces.

La primera crítica fue en el sentido de que se le otorgaba a la Cámara de diputados facultades de investigar y decisión sobre el desafuero, lo que se

¹⁷ Cfr. Artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1896.

contraponía al artículo 21 Constitucional, que otorgaba al Ministerio Público el monopolio del ejercicio de la acción penal, ya que de producirse el desafuero tenía como resultado la separación del funcionario de su encargo y por consiguiente su sujeción a la acción de los tribunales ordinarios.

Asimismo, otra fuerte crítica fue con relación al juicio político, ya que la Ley de Responsabilidades de 1940 fue copiada de la Ley en la materia de 1896, en su capítulo IV y V, sin considerar la obvia contravención a lo dispuesto por el artículo 111 constitucional, pretendiendo establecer las bases sobre las cuales la Cámara de Diputados debiera instruir el procedimiento en el juicio político en contra de los altos funcionarios, siendo que dicho procedimiento debía ser llevado a cabo por la Cámara de Senadores.

Consideramos que la propia Ley de 1940 provocó confusiones respecto a la naturaleza de los delitos oficiales y los comunes. En el caso de los diputados Pedro Tellez Vargas, Carlos Madrazo y Sacramento Joffre de 1945, se dictaminó por la sección instructora del gran jurado que, a pesar de la tipificación de una conducta en la Ley de Responsabilidades, eso no se traducía en que debiera considerarse como un delito oficial y proseguirse, en consecuencia, un juicio político.

Para fortalecer lo anteriormente citado, mencionaré lo que refiere el dictamen ya comentado con relación a lo que debe entenderse por delito oficial: "lo que comete el funcionario o empleado público, relacionadas directamente con la función inherente al cargo que desempeña, de modo que el delito oficial se configura por la actividad ilícita del funcionario o empleado público realizada

dentro de la función o con motivo de ella, y que viola la ley que señala las atribuciones inherentes al cargo que desempeña."¹⁸

Dicho dictamen establece a todas luces lo que debe entenderse por delito oficial, distinguiendo así de los delitos del orden común.

En esta Ley se tipifica como delitos de los altos funcionarios de la Federación, los que en la actualidad prevé la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos como causales del juicio político, que son los siguientes:

- I. - El ataque a las instituciones democráticas;
- II. - El ataque a las formas de gobierno republicano; representativo y estatal. Siendo esta última, la diferencia, ya que la ley vigente de la materia establece el ataque a las formas de gobierno federal.
- III. - El ataque a la libertad de sufragio;
- IV. - La usurpación de atribuciones,
- V. - La violación de garantías individuales;
- VI. - Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando causen perjuicios graves a la federación o a uno o varios estados de la misma o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- VII. - Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

Dicha Ley también estableció las sanciones aplicables a los responsables por la comisión de delitos oficiales, que son:

¹⁸ Fernández Miguel Ángel y Soberanes, José Luis Op. Cit p. 45.

- I.- Destitución del cargo o privación del honor de que se encuentran investidos;
- II.- Inhabilitación para obtener determinados empleos, cargos u honores, por un plazo que no baje de cinco años ni exceda de diez;
- III.- Inhabilitación para toda clase de empleos, cargos u honores, por el plazo señalado en la fracción anterior.

Esta Ley de Responsabilidad - de 1940- fue abrogada por la que entró en vigor el 5 de enero de 1980, de la cual haremos mención en el siguiente punto.

1.6.- El Juicio Político en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1980.

Es importante establecer que dicha Ley en realidad se denominó Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios del Estado. Dicha Ley fue publicada el 4 de enero de 1980 y vino a abrogar la Ley de 1940, aunque poco tiempo tuvo vigencia, ya que en realidad no fue lo innovadora que pudiera esperarse de ella, ya que casi era la misma en letra de la ley que le antecedió.

Se especula que dicha ley pudo ser manipulada por cuestiones de carácter político, ya que lo único que provocó es que se liberaran a varios funcionarios que se encontraban procesados, se habla de 25 por lo menos. Lo anterior por el hecho de que en la ley de responsabilidades de 1940 se derogó el articulado del Código Penal referente y con aplicación a los funcionarios públicos, aunado a lo anterior la ley en la materia de 1980 en sus artículos transitorios dispone que en se derogue la ley de 1940 por obvio de razones. Existe la opinión entre los

tratadista - Entre ellos el entonces Procurador General de la República, Lic. Sergio García Ramírez, quien expresó en su comparecencia ante la Cámara de Senadores lo siguiente: "...No podemos, en la actualidad, perseguir los delitos de ejercicio indebido o abandono de funcionarios, concusión, ilícitos cometidos en la administración de justicia y algunos casos de evasión de presos. Podemos, en cambio y solamente, sancionar el cohecho y el peculado. Aunque no fuere el objetivo deseado por el legislador de entonces, la ley de 1979 ha operado, de hecho y derecho como una ley de amnistía, en cuanto suprimió los tipos de delitos que contenía el artículo 18 de su antecesora...- en el sentido de que: esta Ley de Responsabilidades contiene la esencia propia de un ley de amnistía..."¹⁹

Se dice que esta ley fue la última en hablar del fuero constitucional.

En el procedimiento, similar al de la ley anterior, es escrupuloso en el respeto a las garantías constitucionales de debido proceso legal y de audiencia y se ajusta, además, a los principios procesales de expedites e imparcialidad. En el juicio político "la Cámara de diputados actúa como órgano de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia"²⁰. Lo anterior tal y como prevalece en nuestra Ley de Responsabilidades vigente referente a la responsabilidad política.

Con relación al juicio político, las responsabilidades fueron establecidas conforme al artículo primero, en los siguientes términos:

"Los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que

¹⁹ Cit. Pos Armenta Calderón, Gonzalo. Op. Cit. p 31

²⁰ Cfr Los artículos 74, fracción V, párrafo segundo y 76, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

cometan durante el tiempo de su encargo o con motivo del mismo en los términos de ley".

De lo anterior se desprende la disposición de tres conductas consideradas ilícitas, una como delito común, el segundo como delito oficial, y el tercero como faltas oficiales, de los cuales a los dos primeros se les cataloga como situaciones de carácter y naturaleza penal, aunque con relación a los llamados delitos oficiales se pueden diferenciar en razón del sujeto infractor (- y me atengo al criterio que con relación a este punto hace el profesor Elisur Arteaga-).

Lo anteriormente comentado se funda en lo dispuesto por el artículo 3o. de la ley en la materia de 1980, que dispuso:

Consideramos que son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y del buen despacho.

A pesar de la denominación de "delitos oficiales", del contexto de la ley, se puede visualizar que el procedimiento que se emplea para imponer sanciones cambia cuando se trata de los conocidos como altos funcionarios, ya que en este caso es aplicable el juicio político, conocido actualmente como juicio de responsabilidad política y que se caracteriza por ser un procedimiento especial, diferente en todas sus fases del procedimiento de carácter penal.

Con relación a las faltas oficiales no se definió su contenido ya que en ambos casos, tratándose de los altos funcionarios y de los demás funcionarios y

empleados, se estableció en los artículos 16 y 21, que serían tales, las infracciones y omisiones cometidas por los mismos en el desempeño de sus funciones, siempre que no estuvieran conceptuadas como delitos por esta ley.

1.7.- Las Reformas a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, en relación al juicio político.

A partir de la reforma constitucional que entró en vigor el 29 de diciembre de 1982, se precisó con claridad lo referente al juicio político, y es el artículo 9 fracción I y 110 del nuevo Título Constitucional, los encargados de regular lo referente a este tipo de responsabilidad. ✓

De la reforma anterior podemos visualizar lo que establece Antonio Riva Palacios con relación al juicio político, del cual lo define "como el proceso que encargado a un órgano definido, determina que las conductas de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos que políticamente determinan su calidad como tal, y que por lo tanto debe dejar de serlo"²¹, esto, porque tenemos en la actualidad claras, definidas y precisadas las responsabilidades de los servidores públicos, que pueden ser, la responsabilidad penal, civil, la administrativa y la política que estamos comentando.

El artículo 110 de la Constitución de 1917, no hizo aclaración de la vigencia -existencia- del juicio político, solamente se concretó a determinar que los altos funcionarios no tendrían el privilegio del fuero federal Constitucional por la comisión de los delitos oficiales, faltas u omisiones, en que incurrieran en el

²¹ Fernández, Miguel Angel. Op. Cit p 66

desempeño de sus funciones, cargo o comisión pública que hubieren aceptado en el período en que disfrutaran de fuero por disposición constitucional.

Es importante precisar que el artículo 111 de la Constitución de 1917, reguló el procedimiento para conocer de los delitos oficiales, facultando a la Cámara de senadores., para que erigida en Gran jurado, para que declarara por mayoría si el funcionario era o no culpable, lo anterior previa acusación de la Cámara de Diputados. Las reformas anteriores a la de 1982 no alteró esta parte del juicio político.

La iniciativa presidencial que dio vida al Título IV Constitucional vigente, particularmente al juicio político, en su artículo 109, y respetando la soberanía de los Estado y a la libertad municipal, reconociendo el ámbito de competencia que corresponde al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales, ordena que ambos determinen la responsabilidad exigible, de carácter político, para salvaguardar los intereses políticos fundamentales y su buen despacho, que todos los servidores públicos deben cuidar en el desempeño de sus funciones, y que el incumplimiento de sus obligaciones determina la responsabilidad exigible, clarificando el problema que se había derivado de una terminología equívoca, y dejando a la legislaturas ordinaria penal determinar lo relativo a los delitos que puedan cometer los Servidores Públicos ya sea por en ejercicio de su cargo o por cualquier otra causa, dejando al juicio político el incumplimiento de las obligaciones de responder con una conducta política adecuada a la función que se le ha delegado, determinando que la vía política es autónoma y que será substanciado por el Congreso de la Unión.

La finalidad del Gobierno de De la Madrid fue que con la simultaneidad que permite el proceso legislativo, somete al legislador ordinario el proyecto de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en ella, en su artículo 7o. cumple el mandamiento constitucional al establecer las causales de juicio político que actualmente se encuentran vigentes en la Ley en referencia.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que refiere el artículo mencionado en el párrafo anterior. Lo anterior condiciona a que la conducta no tenga naturaleza delictiva, ya que en tal caso, la Cámara de diputados formulará la declaración de procedencia.

Es obvio que la sanción debe ser meramente política, y que consiste en la destitución e inhabilitación del cargo.

El artículo 109, fracción primera, determina que el juicio político solo puede ser imputable a un servidor público de los que el artículo 110 Constitucional refiere.

El Congreso de la Unión, en la reforma constitucional de 1982, adicionó con respecto a la soberanía de los Estados y en proceso constitucional correspondiente- 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, así como por el indebido manejo de fondos y recursos 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 al mandato contenido en el primer párrafo del artículo 109, proceder como lo hayan establecido.

Es necesario aclarar, que para que exista el 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 los servidores públicos, ya que lo anterior constituye la base de interpretación posterior, que evita nuevamente un equívoco.

Capítulo Segundo.- Generalidades del juicio político.

Este capítulo dedicará su espacio para puntualizar el juicio político como un todo, donde se establecerá desde sus causales, sujetos responsables, órganos competentes, sanciones, hasta sus consecuencias últimas.

En un estado de derecho cuyo gobierno se sustenta en los principios de una república representativa, y que como tal somete a los funcionarios públicos al control no solamente legal, sino también al control popular, debe necesariamente existir una figura jurídica que, como lo es el juicio político, dé certidumbre a sus gobernados de que sus servidores públicos respondan por su actuar irresponsable en el desempeño de sus actividades inherentes al cargo que les es conferido. La responsabilidad de los servidores públicos constituye un principio elemental del estado de derecho.

El artículo 24 de la Constitución Francesa de 1793 estableció: "Las garantías sociales no pueden existir si los límites de la función pública no están fijados en la ley y si no se asegura la responsabilidad de todo funcionario"²².

Lo anterior nos permite recordar la Lex Aquilia, cuyo principio básico es, reclamar responsabilidad de quien ocasione un daño, aún tratándose del mismo estado, y por consecuente a sus funcionarios. Con lo anterior, queremos resaltar el hecho de que ya en la época clásica del derecho romano existió una figura jurídica, similar de alguna forma, al juicio político, que hacia la vez de medio sancionador de las conductas de los servidores públicos que no se ajustaran a lo

²² Armagnague, Juan Fernando. "El Juicio Político y Jurado de Enjuiciamiento en la Nueva Constitución Nacional". Editorial Depalma. Buenos Aires. 1995. p.3

establecido en los cuerpos legales existentes que regulaban su proceder en el ejercicio de su función, en relación con la ciudadanía y el patrimonio del mismo imperio.

2.1.- Concepto de juicio político.

Aunque no existe una definición unificada entre nuestros juristas, en relación al juicio político, todos coinciden en que es un procedimiento que utiliza el órgano de poder, para someter a sus miembros, y así seguir teniendo en sus manos el poder

En alusión al tema, cabe la reflexión con relación a la máxima de Cristo, hace dos mil años, cuando expresó: "Si un miembro de tu cuerpo es motivo de pecado, más te vale que lo mutiles y echés al fuego, pues es mejor que esa parte perezca, y no todo tu cuerpo..."²³. Hacemos mención a lo anterior, en virtud de lo establecido por los diversos juristas con relación a la intención final del juicio político, que como se mencionará a continuación, le da al juicio político un espíritu gemelo a la retórica de Cristo.

Ya en Estados Unidos de Norteamérica, en el siglo pasado, el reconocido legislador Jeffersón veía en el juicio político la máquina más formidable que pudiera colocarse en manos de una fracción dominante. El impeachment ha sido más el arma de las pasiones que un instrumento de justicia. Existen Juristas mexicanos contemporáneos que se han referido al juicio político de manera, a nuestro juicio, acertada.

²³ Cfr Nuevo Testamento, Libro de la Biblia Latinoamericana.

Antonio Riva Palacios, define al juicio político como: "El procedimiento que encargado a un órgano definido, determina que la conducta de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y extrínsecos que políticamente determinan su calidad de tal, y por lo tanto debe dejar de serlo."²⁴

Para Elizur Arteaga Nava, el juicio político, es: "Ante todo, un instrumento de poder, tiende a hacer llevaderas las relaciones de sometimiento y obediencia. Responde a una moralidad: la del dominio. En caso extremo cuando existe el riesgo de un desplazamiento inesperado del poder o en grado más allá de lo políticamente aceptable, una forma de salvar el establecimiento es recurrir a una medida extrema y extraordinaria; se prescinde temporalmente del principio de solidaridad y se opta por sacrificar a uno de sus miembros prominentes. Es la amputación llevada al campo de las relaciones de poder. Un órgano se mutila con el fin de sobrevivir, eso es todo."²⁵

Manuel Herrera y Lasso manifiesta que el juicio político es: "La excepción al básico principio de igualdad ante la ley, consagrada en el artículo 13 de la Constitución Federal, que prohíbe las leyes privativas y los tribunales especiales."²⁶ Es además, un instrumento que tiene el servidor público para estar a salvo de la agresión inmediata y posiblemente injusta, de las pasiones políticas.

Para Ignacio Burgoa Orihuela, el juicio político puede denominarse. "Como un instrumento de anarquía, en manos del poder legislativo como parte integrante

²⁴ Riva Palacio, Antonio Op. Cit. pág- 82-83.

²⁵ Arteaga Nava, Elisur, "Derecho Constitucional" tomo III, Editorial UNAM, México 1994. Pag-322

²⁶ Herrera y Lasso, Manuel, "Estudios Constitucionales". Editorial Jus, 2a edición. México 1990. Pag-28

del grupo político que ostenta el poder, y que de manera eficaz lo puede utilizar para humillar o deponer a un miembro de la clase gobernante.”²⁷

Al utilizar Burgoa el término anarquía, en su definición del juicio político, lo hace, así lo creemos, para expresar la falta de gobierno, que provoca la confusión entre la clase de poder debido a las causales que dan origen al juicio político, y que se encuentran prevista en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En síntesis, el juicio político más que un instrumento para sancionar a los malos servidores públicos, es la expresión de la práctica del sistema político nespótico, en el cual se ve una desmedida protección que se otorgan entre si los miembros del grupo de poder y sus allegados. Lo anterior podría obedecer a la falta de pluralidad legislativa que permita frenar y evitar esta protección a todas luces contraria a los principios elementales de un estado de derecho.

2.2.- Marco legal.

A partir de 1982, con motivo de la reforma Constitucional, el juicio político encuentra su base legal en el Título IV de la Constitución Federal, que contiene los principios generales aplicables al tipo de responsabilidad que nos ocupa.

No obstante, el título IV de la Carta Magna, abarca del artículo 108 al 114, en relación obvia de la responsabilidad de los servidores públicos. El artículo 109 fracción I, y 110, son la base principal de los cuales emana la legislación

²⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano” Editorial Porrúa. S A décima edición México 1996 Pag-565

secundaria en la materia, por lo que trataremos de plantear la importancia del artículo 109, fracción I y 110, sin menosprecio de la conexidad que tengan los restantes artículos del título IV Constitucional.

El artículo 109 de nuestro máximo ordenamiento legal, que hasta antes de las reformas de 1982, sólo se ocupaba de precisar la intervención que a la Cámara de Diputados, correspondía en materia de responsabilidad de los servidores públicos, ahora con mejor sentido técnico, brinda las bases constitucionales para la expedición de leyes federales y locales sobre la responsabilidad de los servidores públicos al disponer. El Congreso de la Unión y las legislatura de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en... De lo anterior emana la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por otra parte, el artículo 110 Constitucional, contiene los principios y lineamientos que deben observarse en el juicio político y contiene las precisiones respecto de los sujetos, autoridades competentes y las correspondientes sanciones en caso de que se encuentre elementos para declarar responsable al sujeto, del hecho que se le imputa.

Es importante destacar que: “ La iniciativa del ejecutivo federal señalaba únicamente tres párrafos, procedimientos y sanciones del juicio político, denotando que al listado de quienes están sujetos a esto, se añadió como sujetos de responsabilidad política a los demás servidores públicos que determine la ley

de responsabilidades, pretendiendo con ello, ampliar el espectro de servidores públicos que despachan asuntos de interés público fundamental.”²⁸

Asimismo, el artículo 114, párrafo primero, de nuestra Constitución Federal, contiene las reglas de prescripción para iniciar los procedimientos relativos al juicio político, ya que establece que el procedimiento del juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en que el servidor público funga como tal en su cargo y dentro de un año después. No omite este precepto indicar que, las sanciones deberán aplicarse en un lapso de tiempo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

Como se ha indicado, al referirnos al artículo 109 constitucional, este da vida a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual en sus primeros 45 artículos, principalmente del 1º al 25, delinea el proceso en su conjunto, detallando las diferentes secuelas a seguir, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 110 constitucional.

No podemos minimizar las legislaciones que de manera supletoria se aplican al juicio político, tales como el Código Federal de Procedimientos Penales, y la misma Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

²⁸ Sayeg Helú, Jorge “Las reformas y adiciones constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado”. Edit Porrúa, S.A. México D.F., 1988 P. 32.

2.3.- Naturaleza jurídica del juicio político.

La necesidad de establecer con precisión la naturaleza jurídica del juicio político, plantea dos importantes e interesantes cuestiones a saber: Por una parte, la primera de estas cuestiones consiste en determinar si se trata de un proceso judicial, o de un proceso de carácter político. La segunda de las cuestiones establece la necesidad de determinar si se limita a ser un proceso de tipo penal o si, por el contrario, es un juicio distinto y con tinte de juicio especial.

En opinión de algunos juristas, el juicio político debe ser un modelo de enjuiciamiento de índole penal. De lo que discrepamos completamente, ya que existe una opinión a la cual nos adherimos, contraria a la anterior, la cual establece que el juicio político no constituye un proceso penal, ya que como razón plantean que el juicio político no se encuentra encaminado a la comprobación de una conducta delictiva, y por lo tanto a la imposición de una pena. Por el contrario, el juicio político busca identificar conductas e imponer sanciones consistentes en la destitución e inhabilitación de un servidor público, cuando éste comete conductas que constituyen un ataque contra el estado de derecho, el sistema jurídico y el régimen de gobierno.

Como lo indicamos en el párrafo anterior, nos adherimos a esta segunda corriente, la cual desecha la posibilidad de que el juicio político tenga naturaleza de carácter proceso-penal, lo anterior con base en el siguiente razonamiento: El Código Penal para el Distrito Federal establece el concepto de delito, diciendo, que es, "el acto u omisión que sancionan las leyes penales." Si tomamos en cuenta que, lo relativo al juicio político se encuentra basado y plasmado en la Constitución Federal, así como en una ley secundaria cuya naturaleza no es

penal, agregando para reforzar la idea, que ningún artículo del Código Penal rige lo referente al juicio político, por ende, a este juicio no le corresponde una naturaleza de índole penal.

Pero volvamos a la primera cuestión planteada a la que nos referimos al inicio del presente tema, la cual establece tres puntos, Que por su importancia se describirán a continuación.

- a) .- La primera considera al juicio político como un proceso político dado su carácter de garantía constitucional. Así afirman que “ante todo y por definición, el juicio político es un proceso de naturaleza política y no legal”²⁹. A este respecto observamos una errónea apreciación, ya que si bien es cierto que no tiene naturaleza penal, también sería falso asegurar que no es de carácter legal, ya que todo principio emanado de la ley, constituye una norma legal, pues asegurar lo contrario, sería negarle su vigencia a la ley secundaria que rige el juicio político.
- b) .- La segunda consideración (de la primera cuestión) establece: “Cosa distinta es tratar de asimilarlo a un proceso judicial, pues aunque presenta formalidades y procedimientos que lo asemejan a los procesos judiciales, sin embargo, en virtud de los bienes tutelados, de las causas que lo originan y de las características de los órganos competentes, el citado juicio adopta modalidades especiales que lo distinguen de aquel.”³⁰

²⁹ Vázquez Alfaro, José Luis Op Cit. p 67

³⁰ Loc Cit

c) .- Esta última, establece que si bien es cierto que "el juicio político es una garantía constitucional"³¹, es cierto también que constituye un proceso jurisdiccional que es finalmente resultado con base en criterios procesales más que políticos - aunque se origine por la comisión de una "falta" de tipo político -, pero que no constituye en sentido estricto un proceso judicial ya que el conocimiento y competencia del mismo, pertenece al órgano legislativo y no al judicial.

De lo anterior se desprende que ambos procesos no están divorciados, por el contrario, pueden aplicarse simultáneamente, sin que se confunda la naturaleza jurídica de uno y otro.

La institución del Impeachment que tiene vigencia en el derecho Norteamericano, inspiró al legislador mexicano para crear la figura del juicio político, tal como se comentó en el capítulo primero del presente trabajo. Al parecer, el legislador mexicano no tomó en consideración algunos aspectos del derecho sajón, por lo que no tuvo oportunidad de definir la naturaleza del juicio político.

Importante resulta recordar que en Inglaterra existió la interrogante de que ¿si la naturaleza del juicio político era política o penal? Al respecto existió la opinión de Tocqueville y Blackstone, quienes sostuvieron la tesis de que correspondía al impeachment naturaleza judicial. Otra contratesis fue la de Cushing quien le otorgó naturaleza política al impeachment. Entre los argumentos de peso para sostener la tesis judicial del impeachment encontramos:

³¹ Ibidem p 68.

“Primero.- Que tenía características judiciales, pues con la destitución del funcionario, en un mismo y único acto, le sucedía una sanción penal, desde la muerte, prisión, multa y confiscación.

“Segundo.- Con la extinción de la cámara de las estrellas devinieron ampliadas las bases jurisdiccionales de la cámara de los lores, en tal sentido el recurso de error, desde 1485, debía ser deducido ante dicha cámara que en 1675 recibió los recursos que anteriormente eran deducidos en jurisdicción de equidad.

“Tercero.- La cámara de los lores ejercía una jurisdicción de primera Instancia ante el juicio político entablado por la cámara de los comunes, por cualquier tipo de delitos; estos eran los acusadores, y los lores, los jueces de hecho y no de derecho, convirtiéndose en alta corte de justicia.”³²

Por otra parte, los argumentos de Cushing para sostener que la naturaleza política del impeachment eran:

“A).- Con anterioridad el juicio político fue establecido como medio de llevar y poner al alcance del parlamento a distintos funcionarios reales que no podían ser llevados a proceso por la justicia común

“B).- La cámara de los lores, cuando se enjuiciaba por impeachment no estaba sujeta a juramento. Todos los jurados, en todos los asuntos civiles y criminales, estaban obligados al juramento.

³² Armagnague, Juan Fernando Op Cit pág-24-25

“C).- La causa del perdón real al lord tesorero Danby, en 1679 La ley de establecimiento de 1701 dispuso que no se podía solicitar la gracia bajo el gran sello de Inglaterra en los casos de enjuiciamiento político”³³.

En resumen, la naturaleza del juicio político no obedece a la de un proceso penal, pues está dirigida a identificar conductas determinadas cometidas por los servidores públicos, y que se considera lacerante a los principios de un estado de derecho, el régimen de gobierno y el sistema jurídico, y finaliza con la correspondiente imposición de la sanción aplicable a cada caso. El juicio político no se encuentra encaminado a la comprobación de un delito existente y plenamente tangible, ni a la imposición de una pena. Recordemos que el juicio político en su extremo impone sanciones, no penas, aun cuando ambos extremos son consecuencia de la inobservancia de un precepto legal, tal como lo veremos posteriormente.

2.4.- Sujetos del juicio político.

Este tema tiene por objeto identificar a aquellos funcionarios, que teniendo el carácter de servidor público, son sujetos del juicio político, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 108 y 110 constitucional, que como se observa, este último elabora una lista, exceptuando a los servidores públicos que no gozan de fuero, y que por ende, no son sujetos del juicio político. A continuación transcribiremos los preceptos legales aquí referidos y que en lo conducente establecen:

³³ Ibidem p.26

Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se refutarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleos, cargos o comisiones en los Estados y Municipios.

Artículo 110.- Podrán ser sujetos del juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la

Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de éste título por violaciones graves a ésta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos, y recursos federales, pero en éste caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que refiere éste precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes

en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciados el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará las sanciones correspondientes mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Resulta importante recordar el impeachment Inglés, y los que a él estaban sujetos. "En Inglaterra, cualquier súbdito inglés sea cual fuere su rango jerárquico como ministro, funcionario real, noble o miembro de los comunes, podía ser enjuiciado por los lores."³⁴

Vicente Gallo expresa que no era tanto por la persona acusada, sino que era enjuiciable en razón del delito imputado.

Lo anterior constituye una diferencia substancial con respecto al juicio político vigente en Estados Unidos, en donde son posibles de acusar por este medio al Presidente y Vicepresidente y los funcionarios civiles de la administración. Obsérvese que los sujetos del juicio político británico no estaban clasificados, como en nuestro régimen jurídico vigente, pues "bastaba que fuesen súbditos de la monarquía para ser sometidos"³⁵, no así en nuestra ley

³⁴ Ibidem p 30

³⁵ Armagnague, Juan Fernando Op Cit.p 42

fundamental, donde "sí existe una distinción de los servidores públicos sujetos al juicio político"³⁶, en relación a quienes no lo son, aún teniendo el carácter de servidor público, de conformidad al artículo 108 de la Constitución Federal.

Generalmente son sujetos del juicio político los servidores públicos federales de "alta jerarquía", aunque por obvio de razones, no se manifieste esto así de manera abierta en nuestra Constitución.

Se puede clasificar a los servidores públicos sujetos a juicio político, en cuatro grupos a saber:

- "1.- Los servidores públicos que dependen del Poder Ejecutivo Federal.
- "2.- Los miembros del Poder Legislativo y Representantes Electos del D.F.
- "3.- Los miembros del Poder Judicial Federal, y del Poder Judicial del D.F.
- "4.- Los funcionarios de las Entidades Federativas."³⁷

"En el primero de los cuatro puntos anteriores, ubicamos a los servidores públicos de la administración centralizada, como son los Secretarios de Estado, jefes de departamento administrativo, el titular del órgano u órganos de gobierno del distrito federal, el procurador general de la república y el procurador de justicia del D.F. Asimismo, se encuentran los directores de organismos descentralizados, empresas públicas y otras entidades de la administración paraestatal. Se trata de los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a ésta, y fideicomisos públicos

³⁶ Cfr. artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

³⁷ Vázquez Alfaro, José Luis Op.cit. p 71

“El segundo grupo, incluye a senadores y diputados federales, y miembros de la asamblea de representantes del Distrito Federal.

“El tercer grupo enlista a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Distrito Federal del fuero común del D.F.

“En el cuarto de los grupos se encuentran los gobernadores de los estados, los diputados locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de las entidades federativas en el supuesto de que cometan violaciones graves a la Constitución y leyes federales o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.”³⁸ (esto de considerar sólo a las violaciones graves, es, a nuestro juicio algo vago e incorrecto, ya que en un estado de derecho no deben ser tolerables las violaciones , por mínimas que sean, a la ley fundamenta y leyes que de ella emanen, ya que no puede entenderse que existan violaciones leves que le sean permisibles a los servidores públicos, pues de ser así, se estará en contra del principio de certidumbre jurídica de los gobernados, y estaríamos ante un acto paternalista, políticamente hablando) a la Constitución y leyes federales o por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Pero, ¿qué pasa con los servidores públicos mencionados en el segundo párrafo del artículo 110 Constitucional?

A este respecto, podemos responder, que, toca al Congreso de la Unión, hacer la acusación declarativamente, y, al poder legislativo local, resolver como órgano de sentencia en lo conducente, conforme a la ley secundaria, que para el

³⁸ Cfr. artículo 110 de la Constitución Federal.

efecto, dicte el mismo poder legislativo local, en estricto cumplimiento al artículo 109 de la Constitución Federal; respetando así, el principio de autonomía y "soberanía" de cada entidad federativa.

Existe alguna cuestión sujeta a crítica, y esta radica en: La indebida inclusión de los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal en el grupo de funcionarios, pues salvo pocas cosas, difícilmente, dichos funcionarios pueden realizar actos que pongan en riesgo las instituciones y el sistema constitucional."³⁹

Con relación al titular del poder ejecutivo federal, éste no puede ser sometido a juicio político, pues la constitución federal en el artículo 108, párrafo segundo precisa las causas por las cuales el ejecutivo federal podrá ser acusado y estas son: Traición a la patria y delitos graves del orden común. Con relación al primero de los supuestos, este se encuentra regulado en el Código Penal para el D.F, lo que daría lugar a la declaración de procedencia y nunca a juicio político. Ahora, por delitos graves debemos entender que es todo aquel que la ley no le otorga el beneficio de la libertad, ya que su sanción consiste en la pena privativa de la libertad cuyo plazo exceda de cinco años.

Inútil resultó "la solicitud de juicio político que recientemente elaboró el Partido de la Revolución Democrática en contra del expresidente Salinas de Gortari"⁴⁰, ya que más que un medio legal para llamar a cuentas al exmandatario, fue utilizada la solicitud de responsabilidad política, como un instrumento de

³⁹ Vázquez Alfaro, José Luis. "Código Ético de la Conducta de los Servidores Públicos" Co-editorial U.N.A.M y Secretaría de la Contraloría General de la Federación México 1994, p. 72.

⁴⁰ Presentada el 2 de febrero de 1995, ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, por el Diputado Federal Leonel Godoy, miembro de la Fracción Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados.

presión que pudiera poner en evidencia la actuación del expresidente en su período presidencial.

2.4.1.- Concepto de Fuero.

"El término fuero, tiene distintas acepciones. En este apartado analizaremos el fuero en su aspecto de jurisdicción especial, emanado y adherido a la función pública y por ende al individuo que encarna y realiza dicha función pública, especialmente los senadores y diputados federales y al titular del poder ejecutivo federal. El fuero se traduce como el beneficio dirigido a ciertas personas e instituciones los cuales no pueden, por la misma índole de las funciones que desempeñan, quedar sometidos a la jurisdicción de los tribunales ordinarios, sin el previo consentimiento del tribunal, (poder legislativo federal) constitucionalmente facultado para otorgar, o no, esa autorización, lo que no significa que el servidor público quede impune ante la comisión de un delito determinado."⁴¹

La palabra fuero, tiene varias denotaciones, pues se puede entender como "un conjunto y compilación de leyes o disposiciones jurídicas, como un conjunto de usos y costumbres jurídicas de observancia obligatoria"⁴² y puede también denotar una situación delimitada de competencia o jurisdicción entre dos órdenes de tribunales, ya sean federales o locales, de conformidad con el artículo 104 constitucional.

⁴¹ Cfr Artículos 13.61 párrafo segundo, 74, fracción V. párrafo segundo, 76, fracción VII, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁴² González Bustamante, Juan José. " Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional" Editorial Ediciones Botas México 1946 P 17

La lucha de poder, y las pasiones políticas, ponen en peligro el desempeño de ciertas funciones públicas, por ello el constituyente ha querido crear una prórroga inherente a la función conocida como inmunidad.

Debemos separar el concepto de fuero y de inmunidad, que aunque no son lo mismo, si, deriva uno del otro.

Por lo anterior, "Fuero e Inmunidad no son sinónimos; el ejercicio de la acción penal contra el funcionario que delinque no implica el quebrantamiento del principio de inmunidad, sino, simplemente, el desafuero del presunto delincuente quien goza del fuero no es, por ello, impune a la acción de la justicia; pero debe ser juzgado conforme a las prerrogativas que la ley establece en razón de su investidura".⁴³ Por otra parte existe jurisprudencia al respecto, la que establece lo contrario al indicar que "el fuero y la inmunidad son la misma cosa".⁴⁴

Podemos concluir que fuero es: El hecho de que un funcionario está exsento de la jurisdicción común; lo anterior convertido en prerrogativa induvio-pro servidor público. Para apoyar lo anterior podemos recordar la postura de Herrera y Lasso , quien expone que "el fuero, al igual que el juicio político son la excepción al básico principio de igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 13 constitucional"⁴⁵. El fuero no alcanza a cubrir al funcionario por sus responsabilidades civiles, laborales. Por lo que se deduce que la prerrogativa que constituye el fuero solo tendrá validez y efectividad en materia de responsabilidad política y penal. Entendido el fuero como una prerrogativa, no implica de ningún

⁴³ Colín Sánchez, Guillermo. "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales", Editorial Porrúa, 3ª edición México 1992. Pag-639

⁴⁴ Cfr Jurisprudencia Registro 220, Año: 1946, época. 5, Título. Fuero Constitucional. T LXXXVIII, p 325, Amparo Penal en Revisión 4287/45. Unanimidad de Votos 4

⁴⁵ Herrera y Lasso, Manuel. Op. Cit p.34

modo la violación al principio de igualdad ante la ley, ya que siendo el fuero una prerrogativa esencial para la existencia misma del cuerpo en cuya garantía ha sido establecida, los sujetos particulares que lo integran resultan beneficiados, no porque se les conceda a cada uno de ellos particularmente ninguna tutela, sino que se beneficia por parte y como consecuencia del beneficio común, y tal beneficio, que descansa en el interés público, tiende a proteger al órgano colegiado para que sea inviolable, pero esto sólo puede lograrse protegiendo a cada uno de sus componentes, de donde resulta que ese beneficio no viene a ser sino un interés jurídicamente protegido, o sea un derecho reflejo y específico que corresponde a cada uno de los miembros de las Cámaras fijadas en el artículo 109 constitucional. Lo anterior según jurisprudencia de la Suprema Corte, emitida en 1946, con registro 220, época 5, en amparo penal en revisión 4287/45, Jeffrey Sacramento, 8 de abril de 1946, unanimidad de 4 votos.

2.4.2.- Fundamento legal del fuero.

Es precisamente en el artículo 13, 61, y 74, fracción V de la Constitución Política, donde descansa el fundamento jurídico que le da validez a la figura del fuero, entendido en los términos ya descritos anteriormente

Para conocimiento de los lectores, es importante describir el contenido de los preceptos constitucionales mencionados en el párrafo anterior.

El Artículo 13 establece que: "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y

estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar...”

El artículo 61 constitucional dispone lo siguiente: “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.”

El presidente de la cámara, velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Toca al artículo 74, fracción V, de la Constitución, establecer: “Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.”

V.- Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por los delitos oficiales, y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha lugar o no a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común.”

2.4.3.-Finalidad del fuero.

Bien lo mencionan autores como Herrera y Lasso, Tena Ramírez, entre otros, que el fuero tiene por finalidad, proteger la función pública, no al funcionario; de no ser así vulneraría el principio rector de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 13 de la Constitución Federal.

De igual forma, el jurista Gregorio Romero Tequextle, establece que: "Con el Fuero se protege la institución, debido a la elevada función que debe realizar el titular del servicio público."⁴⁶ Existe Tesis Jurisprudencial al respecto y en relación a los miembros del Poder Legislativo que en lo conducente establece: "...Esa prerrogativa es indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda, a virtud de la cual, quienes la disfrutan, tiene la facultad de no comparecer ante cualquier jurisdicción extraña sin previa declaración del propio cuerpo o Cámara a la que pertenece el acusado... Condiciona la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción de determinados presupuestos que sólo pueden ser calificados por la cámara relativa y mientras no exista el consentimiento de la asamblea, ninguno de sus miembros puede ser enjuiciado por otra autoridad. Lo anterior lo encontramos en el Semanario Judicial de la Federación, 5ª época, Tomo LXXXVIII, Pág. 327, con el número de registro 7157, año de 1946, con el Título Fuero Constitucional.

"Para preservar las delicadas funciones encomendadas a los altos funcionarios de la Federación, se creyó conveniente proveerlos del Fuero Constitucional a fin de que por ningún motivo fuesen reconvenidos por las opiniones que emitiesen en el desempeño de sus funciones, principalmente los miembros del Parlamento."⁴⁷ Consideramos incorrecto lo anterior, pues de atenernos literalmente a ello, estaríamos limitando los alcances del fuero y se traduciría en el goce de un privilegio restringidísimo que sólo tendría vigencia en el momento en que el servidor público, en este caso, algún miembro del Poder Legislativo estuviera sesionando, tal como lo prevé la Constitución de los Estados

⁴⁶ Romero Tequextle, Gregorio. "El Juicio Político y otros temas" Edt Divisiones Académicas de Ciencias Sociales y Humanas de la universidad Juárez Autónoma de Tabasco México 1995 P 14

⁴⁷ González Bustamante, Juan José " Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional". Editorial Bota, México 1946 P.51

Unidos de Norteamérica y la Constitución Francesa, a diferencia de nuestra Constitución Federal vigente.

Es por lo anterior que nos adherimos a la idea de que el fuero tiene como finalidad, proteger la función pública de las amenazas y ataques del poder público, emanado, de los odios y envidias que surgen entre los gobernantes, y quien tiene en sus manos el poder público.

Para reforzar la tesis anterior, tomaremos en consideración el hecho que a menudo se genera, cuando un alto funcionario solicita licencia para separarse del cargo, y al serle otorgada dicha licencia por el cuerpo legal correspondiente, el solicitante pierde durante el tiempo que permanezca separado del cargo, el beneficio de la prórroga llamada fuero, lo que no implica el hecho de un desafuero.

En resumen, el fuero tiene como finalidad, proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros.

2.5.- Órganos competentes para conocer del juicio político.

En materia de juicio político, es, el poder legislativo federal, - cámara de diputados y de senadores -, el designado por disposición constitucional, de fungir como órgano de acusación y órgano de sentencia respectivamente, en aras de aplicar las normas constitucionales y leyes federales en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

En la mayoría de los países continentales, el poder se concentró en manos del rey, salvo en Inglaterra, donde se consolidó en el parlamento. El cuerpo legislativo se concentró por encima del derecho vigente, en un plano superior.

Importante resulta el comentario histórico de la intervención de la cámara legislativa federal en el conocimiento del juicio político, ya que "en Inglaterra, este derecho le perteneció exclusivamente a la cámara de los comunes; cuando una moción era aceptada por ella, pasaba a la cámara de los Lores a fin de acusar al enjuiciado por alta traición, delitos graves o mala conducta, informando a la cámara alta, que los comunes, en su debido momento, exhibirían los cargos determinados en su contra."⁴⁸

"La cámara baja, a partir del juicio político de Giles de Monpesson, en 1621, designó una comisión para redactar el escrito de acusación, sometiéndolo a posteriori a la aprobación de la cámara. Los comunes enviaban el escrito de acusación a los lores, reservándose el derecho de ampliación"⁴⁹. Esta práctica comenzó a ser utilizada desde el enjuiciamiento de William de la Pole, duque de Suffolk, en 1450. Una vez recibida la acusación, los lores emitían una orden para que se entregara una copia del escrito al acusado, y este tenía un plazo determinado para contestar la acusación"⁵⁰. Contestada la acusación, los lores procedían a comunicar tal circunstancia a los comunes, quienes podían replicar si consideraban oportuno.

"Si el acusado era un par, la cámara de los Lores designaba al Lord director para presidir el juicio; en cambio, si se enjuiciaba un miembro de los

⁴⁸ Armagnague, Juan Fernando. Op. Cit. p.31

⁴⁹ Loc. Cit

⁵⁰ Ibidem. P.35

comunes, presida la cámara el lord canciller⁵¹. Así es como el órgano legislativo tiene conocimiento del juicio político, y que ha servido de modelo para nuestro derecho positivo. El decir Derecho Positivo, nos referimos desde luego al derecho vigente.

Para la tramitación de la encomienda constitucional vigente, la misma ley fundamental otorga a la cámara de diputados y senadores la facultad de dirigirse y organizarse en comisiones, secciones y pleno. Lo anterior lo podemos encontrar en la Ley Orgánica del Congreso General, la cual dispone que las comisiones de dichas cámaras declaradas competentes para abocarse a recibir y a conocer las denuncias, deberán constituirse por iniciativa de la gran comisión de las cámaras respectivas.

La cámara de diputados en su carácter de órgano instructor y de acusación ante el senado de la república, basa su actuar dentro de las facultades que para tal caso le otorga la Constitución Federal, en sus artículos 74, fracción V, y 110. Del mismo modo, la Cámara de Senadores, encuentra en el artículo 76, fracción VII y 110, su fundamento para abocarse a la función de jurado en el juicio político.

Por una parte, los artículos 74, fracción V, y 76, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente establecen: "...V.- Declarar si ha o no ha lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delitos en términos del artículo 111 de esta Constitución.

⁵¹ Ibidem. P.35.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra estos se instauren...”

Artículo 76.- 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 de esta Constitución..."

Nada de lo anterior será posible, si no existe previamente, por parte de los funcionarios sujetos al juicio político, la conducta que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de la máxima disposición legal, y el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La actuación del poder legislativo federal para conocer del juicio político, asume las funciones propias del poder ejecutivo y judicial, ya que el ejercicio de la acción penal y la persecución de los delitos corresponde al ministerio público, el cual, depende del ejecutivo federal, y en el juicio político corresponde a la cámara de diputados, la comprobación de las conductas de los servidores públicos responsables de alguna imputación en su contra, por el desempeño de su función. De lo anterior se observa que el constituyente ha querido otorgar, al poder legislativo, facultades exclusivas y parecidas a las del poder judicial, lo cual se materializa al momento en que la Cámara de Senadores se erige como órgano de sentencia, aunque la sanción que surge de dicha sentencia no tiene efectos privativos de la libertad ni sanción pecuniaria alguna, pero no por ello deja de ser

una sentencia cuyos efectos pueden en un determinado momento ir en perjuicio de la situación jurídica del sentenciado, con efectos condenatorios como regla.

En el juicio político, el poder legislativo puede ser sujeto activo o sujeto pasivo, ya que solo un número reducido de servidores públicos pueden ser sometidos a dicho juicio.

Existen circunstancias que explican ese régimen de excepción que se mencionó al inicio de este apartado, y que son: “reducir al mínimo los casos en los que el órgano legislativo puede ser distraído de sus funciones ordinarias de legislar y ser llevado a asumir la de juzgar; evitar que los servidores públicos sean perturbados durante el ejercicio de su encargo para atender reiteradas acusaciones y evitar enfrentamientos entre los miembros de los poderes de la Unión”.⁵²

Como en este apartado se trata la competencia del órgano legislativo para conocer del juicio político, por ende es necesario hacer una pequeña clasificación de la competencia. La competencia se determina por cuatro elementos a saber:

- 1.- Por el sujeto.
- 2.- Por la materia.
- 3.- Por el tiempo.
- 4.- Por cuantía o gravedad.

Con relación a la competencia por razón de sujeto, el poder legislativo federal es competente para someter a juicio político a los servidores públicos

⁵² Arteaga Nava, Elisur Op. Cit p.331

federales enumerados por el artículo 110 constitucional, incluyendo en estos a los funcionarios públicos locales, en él mencionados. En este último caso la resolución será declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en el ejercicio de sus atribuciones procedan.

En relación a la competencia por razón de materia, el órgano legislativo federal es competente para someter a juicio político a los servidores públicos que el artículo 110 Constitucional alude, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que puedan encuadrarse a los tipos de conducta establecidos en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo, el artículo 110, establece que los funcionarios locales con jerarquía federal, podrán ser enjuiciados por el órgano legislativo federal, por violaciones graves a la Constitución y leyes que de ella emanen, así como por manejo indebido de fondos y recursos federales.⁵³

De alguna manera, se pudiera considerar como violación grave a la Constitución, algunas de las causales previstas en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Además de la fracción I y II del precepto legal invocado, son violaciones graves a la Constitución: "El ataque a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, las violaciones graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal,"⁵⁴ ya que por ello pueden ser enjuiciados los servidores públicos federales, pero como se

⁵³ Cfr. Artículo 110, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁵⁴ Cfr. Artículo 7º, fracción IV, V, VII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente.

observa, se trata de figuras ilícitas ambiguas y abstractas que pueden, en un momento dado ser objeto de abuso de poder, por parte de quien lo ostenta.

Los motivos que originan el enjuiciamiento político de los servidores públicos locales son reducidos limitativamente. Lo anterior con la intención de frenar la intervención del poder federal en los estados.

Cabe aclarar, que con relación al manejo indebido de fondos y recursos federales, que de ellos haga un funcionario público local, da lugar a responsabilidad, pero esta debe exigirse ante la instancia local, siguiendo los sistemas de enjuiciamiento estatal.

Ahora bien, en relación a la competencia por razón de tiempo, para someter a juicio político a un funcionario público, este puede ser llamado para tal efecto, dentro del año siguiente al que terminó su gestión como funcionario. Lo anterior es el principio del artículo 109 constitucional que se desprende como regla.

El artículo 114 de la Carta Federal, establece la regla de competencia en razón de tiempo para seguir y concluir procedimientos de responsabilidad oficial. En lo conducente establece el precepto legal referido, lo siguiente: El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

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 desempeña algunos de los encargos a que se refiere el artículo 11 Constitucional.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencias de los actos u omisiones a que refiere la fracción III del artículo 109 Constitucional, cuando dichos actos fuesen graves. Los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

El órgano legislativo federal puede juzgar a cualquiera de los servidores públicos enumerados en el precepto 110 constitucional, durante el desempeño de su cargo y dentro de un año posterior al hecho anterior. Rebasado un año, la responsabilidad sería exigible ante los tribunales federales con fundamento a los preceptos procesales ordinarios.

En este punto, concluimos que el órgano multicitado, está, como se observa, incapacitado para someter a juicio político a un servidor público susceptible a dicho juicio fuera del término de un año al que abandonó el cargo.

La competencia por razón de gravedad.- Los actos u omisiones de que conoce el órgano legislativo federal, son aquellos que pueden ser calificados como graves.

Si nos abocamos al estudio del concepto gravedad, encontraremos que "gravedad es algo relativo, pues lo que para unos pudiera ser grave, pudiera no serlo para otro"⁵⁵. Lo anterior con el único propósito de mantener el concepto de gravedad como algo vago y que dé como resultado, el control de los miembros del poder y frenar a la oposición.

La clasificación final recae en la mayoría de las dos terceras partes de los individuos que integran el tribunal de acusación y sentencia respectivamente.

2.5.1.- La Cámara de Diputados como órgano de acusación.

Como ha quedado establecido, corresponde a la cámara de diputados y de senadores, conocer del juicio político. El primero como órgano de acusación ante el segundo.

Con relación a la intervención de la cámara de diputados, no sería posible su actuación, sin que previamente exista la conducta de los servidores públicos, prevista en el artículo 7 de la Ley secundaria correspondiente, la cual da origen a la acusación, que debe ser presentada ante la oficialía mayor de dicho órgano legislativo. La acusación debe presentarse necesariamente por escrito.

Una vez encuadrada la conducta del servidor público al numeral 7 de la Ley secundaria en la materia; quien tenga conocimiento de ello, deberá presentar por escrito la correspondiente denuncia ante la oficialía mayor de la cámara de diputados, y es aquí donde empieza la actuación de dicho órgano, pero, para que pueda continuar su actuación, es necesario que el denunciante ratifique su

⁵⁵ Arteaga Nava, Elisur. Opc Cit. p.340

denuncia ante la oficialía mayor, dentro del término de tres días naturales siguientes a la presentación de la denuncia.

Al respecto, importante resulta puntualizar a modo de observación, salvo mejor opinión del lector, que el término "denuncia", utilizado en este sentido, es incorrecta, ya que no se trata de conductas de naturaleza penal. Diferente resulta con relación a la declaración de procedencia, ya que esta sí deriva de una conducta de naturaleza penal, para lo cual, consideramos, la ley no hace distingo, entre dar a conocer a la cámara de diputados de un hecho que se considera como delito, o no

Ratificada la denuncia, ante la oficialía mayor de la cámara de diputados, esta, procederá a la substanciación del procedimiento.

No se substanciará la denuncia anónima. Lo anterior por disposición del artículo 109 constitucional.

Ratificada la denuncia, las comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales y de justicia, designará para el caso, al momento de su instalación, a cinco miembros de cada una de ellas, para que conjuntamente con sus presidentes y un secretario por comisión, integren la subcomisión de examen previo de denuncias de juicio político.

Integrada la subcomisión de examen previo, la oficialía mayor de la cámara de diputados, dará aviso a los demás partidos políticos, y remitirá la correspondiente denuncia, para que la subcomisión, dentro del término de treinta días, determine:

1. - Si el denunciado es susceptible de ser sujeto de juicio político.
2. - Si la conducta del servidor público que originó la denuncia se encuadra a alguna de las causales previstas en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
3. - Si la conducta que originó la denuncia es atribuible al servidor público correspondiente.

“En caso de que la subcomisión estime que concurren los elementos mencionados anteriormente, podrá determinar que es procedente la incoación de procedimiento.”⁵⁶

En caso de que la subcomisión considere que no existen elementos para iniciar el procedimiento, desechará de pleno la denuncia, siempre con la posibilidad de revisar y analizar la denuncia presentada, cuando a esta le apoye, si existe, alguna prueba superviviente.

El pleno de dichas comisiones unidas, podrá, a petición de cualquiera de los presidentes de las comisiones, revisar la resolución de la subcomisión de examen, así también la podrá realizar a petición del diez por ciento de los legisladores que integren las comisiones unidas y la comisión de examen previo.

Una vez lo anterior, y como se desprende del inciso e) del artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; se remitirá al pleno de las comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales y de justicia, la resolución en la que la subcomisión de examen previo dicte procedente la

⁵⁶ Cfr Artículo 12, inciso c de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

denuncia, para el efecto de formular la resolución en la que ordena, se turne a la sección instructora de la cámara de diputados.

Ahora, la sección instructora de la cámara de diputados es la encargada de recibir y admitir, así como desahogar las pruebas presentadas por el denunciante, el acusado y las que la sección instructora considere necesarias tal y como se describe a continuación, de conformidad con el artículo 13 y 14 de la ley secundaria en la materia. Cabe comentar que la ley no menciona los medios de prueba que se pueden utilizar en el correspondiente procedimiento, por lo que es de entenderse, que a la sección pertenece la facultad de calificar las pruebas ofrecidas por las partes, lo que pone en peligro la certeza jurídica del acusado.

Radicada la denuncia en el seno de la sección instructora, esta debe, dentro del término de tres días siguientes, informar al acusado sobre la naturaleza de la denuncia que pende en su contra, así también dicha sección deberá hacer del conocimiento del denunciado - dentro del mismo término que para informarlo corresponde -, sus garantías de defensa, - como lo establece el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, lo que se conoce como declaración preparatoria -, y que deberá a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro del término de siete días naturales siguientes a su notificación.

En el caso de que el denunciado elija comparecer por escrito, abre la posibilidad de que se le entreguen copias de la acusación y pruebas que se anexan.

Cabe comentar que los miembros de la sección instructora no están dotados de fe pública, por lo que en las diligencias respectivas debe dársele

intervención al presidente o secretario de la sección instructora para que funga como fedatario y certifique lo que se asienta en el acta que se levanta. " es esa certificación la que, en términos del artículo 38 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, comprueba fehacientemente que el servidor público, su defensor, el denunciante o querellante y el Ministerio Público, ha sido debidamente citado para los efectos del juicio político"⁵⁷

Seguido a lo anterior, la sección instructora declarará abierto un período probatorio no mayor a treinta días naturales para las partes, quienes podrán, dentro de dicho término, ofrecer las pruebas, como demás medios probatorios que a criterio de la sección instructora deban presentar las partes.

El período de treinta días para los efectos mencionados en el párrafo anterior, podrá ser ampliado por la sección instructora, cuando a su criterio, existan pruebas que por su naturaleza no pudieran ser presentadas dentro del término establecido.

En esta etapa de la instrucción del juicio político, la carga de la prueba recae sobre el denunciante o querellante, ya que se le otorga al acusado el beneficio que presume su inocencia, no obstante, este último, puede ofrecer pruebas en su defensa.

A partir de que se declara cerrado el período de instrucciones del procedimiento de responsabilidad política; dentro del término de tres días naturales seguidos a la declaración que cierra dicho período probatorio, se pondrá a la vista del denunciante, y por un plazo igual, al servidor públicos y su

⁵⁷ Op cit Arteaga Nava Elisur pag-348

defensa, con el propósito de que anote información que obre en el respectivo expediente para que estén en condiciones de elaborar sus alegatos y presentarlos de manera escrita dentro del término de seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado.

Es importante referir con relación a las pruebas, que tanto la sección instructora o la de enjuiciamiento, están unidos en la obligación, de admitir como prueba, todas aquellas que ofrezcan ambas partes, no obstante que es facultad de la sección instructora admitir las que a su juicio estime pertinentes.

"En referencia a los alegatos, una vez presentados por ambas partes, la sección instructora procederá a redactar sus respectivas conclusiones con base al expediente debiendo fundar y motivar su decisión sobre la conclusión o continuidad del procedimiento."⁵⁸

Si el dictamen de las conclusiones de la sección instructora, es en sentido de proseguir el procedimiento, se deberá proponer un proyecto de decisión que declare que fue acreditada legalmente la conducta del servidor público o el hecho que dio origen al correspondiente procedimiento, y que por ende, existe la probable responsabilidad del servidor sometido al juicio, lo que en un momento dado puede compararse en el sentido estrictamente figurado con el auto de formal prisión que se dicta en los procesos penales.

Además de lo anterior, la sección instructora deberá proponer en su proyecto, la sanción aplicable, en los términos del artículo 8 de la ley reglamentaria.

⁵⁸ Cfr Artículo 14 y 15 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Si las conclusiones de la sección instructora son acusatorias y no absolutorias, terminará su actuación proponiendo:

- a).- Que es legalmente comprobada la conducta que motivó y fundó la denuncia.
- b).- Que se encuentra acreditada la responsabilidad del acusado.
- C).- La sanción que debe imponérsele
- d).- Que en caso de ser aprobadas las conclusiones; que se envíe la correspondiente declaración a la cámara de senadores, con carácter acusatorio.

Ahora bien, es el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos quien en lo conducente establece que después de ser emitidas las conclusiones de la sección instructora, estas serán remitidas a la presidencia de la cámara de diputados, la cual a través de su titular, y por conducto del secretario de la misma, para que convoque a los diputados que la integran a reunirse para resolver sobre la imputación, dentro del término de tres días siguientes. La fecha de la sesión será informada a ambas partes para que se presenten a dicha sesión para alegar lo que a su derecho convenga.

La sección instructora con un plazo de sesenta días naturales, plazo durante el cual deberá realizar las diligencias necesarias, y formular sus conclusiones hasta entregarlas a la secretaría de la cámara.

El plazo que se le otorga a la sección instructora para los efectos mencionados anteriormente, se computará a partir del día siguiente a la fecha en que se haya turnado la denuncia. En caso de razones ajenas a la actividad y

alcances de la sección instructora, ésta podrá solicitar de la cámara, que se amplíe el término por el tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción, dicha prórroga no deberá exceder de quince días.

Tomando en consideración el plazo que prevé el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cámara de diputados, para los efectos correspondientes, se erigirá en órgano de acusación, previa declaración de su presidente. Posteriormente la secretaría dará lectura (las constancias del procedimiento) a la síntesis que contenga los puntos básicos, así como las conclusiones formuladas por la sección instructora.

El artículo 29 de la ley secundaria multicitada establece en lo conducente que el denunciado tendrá derecho al uso de la palabra, y posterior a este, el acusado hará uso de la palabra. Lo anterior con el fin de que ambas partes aleguen lo que a su derecho convenga.

De lo anterior, se discutirá y votará la correspondiente conclusión propuestas por la sección instructora, en la cual se encuentra los puntos a que se refiere el artículo 17 de la ley reglamentaria.

El artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, determina para el caso de que la cámara resuelva procedente la acusación contra el servidor público, dicha acusación se pondrá a disposición de la cámara de senadores. Para lo anterior, la cámara acusadora designará una comisión de tres diputados para que ante el senado, sostengan la acusación. Por lo que con esto, se tiene como "concluida" la participación de la cámara de

diputados en su conjunto, dejando solo la participación de la comisión que sostendrá la acusación.

2.5.2.- La Cámara de Senadores como órgano de jurado y sentencia

En éste apartado, se analizará la función de la cámara de senadores en el juicio político.

Por lo anterior, es importante recordar, que el numeral 13 de nuestra Constitución Federal, establece el básico principio de igualdad ante la ley y prohíbe la existencia de tribunales especiales, salvo los tribunales castrenses, y los tribunales políticos, ya que este principio se vuelve regla, y ésta por necesidad tiene una excepción, como bien lo expone el jurista Manuel Herrera y Lasso en su obra denominada Estudios Constitucionales.

En materia de responsabilidad política, el senado constituye el órgano decisorio y sancionador de esta materia. La función para resolver los conflictos políticos, el senado funge como un amigable arbitro, mientras que en ejercicio de la facultad que le concede la fracción VII del artículo 76 constitucional, el senado es un verdadero juez, aunque la sanción que impone es de carácter estrictamente político, o como lo "expresó Benito Juárez en la sesión del 1º. De abril de 1872 del Congreso de la Unión: El gran tribunal para los delitos oficiales de los altos funcionarios."⁵⁹

⁵⁹ Del Valle, Alfredo. "Principios Elementales del Juicio Político" Folleto editado por el Partido de la Revolución Democrática México 1996. P.3

El artículo 76, fracción VIII constitucional y el 110 de dicho ordenamiento, hacen del senado un órgano de jurado y sentencia en el proceso del juicio político; lo que por necesidad lo obliga a erigirse en tribunal especial.

Al no ser objeto de estudio, el que sea o no válido el senado como tribunal especial; y si, el estudiar la intervención en el juicio político como órgano de sentencia, dejemos abierta la interrogante siguiente ¿Qué debemos entender por “nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales?”.

De lo anterior observamos que el numeral 13 constitucional le faltó expresar...” salvo aquellos tribunales que esta misma constitución autoriza. Lo anterior, consideramos, no dejaría lugar a la anterior interrogante, y a su vez daría entrada plena y libre de prejuicio a la función excepcional del senado en el juicio político.

El senado erigido en gran jurado de sentencia, cumple a la vez de tribunal, que obviamente, juzga, y en su oportunidad, de ser procedente, sancionar a los acusados por la cámara de diputados.

Pero analicemos cual es el procedimiento que debe utilizar y atender la cámara alta para resolver la pena que impone a los servidores públicos por los motivos mencionados en el párrafo anterior.

Para el análisis de lo antes expuesto en el párrafo que antecede, tomaremos en cuenta que la cámara de senadores deja a un lado sus funciones legislativas y toma a la vez el de órgano judicial, aunque como lo sabemos, es de manera excepcional.

Una vez remitida la correspondiente acusación en contra de determinado servidor público, por parte de la cámara de diputados, ante el senado; éste realiza un procedimiento con plazos breves a saber:

- 1.- Recepción de las conclusiones acusatorias de la cámara de diputados.
- 2.- El Senado turnará a la sección de enjuiciamiento, dichas conclusiones acusatorias.

Una vez que la sección de enjuiciamiento tenga en su poder la acusación; si lo estima prudente y de suma necesidad, podrá practicar las diligencias adicionales a fin de allegarse de elementos probatorios, los cuales, las partes omitieron y que en un momento dado pueden ser considerarse como pruebas fehacientes que demuestren la culpabilidad o inculpabilidad del acusado. Lo anteriormente con fundamento a lo establecido por el artículo 89 de la Ley Orgánica del Congreso General.

En el momento que la sección de enjuiciamiento de la cámara de senadores se erige como tal, emplazará a la comisión de tres diputados nombrados por la cámara baja para los efectos correspondientes, así como al acusado y su defensa, para que por escrito presenten sus alegatos, gozando las partes de un plazo de cinco días improrrogables, siguientes al emplazamiento para tales efectos.

Es importante mencionar que la integración de la sección de enjuiciamiento es por insaculación, y se considera una comisión ordinaria. De insaculación, debido a que el nombre o nombres de quienes la integran se deposita en sobres

cerrados y llegado el momento son sustraídos a la suerte para determinar quien forma parte de dicha sección.

La sección de enjuiciamiento, transcurrido el plazo previsto en el párrafo previo al anterior, con o sin alegatos de las partes, deberá formular los propios en vista de las consideraciones previstas por las partes en sus alegatos en caso de que los haya.

Las conclusiones de la sección de enjuiciamiento deberán contener la proposición de la sanción que corresponde al servidor público, debidamente fundada y motivada, (tal como lo establece el precepto 16 constitucional).

Si la sección de enjuiciamiento estima conveniente, dará uso de la palabra y escuchará directamente a la comisión de diputados que sostiene la acusación, al acusado y a su defensor. Lo anterior puede ser concedido a petición de los interesados.

Como se apuntó anteriormente, la sección de enjuiciamiento, podrá disponer la práctica de otras diligencias que considere necesario para efecto de poder integrar debidamente sus conclusiones. La secretaría de la cámara de senadores recibirá de la sección de enjuiciamiento, las conclusiones previamente emitidas por la comisión.

Una vez lo anterior, el presidente del senado anunciará que la sección de enjuiciamiento debe erigirse en jurado de sentencia dentro del término de las veinticuatro horas siguientes a que le fueron entregadas dichas conclusiones.

Posteriormente la secretaría deberá citar a la comisión de diputados, al acusado y a su defensor.

Una vez declarado el senado como jurado de sentencia procederá con los siguientes puntos a saber:

- a).- La secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la sección de enjuiciamiento.
- b).- Se concederá la palabra a la comisión de diputados, al servidor público o a su defensor.

Es importante destacar que el artículo 24, párrafo segundo, en su punto, dos carece de claridad, ya que no se especifica el objeto de conceder la palabra a las partes.

Pudiera pensarse que es con el fin de presentar pruebas, de defender sus alegatos o replicar lo que le refuten, sin poder asegurar el objetivo de otorgar el derecho al uso de la palabra.

c).- Retirado el servidor público y su defensa, y permaneciendo la comisión de diputados en la sesión, se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean puntos de acuerdo, que en ella se contengan. El presidente del senado hará la declaratoria correspondiente.

La resolución a que se refiere el párrafo quinto del 110 de la Constitución Federal debe estar respaldada mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión.

“La cámara de senadores, al tomarse la resolución de que se constituya en gran jurado, debe, técnicamente, rendir protesta adicional de conducirse con imparcialidad. La protesta se limita a conminar a los senadores a cumplir con la Constitución y leyes; la segunda protesta va más allá, llega a los campos de la equidad y la imparcialidad que debe caracterizar a dicho juez”⁶⁰

En México, a partir de 1917, el senado ha resuelto lo relacionado con la responsabilidad política de algunos servidores públicos, de los cuales enlistaremos los casos más relevantes:

“1.- 26 de junio de 1918, es sometido Agustín Alcocer en su carácter de Gobernador de Guanajuato, por el cargo de violaciones a la Constitución General de la República y por nepotismo.

“2.- 21 de agosto de 1918, es sometido Silvestre Mariscal en su carácter de Gobernador de Guerrero, por el cargo de abuso de autoridad, desobediencia, extralimitación de mando militar, usurpación del mandato; insubordinación.

“3.- 27 de junio, 5 y 6 de agosto de 1919, es sometido Andrés Osuna en su carácter de Gobernador provisional de Tamaulipas, por el cargo de violaciones a la Constitución, incumplimiento a sus deberes de gobernador provisional, de convocar a elecciones durante más de un año y excederse en funciones al promulgar legislación.

“4.- 28 de septiembre, 1, 2, 3, y 29 de diciembre de 1919, es sometido Ernesto Ferrusquía en su carácter de ex-gobernador de Querétaro, por los cargos

⁶⁰ Op. Cit Arteaga NAVA, Elisur., pag-385.

de expedir decretos que aluden a los poderes ejecutivos y legislativos y por la expedición de leyes violatorias al régimen democrático, representativo y federal para obstaculizar la candidatura de José Ma. Trichuelo, e imponer la del que fuera finalmente el gobernador, a partir del 1º de octubre de 1919, Salvador Argüán.

"5.- Gobernador de Coahuila: Arnulfo González, es sometido por los cargos de: Delitos oficiales: aprehensión de líderes obreros y diputados e inderción de su fuero. El 19 de febrero de 1923 se acordó designar una comisión para darle seguimiento al proceso.

"6.- 17 de octubre de 1924, es sometido Tiburcio Fernández, en su carácter de Senador y Gobernador

"7.- 12 de febrero de 1926 es sometido Emilio Portes Gil en su carácter de Gobernador de Tamaulipas, por los cargos de ataques a las instituciones republicanas y federales por haber depuesto al ayuntamiento de Jaumave y haber designado en su lugar una junta de administración, sin haber estado constitucionalmente fundamentado para ella.⁶¹

Lo anterior obedece a una parte importante del gran listado de funcionarios que han sido sometidos al juicio político, en los cuales en su mayoría no fueron sancionados debidamente.

Interesante resulta conocer la esencia del senado como órgano de sentencia en Estados Unidos, en relación al juicio político. Al respecto, hemos

⁶¹ Por la Razón de la Ley, Libro tres. Historia del Senado Mexicano. Editorial H. Cámara de Senadores. México 1987. Pág-103*107

dicho que el Impeachment norteamericano proviene de la legislación británica, el cual fue implantado en el vecino país del norte con las debidas adecuaciones. El Legislador Norteamericano consideró que el mismo juzgador no podía ser al mismo tiempo el acusador.

“El diputado Gouverneur Morris consideró que si la Suprema Corte decidía los juicios políticos, por su carácter órgano imparcial y alejado de las luchas partidarias, desestabilizaría a los demás poderes. Por ello el diputado David Brearly propuso el cuatro de septiembre de 1787 que fuera el senado el encargado de juzgar la responsabilidad política ya que el senado con su numeroso cuerpo e independencia contrarrestaría finalmente las acusaciones infundadas de los enemigos políticos. Posteriormente Alexander Hamilton confirmaría esa crítica al decir: “El tribunal que juzgue a las causas políticas, necesita estar integrado por un cuerpo numeroso de jueces, el procedimiento no debe ser tan rígido como el normal, y no necesita de un jurado.

De lo anterior, “Joshep Story Explica que la función jurisdiccional del senado en relación con los juicios políticos, corresponde a la naturaleza de las acusaciones en contra de personajes de la vida política de un país, así como a la flexibilidad en los procedimientos que el senado debe resolver. Para Story, el senado tiene la ventaja de estar integrado por servidores de elección popular que no depende del presidente para ser designados, desventaja que se observa con los Ministros de la Suprema Corte y por la cual estarían imposibilitados para juzgar al presidente, o cualquier funcionario de la administración pública.⁶²

⁶² Ibidem. P.108

2.6.- Generalidades del Proceso.

El juicio político es uni-instancial, ya que no existe recurso a favor del inculpado que se pueda interponer con posterioridad a la resolución que condena o absuelve al reo, es decir, no existe ni primera ni segunda instancia, tal como sucede en el juicio ordinario civil o penal, lo anterior por disposición de la Constitución Federal, en su artículo 110, párrafo último.

Otra de las cuestiones que caracterizan al juicio en estudio, es que, es un procedimiento de excepción, ya que sólo se sigue a determinados funcionarios que se encuentran al margen del procedimiento del orden común de persecución y castigo. Aquí se trata de juzgar a un igual, es decir, se trata de un juicio entre pares ya que la excitación de este procedimiento político implica que el poder legislativo federal distraiga sus funciones ordinarias de legislar para abocarse a la de juzgar a un miembro del grupo de poder.

"También presenta características parecidas a las del juicio sumario, ya que este proceso no admite excepciones dilatorias, no puede haber incidentes de previo y especial pronunciamiento."⁶³

Del artículo 20, fracción VIII, de la Constitución Federal emana la regla general que retoma el artículo 114, en su primer párrafo del mismo precepto, el cual reitera que el gran jurado está obligado a sentenciar la causa antes de un año. Pero no obstante, establece una excepción, no obstante que se trata de faltas leves, no se puede imponer más allá del plazo de cuatro meses.

⁶³ Arteaga Nava, Elisur. Op. Cit. p.327.

Se considera que el juicio político es un procedimiento absorbente, ya que el acusamiento por parte de la cámara de diputados, obliga al gran jurado a que su único objeto y atención sea el de conocer de este juicio, ya que están en juego los altos intereses nacionales; por lo que mientras el Senado no resuelva de manera definitiva lo referente al impeachment, no podrá conocer de otros negocios.

Asimismo se considera como elemento característico del juicio político el que es de oportunidad política, ya que no puede dejar de existir y promoverse entre los miembros del grupo de poder, ya que el órgano juzgador está en aptitud de elegir entre cualquiera de las posturas de la parte acusadora o acusada, en base a los elementos que ambas partes pongan al alcance del juzgador.

Es además, un juicio restringido, ya que solo se entabla contra un tipo determinados servidores. El artículo 108 constitucional enlista, a quienes, para efectos de responsabilidad, son considerados servidores públicos, lo que no implica que todos estos sean sujetos de juicio político, por lo cual ha querido el Constituyente, otorgarle al artículo 110 un espacio para precisar, que tipo de funcionario público es susceptible de juicio político, tal y como se planteó en el punto 2.4 del presente capítulo.

Se trata de un juicio en el que durante su procedimiento se da el principio de oralidad, por lo que el defensor debe ser un "Vir bonus dicendi di pirtus". Se da también el principio de escritura por lo que puede decirse que es un proceso mixto.

En el juicio político, el acusado tiene el beneficio de que se presume su inocencia salvo prueba en contrario, por lo que la carga de la prueba corresponde al acusador; lo cual no implica que el acusado no pueda o deba presentar sus pruebas que le permitan demostrar su inocencia. Es en este sentido parecido a lo que en un juicio laboral sucede; con relación a la carga de la prueba.

Tiene el juicio, otro sentido excepcional, ya que a razón del inicio de este juicio, el poder legislativo federal se inmiscuye en las funciones del poder judicial; en el sentido de dictar sentencia, lo que no implica que el gran jurado esté facultado para imponer cualquier pena ajena a la que corresponda al responsable de algún acto u omisión que va en contra de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho del interés nacional.

2.7.- Sanciones.

Antes de abordar el punto referente a las sanciones a que se hacen acreedores los servidores públicos responsables por la comisión, durante su encargo, de actos u omisiones que sean causales del juicio político, debemos determinar lo que se entiende por sanción.

“La sanción puede ser definida como la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con la obligación. La sanción encuéntrase condicionada por la realización de un supuesto, tal supuesto tienen carácter secundario ya que consiste en la inobservancia de un deber establecido por una norma a cargo del sujeto sancionado.”⁶⁴

⁶⁴ García Maynez, Eduardo. “Introducción al Estudio del Derecho”. Cuadragésimasexta edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1994. P.295

El juicio político concluye con la sentencia absolutoria o condenatoria para el acusado, de ser el segundo de estos supuestos, el gran jurado le impondrá una "sanción" consistente en la inhabilitación o destitución del cargo que desempeña cuando incurrió en el supuesto legal que dio origen a todo el proceso; desde su parte indagatoria hasta el cierre de instrucciones digámoslo así. Al respecto, corresponde a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual en su artículo 8º establecen el tiempo durante el cual estén inhabilitados los servidores públicos para desempeñar cargos en la administración pública y demás cargos del elección popular.

Así, el precepto legal aludido en el párrafo anterior, establece como sanción, para efectos de inhabilitación, el término de uno y hasta veinte años como máximo, lo cual como lo observaremos, es muy diametral la sanción respecto a la máxima y además queda a discreción del cuerpo que forma el gran jurado la composición del tiempo durante el cual el condenado quedará inhabilitado para fungir como servidor público.

Aunque el artículo 110 constitucional, menciona el tipo de sanción aplicable contra el responsable declarado, no establece la sanción desde el punto de vista del tiempo de inhabilitación, si así es el caso, no plantea la posibilidad de imponer el tiempo medio aritmético.

Es importante recordar que sería un error de técnica jurídica decir que al acusado se le impone una "pena" de ser declarado culpable, ya que no se le impone pena, sino sanción. La pena es para el sentenciado desde el punto de vista penal.

Importante resulta cuestionar el hecho de: ¿Qué tan violatorio a las garantías constitucionales resulta la inhabilitación del sentenciado, considerando que el mismo artículo 5º Constitucional establece: a ninguna persona podrá impedírsele a que se dedique a la profesión, industria, comercio, o trabajo que le acomode siendo lícito. El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataque a los derechos de terceros, o por resolución gubernativa dictada en términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad...⁶⁵ Aquí observamos, que la inhabilitación como sanción, no es impuesta ni por autoridad judicial ni gubernativa.

Volviendo al hecho que plantea la necesidad de establecer si la determinación del senado en sentido condenatorio se convierte o no en la imposición de una pena. Al respecto podremos enfáticamente asegurar que no se trata de la imposición de una pena, sino más bien de la imposición de una sanción. Al respecto nos atenemos a la interpretación que se desprende del mismo artículo 21 constitucional que establece: La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial; y aunque el senado funge en el juicio político como autoridad judicial, no lo es en realidad, por lo que la determinación condenatoria nunca será la imposición de pena alguna.

Por otra parte, la inhabilitación resulta a nuestro juicio, un acto que vulnera la garantía mencionada en el artículo quinto constitucional, ya que si bien la causa que originó la destitución e inhabilitación radica en la ineficacia, negligencia o deslealtad a los principios del estado de derecho. Ciertamente resulta también que no se puede etiquetar a un individuo, como inepto durante un lapso de tiempo considerable, pues con la destitución del cargo está pagando su

⁶⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 5º y 21

incapacidad momentánea para dirigir el cargo que le fue conferido, lo que no implica que el funcionario sea inservible a posteriori en algún cargo del servicio público.

Ahora, otra interrogante surge al momento que el gran jurado determina condenatoriamente en el juicio político. ¿Quién será la autoridad ejecutora, es decir, la encargada de dar cumplimiento a la sentencia política? ¿El mismo senado?; esto implicaría que el gran jurado sería el juez, jurado, y verdugo del funcionario, lo que implica de ser así, un acto ilimitado de autoridad por parte de un órgano del poder, lo que representa una afrenta al principio de la división de poderes.

Como complemento a lo referente a la sanción que recibe el funcionario público sentenciado políticamente, en este caso, es acreedor a la imposición de una sanción en estricto apego a lo que García Maynez establece como tal, es decir, la norma jurídica trae consigo consecuencias; ahora, la inobservancia de un precepto jurídico, tiene como consecuencia la sanción. Lo anterior como una forma sui generis de manifestación de las consecuencias de derecho, convertida casi siempre a un deber más a cargo del sujeto sancionado.

García Maynez establece una clasificación clara de la consecuencia, y para tal caso, el habla de una consecuencia primaria y una consecuencia secundaria.

"Como generadora de consecuencias > Norma Jurídica < Como obligación.

"La consecuencia primaria > La inobservancia < de la obligación.

"Consecuencia secundaria > Sanción < Consecuencia."⁶⁶

⁶⁶ Ibidem. P.296

Para ejemplificar lo anterior, podremos decir que las causales del juicio previstas en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son el precepto legal, la obligación del servidor público en el observar dicho precepto se convierte en la obligación. La inobservancia de dicha obligación traerá como consecuencia la sanción en su sentido secundario, y la inobservancia en su aspecto primario.

CAPÍTULO TERCERO.- Análisis de la fracción I y II, previstas en artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

"Advierto al lector que éste capítulo debe ser leído con calma y tranquilidad, porque no conozco el arte de ser claro para quien no quiere ser atento",⁶⁷

Así me permito iniciar este tercer capítulo, que es en esencia, la parte importante del presente trabajo, por lo que su lectura requiere de un detenido análisis a través del cual, podremos entender porqué consideramos a las causales del juicio político mexicano son nebulosas y ambiguas; al menos los dos primeras, contenidas en las Fracciones I y II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Abordaremos el tema que nos ocupa, no sin antes establecer lo que debemos entender por Interés Público Fundamental. Para el profesor Miguel Acosta Romero representa, al menos desde el punto de vista lexicográfico: "Interés Común notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos. Aplícase a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado"⁶⁸

Ponemos a consideración del lector, la exposición de motivos de la reforma constitucional en su título IV, de 1982, en lo que refiere a juicio político.

⁶⁷ Rousseau, Juan Jacobo. "El Contrato Social o Principios de Derecho Político" Editorial Porrúa, S.A Octava Edición, México 1987. Pág-30.

⁶⁸ Acosta Romero, Miguel. " Segundo curso de Derecho Administrativo". Segunda edición. Editorial Porrúa; S.A. México 1993. p.1050.

Consideramos importante que se tenga al alcance los elementos que le permitan juzgar, y en su caso, determinar si el legislador de 1982, consideró o no la ambigüedad de las causales que ya mencionamos, referentes al juicio político en México.

Por lo anterior, reproduciremos de manera parcial la exposición de motivos de la reforma al Título IV de la Constitución Federal de 1982.

3.1.- Exposición de Motivos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, Con relación al juicio político

Aquí mostramos los fragmentos de la reformas mencionadas en este apartado, y que refieren únicamente al juicio político, y que el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades que la propia Constitución le otorga, envió para su discusión y aprobación a la Cámara de Senadores en los siguientes términos:

A. C.C. SECRETARIO DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.

PRESENTE.

La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, y los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia

una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en bienestar de su convivencia social.

Esta iniciativa de reformas y adiciones a nuestra Constitución Política, conjuntamente con la leyes secundarias consecuentes que estamos sometiendo al H. Congreso de la Unión, es el primer paso para que la renovación moral se haga gobierno y la sociedad pueda en él a fin de que la corrupción no derrote sus derechos.

La iniciativa propone avanzar en el tratamiento a que están sujetos los servidores públicos.

Sometemos, en consecuencia, esta iniciativa para reformar y adicionar las responsabilidades constitucionales de los servidores públicos a fin de establecer en la esencia de nuestro sistema jurídico, las bases para que la arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad e ineficacia no prevalezcan, no corrompan los valores superiores que debe tutelar el servicio público.

La guía del derecho, síntesis de la moralidad social, y lo primero es que sus fundamentos constitucionales se actualicen para satisfacer lo que los mexicanos esperamos del servicio público.

TITULO CUARTO.

El Título Cuarto Constitucional estableció en 1917, hace ya casi sesenta y seis años, las bases para responsabilizar a los servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones para con la sociedad. Desde entonces, uno

solo de sus siete artículos ha sido reformando en tres ocasiones y solo para regular procedimientos de remota aplicación.

Es impostergable la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando de raíz el Título Cuarto Constitucional que actualmente habla de “las responsabilidades de los funcionarios públicos”. Se cambia al de “Responsabilidad de los Servidores Públicos”. Desde la denominación hay que establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comparte su empleo, cargo o comisión.

La obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.

Las nuevas bases constitucionales que proponemos se inspiran en este principio igualitario, al mismo tiempo que establecen con claridad las responsabilidades políticas, penales, administrativas que pueden resultar de esas obligaciones comunes de todos los servidores públicos.

La iniciativa propone reordenar el Título Cuarto, estableciendo los sujetos a las responsabilidades por el servicio público (artículo 108); la naturaleza de dichas responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito (artículo 109); el juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes (artículo 110); la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que

no se confunda su aplicación con represalias políticas (artículo 111 y 112); la naturaleza de las sanciones administrativas.

La iniciativa preserva principios y procedimientos constitucionales establecidos para determinar las responsabilidades de los servidores públicos: El juicio político substanciado en el Congreso de la Unión, el procedimiento ante la Cámara de Diputados para proceder penalmente contra los altos funcionarios públicos, durante el ejercicio de sus encargos, a los que hay que ofrecer una protección constitucional para que la acción penal no se confunda con la acción política, y la sujeción a responsabilidades civiles de todo servidor público durante el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

ARTÍCULO 109.

La Constitución consagra:

En consecuencia con el más estricto respeto a la soberanía de los Estados que integran nuestro pacto Federal, pero reflejando, de acuerdo con los principios de nuestra democracia, las demandas de nuestro pueblo, la iniciativa propone que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de su respectiva competencia establezcan las responsabilidades exigibles política, penal y administrativamente por el incumplimiento de las obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, legalidad, imparcialidad, economía y eficacia que los servidores públicos deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. Lo anterior, junto con las reformas y adiciones propuestas en los artículos 108 y 134, es el fundamento para que la sociedad nacional pueda exigir responsabilidades a quienes sirven sus "intereses públicos"⁶⁹ bajo cualquier forma en que se le sirva a cualquier nivel de gobierno.

⁶⁹ Acosta Romero Miguel. Opus Cit

Por otra parte se propone el establecimiento de vías políticas y administrativas distintas, y autónomas entre sí para exigir las responsabilidades mediante el juicio político substanciado en el Congreso de la Unión, y mediante procedimientos administrativos para sancionar el incumplimiento de las obligaciones de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a cargo de los servidores públicos.

La iniciativa recoge la necesidad de controlar con procedimientos políticos, penales y administrativos adecuados para prevenir y sancionar la corrupción pública, pero evita la confusión entre ellas estableciendo la autonomía de los procedimientos respectivos. Al mismo tiempo, ofrece la garantía de que no podrán imponerse dos veces a una misma conducta sanciones de una misma naturaleza por los procedimientos autónomos facultados para aplicarlas.

ARTÍCULO 110.

La iniciativa preserva la intervención de ambas Cámaras al Congreso de la Unión en el juicio político a los senadores y diputados al Congreso de la Unión, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los secretarios de despacho, a los jefes de departamentos administrativos, al Jefe del Departamento del Distrito Federal, al Procurador General de la República, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal (y en la actualidad, a los miembros jerárquicos del Instituto Federal Electoral⁷⁰)

Añade como sujetos de responsabilidad política a “los demás servidores públicos que determine la ley de responsabilidades”. Con ello se busca ampliar el

⁷⁰ Cfr. con el Artículo 110 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

espectro de servidores públicos que despachan asuntos de interés público fundamental y manejan recursos federales, pero que no están contemplados en la enumeración anterior.

El crecimiento económico y social ha obligado a la expansión no solo de gobierno sino también de las actividades del Estado. Hay una amplia variedad de servidores públicos cuya conducta es susceptible de responsabilidad política, pero que ella no está reconocida en nuestro ordenamiento Constitucional. El dinamismo en la evolución de la sociedad hace irrazonable prever casuísticamente, a nivel constitucional, los cargos públicos que pueden comportar responsabilidad política, además de los que establecen los términos vigentes de la Constitución. La actualización de estas responsabilidades de acuerdo con el desarrollo del país, con la evolución del Estado y con las demandas políticas del pueblo, corresponde al poder Legislativo Constituido.

La iniciativa, además, adecua la terminología de las instancias instructoras y enjuiciadoras a nuestra cultura jurídica. Propone que la Cámara de Diputados actúe como "Jurado de Acusación" y la Cámara de Senadores como "Jurado de Sentencia", en el juicio sobre responsabilidades políticas, eliminando así la deformación terminológica de la institución del "Gran Jurado" proveniente del derecho anglosajón.

ARTÍCULO 112.

La iniciativa propone aclara la protección constitucional necesaria para prevenir de represalias políticas por el despacho de los intereses públicos fundamentales, no se utilice como medio de impunidad frente a los delitos que

cometan los servidores públicos que han dejado de despachar asuntos públicos de dicha naturaleza.

ARTÍCULO 114.

La iniciativa propone ampliar el término de prescripción para los delitos cometidos por los servidores públicos con fuero durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión de un año a lo que establezca la Ley Penal sin poder ser nunca menor a tres, y establece que la prescripción se interrumpe en tanto se goce del fuero. Lo que busca es restringir la protección constitucional a una garantía procedimental que prevenga meramente la confusión de las acciones políticas y las penales y que no degeneren en fuente de inmunidad para los servidores públicos que delinquen.

Por otra parte se propone que el juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeña su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después, para circunscribir su procedimiento al ámbito en el que razonablemente es procedente exigir responsabilidades políticas.

ARTÍCULO 22.

En cuanto a las facultades del Senado, se hace lo propio, reformando la fracción VII del artículo 76, para adecuar la participación de la Cámara de Senadores en el juicio político previsto en el artículo 110, y a su vez, se deroga la fracción IX, que se refiere al procedimiento especial para funcionarios judiciales que desaparece.

ARTÍCULO 134.

De acuerdo con las ideas antes expuestas y en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere en artículo 71, fracción Y, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de reformas y adiciones al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que comprende a los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4a., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127, en los siguientes términos.

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforma el Título de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que quede como sigue:

TÍTULO CUARTO De las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Artículo 108.- Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, en el Congreso de la Unión o en los Poderes Judicial Federal del Distrito Federal, se reputará como servidor público federal y será responsable por los actos u omisiones en que incurra en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del párrafo anterior, el carácter de servidor público de quienes

desempeñan empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios y las responsabilidades de aquellos.

Artículo 109.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidades, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrán, mediante el juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Cualquier persona puede denunciar ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Artículo 110.- Son sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y los demás servidores públicos que determine la ley. Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado. Conociendo de la acusación, la Cámara de Senadores, erigida en gran jurado de sentencia, aplicará las sanciones correspondientes mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Artículo 114.- El procedimiento del juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se reforman y adicionan los artículos 22, 73 fracción VI, base cuarta, 74 fracción V, 76 fracción VII, 94 y 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que queden como sigue:

Artículo 74, fracción V.-

I-IV...

Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como jurado de acusación en los juicios políticos que contra estos se instauren.

Artículo 76, fracción VII.-

I-VI.-...

Erigirse en Jurado de Sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los funcionarios públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.

TRANSITORIOS.

ARTÍCULO PRIMERO..."

ARTÍCULO SEGUNDO..."

ARTÍCULO TERCERO.- Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente decreto, los Estados de la Federación a través de sus congresos constituyentes locales, iniciarán las reformas constitucionales necesarias para cumplir las disposiciones del Título Cuarto de la Constitución General de la República, en lo conducente.

Reitero a ustedes las seguridades de mi más distinguida consideración.

SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN.

Palacio Nacional, a 2 de diciembre de 1982.

EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

MIGUEL DE LA MADRID H.

Hemos presentado los fragmentos de las reformas al Título Cuarto de la Constitución General de la República de 1982, en lo referente al juicio político.

De dichas reformas se desprende que el Título dejó de enunciarse: "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", para decir: " De la Responsabilidad de los Servidores Públicos". Además la reforma amplía régimen de servidores públicos susceptibles a responsabilidad Constitucional, pues se extiende a: "Todas las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal, ordena a las Constituciones locales a que precisen el carácter de servidores públicos, y los amplía, pues la Constitución de antes de 1982 sólo consideraba a los Gobernadores para tales efectos, y agrega como causas de responsabilidad la violaciones graves a la Constitución Federal y leyes que de ella emanen. Dicha reforma establece claramente las bases para que no se confunda la aplicación del juicio político con la responsabilidad penal o administrativa.

La iniciativa que nos ocupa retoma la garantía constitucional que prevé el artículo 23 de dicho ordenamiento, pues establece que No podrán imponerse dos veces a una solo conducta sanciones de la misma naturaleza.

Faculta al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados dentro de su respectiva competencia para expedir la ley sobre la materia, así como también faculta al Senado para erigirse en Gran Jurado de Sentencia en lo concerniente al juicio político.

Asimismo establece la acción popular para denunciar los delitos de los servidores públicos.

Por lo que respecta al artículo 110, amplía el espectro de los servidores públicos sujetos a juicio político, por el manejo de fondos o recursos federales. Establece la inatacabilidad de las resoluciones y declaraciones de ambas Cámaras. Propone a la Cámara de Diputados como órgano de acusación a la de Senadores como órgano de sentencia en el juicio político.

No obstante lo anterior, expondremos también, la exposición de motivos de la reformas y adiciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en diciembre de 1982 se turnó para su aprobación a la Cámara de Senadores, como consecuencia de las reformas constitucionales que abordamos en los párrafos anteriores.

Aquí presentamos los fragmentos de dicha exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y queda de la forma siguiente:

CC. SECRETARIOS DE LA CÁMARA DE
SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.

P R E S E N T E.

En un estado de derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confieren. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el estado de derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

El estado de derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Esta iniciativa propone reglamentar dicha propuesta de reforma constitucional a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurrir por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

La legislación vigente establece un juicio de carácter político para quienes tienen responsabilidad por el despacho de intereses públicos fundamentales. Pero hay una laguna legislativa respecto a las obligaciones que debe seguir todo servidor público frente a la sociedad y el Estado, así como respecto a las responsabilidades por su incumplimiento y las sanciones y los procedimientos administrativos para aplicarlas.

La Ley de Responsabilidad que se propone, desarrolla los principios que sobre la responsabilidad política define la iniciativa del Título Cuarto

RESPONSABILIDADES POLÍTICAS.

En consecuencia, la Ley Federal de Responsabilidades determina las conductas por las cuales, por afectar a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, se incurre en responsabilidad política y se imponen sanciones de esa naturaleza. Los sujetos de responsabilidad política, por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, son los senadores y diputados al Congreso de la Unión, ministros, magistrados y jueces de Distrito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamentos administrativos, y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal; los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de los Estados. Estos últimos por violaciones a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales. (Actualmente han sido agregados al listado, los funcionarios del Instituto Federal Electoral).

Con fundamento en lo contemplado en el Título Cuarto, se agregan en la iniciativa a los directores generales de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, como sujetos de responsabilidad política, considerando que el artículo 93 Constitucional reconoce naturaleza política a sus funciones, al asimilarlos a los secretarios de despacho y jefe del departamento administrativo, por lo que se refiere a sus relaciones con el Congreso de la Unión.

Esos funcionarios, dada la expansión que ha registrado el sector paraestatal, cuidan recursos y tiene a su cargo funciones de tal trascendencia, que más allá de la esfera administrativa y penal, deben ser sancionados con penas políticas, si su conducta redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

Las responsabilidades políticas, que se sanciona con destitución e inhabilitación, se sujetan a un procedimiento que se arregla a las garantías que consagra el artículo 16 Constitucional y que es denominado Juicio Político, por su naturaleza materialmente jurisdiccional. Asimismo se aseguran los principios procesales de expedites, "imparcialidad"⁷¹ y audiencia.

Conforme a nuestra tradición constitucional y a la vocación de equilibrio del Poder Legislativo, el juicio político es desenvuelto bicamaramente, de modo que la H. Cámara de Diputados, erigida en Jurado de Acusación, instruya el procedimiento y sostenga la acusación ante el Senado, erigido en Jurado de Sentencia, para que éste resuelva en definitiva.

Por otra parte, se incorporan las conductas que la ley en vigor considera que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y del buen despacho, añadiéndose una conducta que deteriora las finanzas públicas y afecta la buena marcha administrativa: La violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas y presupuestos y a las leyes que determinan el manejo de los fondos públicos.

⁷¹ Es falso que el principio de imparcialidad se presente en el Juicio Político, debido a la ausencia de pluralidad partidista en el Congreso de la Unión, por lo menos hasta antes del 6 de julio de 1997.

La inhabilitación, que junto con la destitución es una de las sanciones políticas que pueden imponer la H. Cámara de Senadores, podrá extenderse hasta veinte años.

De lo anterior, se observa que el legislador de 1982, plantea, como situación de gran trascendencia, la necesidad de ampliar el espectro de los servidores públicos sujetos al juicio político. Observamos que los legisladores enfocaron su interés al hecho de diferenciar en la Declaración de Procedencia y Juicio Político, pues deja a un lado el término delitos y faltas oficiales, los cuales durante un lapso prolongado causaron confusión entre los juristas mexicanos, y principalmente, al mismo Poder Legislativo.

Por lo anterior, jurídicamente es válido sostener que el legislador de 1982 no tomó, o no quiso tomar en cuenta lo necesario que es determinar y precisar lo que debemos entender por "Ataques a las Instituciones Democráticas" y a los "Ataques a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal", estas como causales del juicio político, las cuales se encuentra previstas en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es claro y evidente que el legislador de 1982, dejó sin hipótesis normativa en sus dos primeras fracciones al precepto legal que referimos en el párrafo anterior. Por lo que con dicha omisión, quedó abierta y al arbitrio del legislador en su conjunto, el criterio para determinar si la conducta del servidor público de los señalados en el artículo 110 Constitucional es o no causa de incoacción de juicio político contra el sujeto susceptible a la responsabilidad política (hacer referencia al art 12 inciso c) de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, donde indica que la comisión emitirá su resolución en la que estima que

existen elementos de prueba para la iniciación del juicio político). Ahora, aunque el inciso d) de dicho precepto legal, de alguna manera, subsana dicha discrecionalidad que se da generalmente en un poder legislativo con escasa pluralidad política. (Mayoría representativa de los partidos políticos, al menos hasta antes del 6 de julio de 1997).

El dejar abierto al criterio de los miembros del cuerpo legislativo la interpretación de las dos primeras fracciones de la Ley Federal de Responsabilidades, constituye un atropello a los elementales principios de un Estado de Derecho, en donde todo lo actuado por algún miembro de los poderes de la Unión, en este caso el Poder legislativo, debe en su actuar, atenerse y seguir con lo establecido por la propia norma de derecho previamente establecida.

Hay quienes sostienen tesis contraria a la expuesta en el párrafo anterior, ya que basan la razón de su postulado en el sentido de que la propia norma Constitucional y la norma jurídica secundaria le dan al legislador, en lo referente al impeachment mexicano, la facultad de determinar, basándose en el criterio personal de los miembros de Poder Legislativo, si es procedente incoar juicio político o su impropiedad contra algún miembro sujeto al mismo. Lo anterior en atención a la naturaleza de la conducta, y al análisis de la misma que se le imputa al servidor público presuntamente responsable.

3.2.- Análisis a la fracción I del artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público (Ataques a las Instituciones democráticas).

El artículo 7º, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé, como lo hemos indicado, que una causal del juicio político, es, la conducta u omisión del servidor público susceptible a dicho juicio, que represente un ataque a las instituciones democráticas. El análisis de este precepto legal es de suma importancia, pues de lo que aquí resulte, servirá para reafirmar, o bien, retractarnos en lo que expresamos en nuestra exposición de motivos que presentamos al inicio del presente trabajo. En dicha exposición de motivos, referimos que este precepto legal (fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos) deja entrever la ausencia de una hipótesis normativa que nos permita entender claramente, cuando un servidor público, es o no, responsable políticamente por algún acto cometido durante el desempeño de su función pública o como consecuencia del ejercicio de la misma.

+

Pero, ¿qué criterios debemos universalizar para establecer que las conductas de los sujetos previstos en el artículo 110 Constitucional, constituyen o no un ataque a las instituciones democráticas?.

Existe un significado teórico y lexicográfico de la oración que compone el precepto contenido en la fracción I del artículo 7º del cuerpo legal en estudio. Para lo anterior debemos, - así lo consideramos -, descomponer la oración ataques a las instituciones democráticas, al menos para encontrar de momento su significado lexicográfico, por lo que encontramos que:

Ataque, por su parte, represente o simboliza "Agresión, trabajo de trinchera, acontecimiento y asalto, crisis"⁷²

Instituciones representa "plural de institución, que significa Ley u Organización de un país."⁷³

Democráticas como "relativo a la democracia y significa, Gobierno en el que el pueblo ejerce la soberanía."⁷⁴

Antes de emitir una opinión respecto a la interpretación que se le pudiera dar al precepto legal que nos ocupa, deseamos dejar en claro que es un enfoque meramente subjetivo, tomando en consideración que existen tantas interpretaciones del término que configura el precepto que aquí estudiamos, como juristas que lo han abordado. Una vez claro lo anterior, podemos aseverar, al menos desde el enfoque lexicográfico, que:

El ataque a las instituciones democráticas se puede tipificar con aquellas conductas, sean actos u omisiones, realizados por cualquier servidor público previsto en el artículo 110 de nuestro máximo ordenamiento, que a su vez provoque crisis, (material o subjetiva) al principio básico y al espíritu de una ley u otro elemento de organización y buen funcionamiento de las formas de gobierno del estado nacional – que a propósito abordaremos en el siguiente apartado del presente capítulo – y pudiera ser el ataque a alguna Secretaría de Estado por ejemplo, u otra dependencia de la Administración Pública Federal. Abriendo paréntesis, se puede también considerar un miembro del cuerpo colegiado legislativo, sea local o federal, pues recordemos que la teoría constitucionalista considera que la representación proporcional es una institución democrática.

⁷² García Ramón - Pelayo y Gross, "Pequeño Larousse Ilustrado," Décimo quinta Edición, Editorial Larousse, México 1991, p. 107.

⁷³ García Ramón, Op. Cit. p. 584

⁷⁴ Ibidem. p 324

De la complejidad de lo anterior, radica el problema de la eficacia del juicio político, ya que niega al legislador la oportunidad de poder distinguir con claridad la verdadera esencia de la causa del impeachment mexicano.

Recordando que lo anterior es sólo una apreciación subjetiva de lo que pudiera entenderse como un ataque a las instituciones democráticas, empero, esto no es tan sencillo, pues no se trata de una simple descomposición gramatical de la oración. No obedece, afortunadamente a simples descripciones lexicográficas de lo que se pudiera deducir, ya que obedece a situaciones extraordinariamente políticas donde el significado es otro, por lo tanto, deseamos tomar el concepto de Institución y Democracia desde el punto de vista doctrinal; no obstante que nuestra Carta Magna, en su artículo 40 ya se emplea el término "democrática" como forma de gobierno.

Para la doctrina la Institución y Democracia como elementos del Estado, son entendida con matices en ocasiones discrepantes entre sí.

En lo concerniente al concepto de institución, la doctrina lo describe en lo general, como uno de varios elementos, que en su totalidad forma al gobierno administrativamente hablando.

Aquí tendríamos que dividir a los tres Poderes de la Unión, resaltando que cada órgano de estos se puede considerar una Institución política.

Pero institución en el ámbito que nos interesa lo podemos considerar como un conjunto de leyes que forman un cuerpo legal a través del cual un gobierno se organiza por medio de sus elementos constitutivos. Con relación a lo anterior, encontramos por principio de cuentas que la teoría Constitucionalista hace dos

distinciones concernientes a las Instituciones: Las jurídicas y políticas, así como las económicas. La teoría que referimos establece que la institución no es simplemente una superestructura o imagen de la sociedad y la economía. La teoría institucionalista refiere a sus principales constitutivas tradicionales, desde el punto de vista jurídico-político los cuales son:

- a).- La Cámara Legislativa (diputados – locales y federales – Senadores) y todos los elementos que le permitan funcionar y ser elegidos a través del sufragio. (Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral).
- b).- El sistema legal (la Constitución Federal y leyes que de ella emanen).
- c).- El mismo Estado nacional en su conjunto, con todo lo que esto implica, aunque lo anterior pudiera dar lugar a opiniones en el sentido de que este último abarcaría los dos anteriores.

Podemos conceptualizar a la institución como un conjunto de pausas para la actividad organizativa mediante la cual, los seres humanos rigen su vida material en el espacio y en el tiempo, es decir, cuando las formas jurídicas llegan a convertirse en formas orgánicas se llaman instituciones, (por ejemplo, la misma Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), a lo que se llega sólo cuando el vehículo que le permite ser, adquiere consistencia, protegida por una conciencia viva y operante, que actúa endógenamente y cuyo fin es exógeno.

En concreto, la institución – jurídica o política, que a fin de cuentas no puede subsistir una sin la otra – se traduce en la estabilización de forma jurídica de convivencia. Su elemento de continuidad no basta por sí misma para crear la

institución. "Solo se institucionaliza la que adquiere vitalidad orgánica, la que se incorpora a la sociedad con carácter anatomofisiológico."⁷⁵

"Se pudiera decir, que el material plástico de que está compuesto el Derecho adopta sus formas a la exigencia de un constante fluir característico de la unidad social a lo largo de la historia. Cuando este material plástico fragua, es decir, se solidifica o consolida, tal como ocurre con el yeso o el cemento – su forma adquiere fijeza definitiva o, por lo menos durable. En ese momento se configura la institución que es siempre una estructura. Su durabilidad reposa sobre el acierto con que se plasma la subsistencia ética mediante la cual se expresa la voluntad humana de ser y de persistir. De esta manera lo institucional trasciende lo individual y lo efímero, y satisface cierta apetencia espiritual de la humanidad dirigida hacia una finalidad que por remota, se confunde con valores de imposible realización."⁷⁶

Por otra parte, retomando el término democracia, debemos advertir, que las dos palabras griegas de las que se compone la misma (demos y kratos) ambas son, aunque en diferente medida, ambiguas. Kratos significa fuerza, más aún fuerza aplastante, preponderante, que se impone: Es la fuerza del más fuerte. Pero componente de palabras que designan formas de gobierno, aristocracia o democracia, pasan a indicar el poder legítimo de tomar decisiones colectivas, precisamente aquel poder al que le corresponde la última deliberación y que por ello predomine en última instancia.

Demos significa originalmente pueblo, pero "la primera ambigüedad radica en el hecho de que esta palabra ya los griegos indicaba alternativamente la

⁷⁵ Sánchez Viamonte, Carlos. "Las Instituciones Políticas en la Historia Universal" 2ª edición, bibliografías Omeba editores Librero. Buenos Aires 1962. P 14

⁷⁶ Ibidem P 15.

totalidad de los componentes del estado (los ciudadanos) o bien la parte o clase menos elevada no noble de la sociedad,⁷⁷ por ello, con la palabra compuesta democracia los mismos griegos solían indicar dos realidades diferentes, o mejor dicho, sugerían dos interpretaciones diferentes de una misma forma política: La forma de gobierno en la cual el poder de decisión política queda en manos de la asamblea de todos los ciudadanos (bien entendido: Los hombres varones, libres), o bien la forma de gobierno en la que el poder de decisión política que en manos de la parte pobre y no noble de la población que también es la parte más numerosa, la mayoría.

Existe otro motivo de ambigüedad, el cual consiste en el hecho de que el pueblo, totalidad de ciudadanos, presenta imágenes diversas. La primera como un cuerpo colectivo orgánico, del que son miembros los individuos. La segunda o la imagen del conjunto de la suma de todos los individuos en cuanto tales, que pretenden tener valor por sí mismos.

El pueblo como cuerpo orgánico en realidad no dice nada, quienes deciden son los individuos tomado singularmente y la decisión colectiva es o debería ser el resultado de la suma de las decisiones individuales, es decir, los pareceres de aprobación o desaprobación expresados singularmente. (El plebiscito o el Referendum, como sucede por ejemplo en Suiza y otros países europeos principalmente).

Si por democracia entendemos pues, en un significado mínimo y elemental, el poder legítimo (Kratos) de tomar decisiones colectivas, obligatorias para todos, ejercido por el pueblo (Demos) como totalidad o suma de los ciudadanos,

⁷⁷ Revista Quorum, época 5ª, agosto. 1997 P. 36

entonces el principio de legalidad de este poder y de su decisiones es el consenso de la mayoría.

Aunque como se ha manejado a lo largo de la historia democrática, ésta no puede existir ni ser plena en un sistema de representación mayoritaria, pero sí, en un sistema de representación proporcional, donde la disensión de las minorías y su expresión política para su vialidad económica, política, jurídica y social de una nación son requisitos indispensables para que planifique el concepto teórico de la democracia. En la actualidad no es otra cosa que el ejercicio de la voluntad general, la cual sin la participación de las minorías no sería posible. Tal es el caso del actual sistema de representación proporcional del poder legislativo mexicano.

Por otra parte y una vez obtenido el concepto teórico y lexicográfico de institución y democracia, podremos elaborar un concepto ecléctico y fusionado. Podemos sintetizar que la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE, el mismo Instituto Federal Electoral, El Tribunal Federal Electoral, las funciones del órgano legislativo, la forma y procedimientos para elegirlos, así como a los gobernadores y al propio Titular del Poder Ejecutivo Federal, por su propia y especial naturaleza de las funciones que desempeñan, como por la investidura constitucional que ostentan y de la forma en que a ella llegan – como ya se indicó -, son parte o elemento que en conjunto – representan en contenido de fondo y forma a las instituciones democráticas nacionales, por lo que cualquier factor endógeno o exógeno que provoque alteración y por consiguiente, repercusiones a las actividades propias de éste órgano, que los desvían de las actividades para las cuales fueron creadas, y que además sea provocada por uno de los sujetos enlistados en el artículo 110 de nuestra Constitución Federal, lo que deja en posición a dichos servidores públicos de ser sujetos del juicio político,

de conformidad al artículo 109, fracción I del cuerpo legal invocado en éste párrafo, y los preceptos 5º, 6º y 7º de la ley secundaria en la materia.

A mayor abundamiento, el artículo 41, fracción III, de nuestra carta magna establece los principios – así lo consideramos – de las instituciones democráticas y nos permite en un momento dado, aunque especulativamente, interpretar las conductas cometidas por los servidores públicos sujetos a juicio político, y que por su misma esencia representa un ataque. Lo anterior necesariamente se canaliza en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

Aún, el punto de vista anterior pudiera ser inútil, ya que el mismo artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su fracción IV establece como causal del juicio político el ataque a la libertad de sufragio. Lo anterior pudiera (como lo es) abarcar el complejo problema de interpretar el contenido de fondo de la fracción I del precepto legal aquí invocado. El ataque a la libertad de sufragio puede entenderse como toda aquella conducta (intencional o no) de los servidores públicos susceptibles al juicio político, que vulnera el bien jurídico tutelado – como se dijera en derecho penal – por dicho precepto legal, y que por consecuente y de conformidad con el artículo 109 constitucional y 6º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, causé o genere perjuicio a los intereses públicos fundamentales.

Por otra parte, un servidor público, con su conducta, puede – así lo creemos – llegar a constituir y a perfeccionar uno de los supuestos que exciten el incoar el juicio político que está a cargo de la Cámara de Diputados. Lo primero de conformidad al artículo 109 y 110 Constitucional; y, 5º, 6º y 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Todo lo anterior desde el punto de vista especulativo, si así se prefiere, pero que nos permite determinar fehacientemente que la interpretación del legislador para emitir su fallo para la iniciación del proceso que origina el juicio político es a todas luces sin base ni razonamiento, sí lógico y político, pero no necesariamente legal en su más amplio aspecto.

Consideramos que la intención del legislador en turno, no fue plasmar un concepto en el que se refiera a las instituciones democráticas en abstracto, sino por el contrario, consideramos que la intención del legislador fue referirse a las instituciones nacionales que hacen posible el ejercicio y funcionamiento de la democracia en México, que no es lo mismo aunque lo parezca, a solo decir instituciones democráticas, ya que esta expresión por si solo carece de sentido en el contexto de la teoría jurídica, y por ende, entorpece la interpretación misma del precepto legal que nos ocupa, en particular dentro del derecho vigente mexicano.

En conclusión, debemos indicar que la institución es una forma organizativa de la sociedad en cuanto a su gobierno; concretizada en un cuerpo legal que brinda la oportunidad de la sana convivencia a la sociedad en general, la cual debe observar el conjunto de instituciones que conforman el cuerpo organizativo, comúnmente conocido como legislación o cuerpo jurídico.

La democracia no es otra cosa que uno de los varios elementos que permiten al ciudadano elegir la forma de gobierno en el cual poder de decisión política queda en manos de la asamblea. En la actualidad, se ejerce a través del sufragio, el cual aunque es o debiera ser libre, se encuentra condicionado por algunos supuestos normativos, como pueden ser, como lo es en nuestro derecho vigente mexicano:

I.- Que el que emita el sufragio sea mayor de 18 años.

II.- Contar, al momento de emitir el sufragio, con la conocida credencial de elector.

III.- Estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles.

3.3.- Análisis de la fracción II del artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Ataques a las formas de Gobierno Republicano, Representativo y Federal).

Estas formas de gobierno a que refiere este apartado, están contempladas en nuestro sistemas constitucional mexicano, el cual lo recoge en su artículo 40, que en lo conducente establece:

Artículo 40.- "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

Antes de abordar a profundidad en el análisis de la fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en lo que concierne a los ataques a las formas de gobierno, es importante establecer que se entiende por gobierno. Al respecto, el jurista Italiano Biscarreti Di Ruffia señala que: "Con la expresión forma de gobierno, se suele indicar la recíproca posición en que se encuentran los diversos órganos constitucionales del Estado, tomando el vocablo gobierno no en un sentido lato que le es propio como elemento constitutivo del Estado, sino en otro más estricto que significa el conjunto sólo de las principales instituciones estatales (Gobierno Supremo; por consiguiente, el sentido ulterior

restringidísimo que se refiere sólo a los órganos colocados en los departamentos del Poder Ejecutivo”⁷⁸).

Ahora bien, “el propio Biscarreti Di Ruffia ha recordado como se ha tratado siempre de hacer un encuadramiento dogmático de las diversas formas de gobierno en clasificaciones sistemáticas”.⁷⁹ No obstante que nuestro poder, Constituyente, en el artículo 40 de nuestra Constitución Federal, quiso prever y establecer la forma de gobierno, por la que se ha regido el pueblo mexicano, ya que establece la clasificación de la forma de gobierno en Republicana, Representativa y Federal. Concretamente, “¿Qué es el gobierno?, un cuerpo intermediario establecido entre el súbdito y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política.”⁸⁰

Por otra parte y en referencia al término “gobierno republicano”, es preciso determinar, al menos en la vía doctrinaria, que se debe entender por forma de gobierno republicano; por lo que haremos algunas citas de los más distinguidos politólogos que a lo largo de la historia han estudiado sobre la materia.

Determinaremos, que es, o que se puede entender por un ataque a las formas de gobierno republicano, como causa de la incoación del juicio político, según el artículo 7o, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

⁷⁸ Biscaretti Di Ruffia, Paolo. “Derecho Constitucional.” Editorial Tecnos, Madrid 1965

⁷⁹ Moreno, Daniel. “Derecho Constitucional Mexicano” Décimo segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1993 p.277.

⁸⁰ Rousseau, Juan Jacobo “El Contrato Social o Principios de Derecho Político. Octava edición, Editorial Porrúa, México 1987 p.31

Para efectos de lo anterior, debemos recordar que, posterior a la caída de la monarquía provocada por la tiranía de Tarquino el soberbio hacia el 509 a. de J. C. según la tradición del derecho romano, se instaura la República, la que origina una reorganización de las instituciones políticas. La doctrina y la ciencia Constitucional señala que Esparta y Atenas constituyeron regímenes republicanos por la legislaciones que Licurgo y Solón, respectivamente, otorgaron a sendas ciudades, pero la verdad es que sólo a partir del siglo VI a. C. es cuando la república de corte aristocrático se instaura en Roma, como consecuencia de la caída de la monarquía.

Ahora bien, existe una corriente doctrinaria que sostiene que Gobierno Republicano, "es el pueblo o ciudadanía quien tiene en sus manos el gobierno con la intención de buscar y conseguir el bien común"⁸¹, a diferencia de otro tipo de gobierno (Monárquico).

Para Montesquieu, en su obra "El Espíritu de las Leyes", "el Gobierno Republicano es aquel en el cual el pueblo en conjunto o sólo una parte de él, tiene el poder soberano."⁸²

Por otra parte, el constitucionalismo moderno estructura la connotación República y la integra como forma de gobierno; y la forma de gobierno, como se indicó, la introduce el constitucionalismo en razón de su contraposición a la forma de gobierno monárquico. En el sistema de gobierno republicano el titular del órgano del poder ejecutivo tiene una temporalidad al frente del cargo, y el origen de su poder no es hereditario sino electivo, es decir, el titular del poder ejecutivo recibe el poder político por la participación directa del pueblo, a través del sufragio. El gobierno republicano se pueden definir como aquel que se renueva

⁸¹ Moreno, Daniel. Op. Cit. p.278

⁸² Moreno, Daniel. Op. Cit p.278

periódicamente a través de la consulta popular y cuyo titular del poder ejecutivo asume sus funciones de representación y de gobierno.

Históricamente, la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica incorporó la forma de gobierno republicano en su sección 4 del artículo IV, esto en 1787.

En resumen: “República para efectos de la ciencia constitucionalista, debe entenderse como la negación hereditaria del poder político,”⁸³ el cual ejerce el titular del poder ejecutivo y tiene como principio la virtud de la distribución de las funciones en el ejercicio del poder político (Poder Ejecutivo)

Lo anterior tiene estrecha relación con el tema que nos ocupa. El artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece en su fracción II, que el ataque a la forma de gobierno republicano es causal del juicio político contra los Servidores Públicos susceptibles de ello, por la comisión de un acto u omisión que, en el ejercicio de sus funciones y atribuciones cometan y redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

A modo de comentario, podemos establecer las formas de gobierno republicano en nuestro derecho vigente mexicano, propiamente, en lo concerniente a las instituciones que dependen del Poder Ejecutivo Federal, tal y como lo dispone el artículo 26 de la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los siguientes términos:

⁸³ Armenta López, Leonel Alejandro “ La forma federal de Estado”. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México (Instituto de Investigaciones Jurídicas), Mexico 1996. p 49

"Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo Federal de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Secretaría de Energía.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salud.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Secretaría de Turismo

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.”

Es jurídico y políticamente válido sostener que el ataque a las formas de gobierno republicano, es aquel provocado por los actos u omisiones de los altos funcionarios federales en el desempeño de su encargo, que causen cualquier disturbios, o que alteren el orden público a los diversos componentes e instituciones que dependen del gobierno, es decir, del Poder Ejecutivo Federal como pueden ser las instituciones a que refiere el artículo 26 de la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Se puede concluir que nuestro derecho vigente mexicano recoge los principios esenciales del sistema de gobierno republicano, como se puede apreciar en el artículo 80, 81 y 83 de nuestra Constitución Federal. Dichos principios se resumen en:

- 1.- El titular del poder político, (En este caso, el Poder Ejecutivo Federal) asume el cargo de manera temporal; nuestra Constitución Federal establece un período de 6 años.
- 2.- El poder político se deposita en manos de un solo individuo.
- 3.- La elección del titular del poder ejecutivo corre a cargo de la ciudadanía, de manera directa mediante el voto secreto.
- 4.- En nuestro sistema constitucional, se establece la prohibición de la reelección al frente de Poder Ejecutivo. Aunque lo anterior no sucede así en el sistema constitucional Norteamericano.

Para reforzar lo anterior, analicemos los artículo 80, 81 y 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de la República.

Artículo 81.- La elección del Presidente será directa y en términos que disponga la ley electoral.

Artículo 83.- El Presidente entrará a ejercer su cargo en 1º de diciembre y durará en el cargo seis años...

Ahora bien, cualquier conducta u omisión de los sujetos a que refiere el artículo 110 Constitucional, y que causen disturbios o alteren la esencia y los principios de la forma de gobierno republicano, será causal para incoar el juicio político. Estas conductas pueden ser:

- 1.- Cualquier acto u omisión que esté dirigido a impedir que el término o temporalidad durante la cual esté en funciones el titular del órgano del Poder Ejecutivo Federal rebase los seis años forzosos e impostergables a que refiere el artículo 83 de Nuestra Constitución Federal.
- 2.- Otra pudiera ser aquella conducta consistente en un acto u omisión cuya intención fuera dirigida a provocar que el ejercicio del Ejecutivo estuviera en manos de dos o más individuos y no en uno, lo que de ser así se traduciría en la intención de contrarrestar la autoridad de la que goza el titular del órgano del Ejecutivo Federal.

- 3.- También se podría considerar como causal del juicio político la conducta de algún servidor público que tuviera la intención (o no teniéndola) de impedir que la elección del individuo que entre en ejercicio del órgano del poder político sea distinta a la elección secreta directa del pueblo mismo, o bien, que el acto u omisión del servidor público cause trastornos sociales, económicos o políticos, de manera imprudencial o intencional, de tal manera que dejara imposibilitado al titular del poder ejecutivo electo a entrar en ejercicio de sus funciones como tal, el día 1º de diciembre, de conformidad a lo que establece el artículo 83 de nuestro máximo cuerpo legal.
- 4.- Podría ser la conducta del mismo titular del poder ejecutivo, u otra servidor público integrante del grupo de poder que decretara ilegalmente la sucesión del órgano del poder ejecutivo de manera hereditaria... Etc.

Es por lo anterior que consideramos ambiguas las dos primeras causales del juicio político mexicano, previstas como se ha indicado, en la fracción I y II de la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En otro orden de ideas, analizaremos *LA FORMA DE GOBIERNO REPRESENTATIVO*, que nos permitirá determinar cuales conductas de los servidores públicos a que refiere el artículo 110 constitucional, que causan perjuicio al interés público fundamental, y por consecuente dan origen a juicio político, por constituir una causal del mismo, de conformidad a lo que establece el artículo 7, fracción II, de la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La representación política, implica, como lo ha mencionado Paolo Biscaretti, "la participación del pueblo en la realización de las funciones estatales, pero se ha subrayado, al mismo tiempo, como el amplio número de los ciudadanos al no permitir normalmente la actuación directa, por parte de los mismos, por lo que fue necesario recurrir al artificio de confiarlas sólo a algunos individuos electos como representantes de toda la colectividad popular."⁸⁴

En la mayor parte de los regímenes constitucionales se recoge el principio democracia representativa. Como ya se indicó, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41 establece que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa..." En el sistema representativo, el poder legislativo era el de más importancia; y que a lo largo del siglo XIX la mayor parte de los estudiosos del régimen de representación política, estimaron que las asambleas deliberantes, o el poder deliberante, como, le llamó Maurice Hauriou en este siglo, eran las que tenían la verdadera representación del pueblo. Esto, en buena parte era válido durante la vigencia de las monarquías hereditarias y constitucionales, pero no tuvo la misma validez cuando el poder ejecutivo republicano fue llevado al poder, también por medio del sufragio, con lo que también los Presidentes se consideraron ungidos por el pueblo.

La representación tomó un nuevo sentido en 1789, con la revolución francesa con el sistema de la monarquía constitucional, aceptada por Luis XVIII, se revitalizó la doctrina de la representación.

Consideramos un hecho que la democracia representativa tiene como base esencial la idea de que la mayoría ciudadana exprese su voluntad con sus representantes en los parlamentos. Según la Real Academia de la Lengua

⁸⁴ Moreno, Daniel. Op. Cit. p.280

gobierno representativo es aquel en que, bajo diversas formas concurre la nación por medio de sus representantes a la formación de las leyes.

Algunos teóricos establecen "que la forma de gobierno representativo es aquel en que el titular del poder político no lo ejerce por si mismo si no por medio de representantes, quienes a su turno, formulan las normas jurídicas, las hacen cumplir deciden los problemas públicos y desempeñan Las más importantes funciones de la soberanía. En consecuencia cuando el pueblo, siendo titular del poder político, designa representantes suyos para la integración de los órganos que ejercen los diversos atributos del mando"⁸⁵

Uno de los problemas que presenta el sistema de gobierno representativo es que el representante, pasada su elección, actúa en la cámara de manera, en muchas ocasiones ajena a la verdadera voluntad de quienes lo eligieron, llámese Titular del órgano del Poder Ejecutivo Federal, o miembros del poder legislativo en su sentido mas restringido. En el sistema de gobierno que estamos estudiando la representación política corresponde, o debiera corresponder, a la categoría de representación del interés general, la cual generalmente se divorcia de la voluntad popular, como ocurre en la práctica, pues el representante lo deja de ser de los electores.

Referente a la base legal de ésta forma de gobierno, se puede determinar que se encuentra en el cuerpo legal que regula el proceso electoral que se usa en las nominaciones de representantes del órgano legislativo. El sistema de gobierno que nos ocupa, constitucionalmente otorga el carácter representativo, con el proceso electoral para las cámaras y el Presidente de la República.

⁸⁵ Silva Bascuñán, Alejandro "Tratados de Derecho Constitucional," Tomo III, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1963. Citado por Moreno, Daniel Opus Cit p.281.

Como ya se ha indicado, al Titular del órgano del Poder Político - Ejecutivo; las funciones de gobierno le son otorgadas y transferidas por la asamblea compuesta de la ciudadanía que se organiza para elegir al representante, que a su vez se organiza y divide su actuar en entidades específicas de acción de gobierno.

“De acuerdo con la definición tradicional, un gobierno es representativo cuando y en la medida en que sus funcionarios reflejan, mientras se encuentra en el poder, la voluntad del cuerpo de electores, y son responsables ante dicho cuerpo. De acuerdo con esta definición, no es realmente representativo un gobierno en el cual los funcionarios, ya sean legislativos, ejecutivo o judiciales, son nombrados o seleccionados por procedimiento distinto de la elección popular, o funcionarios que, si bien electos por un cuerpo democrático constituido, de hecho no representan la voluntad de la mayoría de los electores, o no tienen una responsabilidad que el cuerpo electoral sea capaz de hacer efectiva”.⁸⁶

Por otra parte, en referencia la *forma de gobierno federal*, nuestra Constitución Política, en sus artículos 40 y 41, recoge esta forma de gobierno; adoptado por cierto y a forma de brevario cultural, por los Estados Unidos de Norteamérica en 1787, en la convención de Filadelfia, en la cual, las colonias inglesas deciden autoproclamar su independencia del imperio británico y juntas unirse y regirse por una Constitución, a excepción del estado de Virginia que posteriormente haría lo propio. Un pacto federal se caracteriza por que en él se procura la coexistencia de dos mandos de poder, el local y el central. Un estudioso en la materia llamado Corwin, aseveró que un gobierno de ésta índole “es aquel en el cual una Constitución divide el poder de gobierno en uno central y

⁸⁶ Cit Pos Kelsen, Hans. “Teoría General del Derecho y del Estado” Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. Traducción por García Máynez Eduardo. 2ª edición México 1995. pág- 343-344

otro subdivisional confiriéndole a cada uno de ellos sus funciones sustanciales.”⁸⁷ Nuestra Constitución Federal, a propósito de federalismo, recoge en su artículo 40 y 41, así el 115 y 116 del ordenamiento legal invocado, los principios elementales que caracterizan a esta forma de gobierno.

Pero para efectos del juicio de responsabilidad política mexicana, ¿ Qué distingue a un sistema federal ¿. Al respecto indican que de acuerdo con la teoría constitucionalista, un régimen federal se distingue por que en el se procura la coexistencia de dos mandos de poder (central y local). Un gobierno federal es aquel en el cual un cuerpo legal conocido con el nombre de Constitución ordena el poder de gobierno en central y otro subdivisional otorgándole a cada cual sus funciones sustanciales (Federal y Estatal).

Maurice Hauriou, establece que la forma de gobierno federal es una sociedad nacional de estados, en la que un super Estado está superpuesto a los estados asociados. La forma federal, establece entre los diversos estados asociados que la componen, relaciones extremadamente delicadas y que son:

- 1).- Son relaciones de derecho público interno de naturaleza constitucional, y no de naturaleza internacional.
- 2).- Las relaciones complejas que se establecen en el interior del Estado federal, entre los diversos estados y dentro de ellos, aún cuando sean jurisdiccionales, son favorables a la libertad democrática; ellas permiten un poder federal enérgico cuya fuerza se deja sentir hacia fuera y en el interior.

⁸⁷ Armenta López, Leonel. “La forma federal de Estado”. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México 1996 P.32

Otros tratadistas como Barthélemy sostiene que el estado federal es aquel cuya personalidad y soberanía internacionales admiten estados miembros, pero sin que figuren en dicha soberanía internacional, aunque conservan ciertas prerrogativas de la soberanía interior, particularmente del poder ejecutivo.

En el estado federal, los poderes de los estados miembros quedan por entero subordinados a la entidad federativa, que es quien únicamente los representa en adelante.

Un gobierno federal se distingue por estar unidos, como lo mencionamos al principio de este apartado, no por un tratado sino por una Constitución.. Un estado cuya forma de gobierno es federal; guarda la necesidad de que el poder de mando último sobre los estados miembros surja de los mismos. Jellinek establece que los estados miembros del estado federal, son estados no soberanos, no obstante que la Constitución atribuye a los órganos supremos del poder de estos estados una participación mayor relativa con relación a su soberanía.

La organización del gobierno federal descansa en una Constitución que es su propia ley y a la cual deben estar sujetos los poderes locales como el federal, y que no pueden ser modificadas sino por el gobierno federal y nunca por una mera voluntad de los estados miembros.

Deducimos que en relación al juicio político, ésta modalidad de ataque a las formas de gobierno federal, van dirigidas, esencialmente a los miembros de los poderes legislativos y locales y al mismo titular del poder ejecutivo estatal, conocido como gobernador. Qué otros sujetos de juicio político pudieran encajar en este supuesto, sino únicamente los aquí referidos?.

Podemos determinar que en las formas de gobierno federal convergen dos ordenes jurídicos como ya se indicó, uno central y otro local. El primero funge como director de la orquesta o como eje si así se prefiere. El segundo como complementario del primero y que fusionados ambos, forman un todo armónico.

La estructura de un gobierno federal descansa en:

- "a).- La existencia de un orden jurídico central (Constitución Política).
- "b).- La existencia de un orden jurídico local (La Constitución Política de todos y cada uno de los estados miembros).
- "c).- La coexistencia de ambos en un ámbito especial de validez determinado.
- "d).- La participación de ambos órdenes jurídicos en la formación de la voluntad para las decisiones nacionales y;
- "e).- La coordinación de ellos entre si por una ley suprema que es como ya lo indicamos, la Constitución Política."⁸⁸

Por lo anterior, podríamos (conste que utilizó el término podríamos), determinar en principio, que el Estado con una forma de gobierno federal, es aquel cuyo ámbito espacial de validez en el que coexisten dos órdenes jurídicos; (es decir, el local y el central) que intervienen en la formación de la voluntad nacional y que están coordinados entre sí por un ordenamiento superior, comúnmente conocido en nuestro derecho positivo mexicano, y en otras legislaciones, como Constitución.

⁸⁸ Armenta López, Leonel Alejandro. "La Forma Federal de Estado". Editorial UNAM México 1996 P 41

En un sistema de gobierno federal, los Estados miembros poseen sus propias legislaciones, que en un determinado momento pueden hacer valer frente al poder central.

En un sistema de gobierno federal, su estructura se basa en la adecuada composición y distribución de los órganos que integran el Estado, el reparto de la competencia no está divorciado ni unido a una regla, ya que depende, en su mayoría de cuestión cultural social y política nacional.

Resumiendo. Si la organización de la forma de gobierno federal descansa en un cuerpo legal llamado Constitución; la cual a su vez establece la coexistencia de dos poderes de mando, subordinado uno del otro, es decir, el estatal del central, luego entonces, cualquier conducta de los servidores públicos susceptibles a la responsabilidad política, que altere la esencia de los preceptos contenidos el máximo cuerpo legal, y que por consiguiente, altere la suprasubordinación de dichos poderes de mando político entre sí, será (así lo estimamos), causa suficiente para iniciar en contra del servidor público el tan conocido, e ineficaz juicio político.

Lo anterior, está sujeto a la mejor opinión que al respecto tenga quien se permita analizar el presente trabajo, sin menoscabo de lo aquí contenido, en virtud de los comentarios elaborados y que sirve de fundamento para establecer lo anterior en los mismos términos planteados.

3.4.- Criterios de Interpretación respecto a la fracción I y II del artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Este punto debemos dividirlo en dos secciones; la primera de instrucción y la segunda de sentencia. La primera corre a cargo de la Cámara de Diputados, de conformidad a lo establecido en el artículo 74, fracción V, de nuestra Constitución Federal. La segunda es facultad exclusiva de la Cámara de Senadores, según lo prevé el artículo 76, fracción VII, del cuerpo legal en referencia.

En este capítulo detendremos nuestra atención al análisis del criterio de interpretación del precepto legal que nos ocupa en esta ocasión, desde el período de instrucción, hasta el período acusatorio, y principalmente desde el punto de vista de la sentencia que emite el gran jurado, según el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que en lo conducente establece: "Corresponde a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de sentencia.

En cuanto se refiere al órgano instructor, deberemos analizar:

- I).- El criterio que utiliza, y en que se basa la subcomisión de examen previo.
- II).- El pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.
- III).- La Sección Instructora (Artículo 12, inciso b), c), y e), de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), la que una vez al recibir los alegatos del Servidor Público, formulará sus conclusiones, las que de ser acusatorias, contendrán:

- a).- Que legalmente comprobada la conducta o el hecho material de la denuncia.
- b).- Que se encuentra acreditada la responsabilidad del acusado.
- c).- La sanción que deberá imponerse de acuerdo con el artículo 8° de la Ley ordinaria en la materia.
- d).- Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación.

Importante resulta definir, que son las conclusiones de la sección instructora las cuales dan sentido, así lo consideramos, a lo dispuesto, por el artículo 18 de la ley ordinaria correspondiente.

“Don Javier Piña y Palacio ha definido las conclusiones: Como el acto mediante el cual las partes analizan los elementos instructores, y sirviéndose de ellos, fijan sus respectivas situaciones con relación al debate que va a plantearse.”⁸⁹

Las conclusiones son de vital importancia, ya que son estas las que permitirán a la Cámara de Diputados (con mayoría del pleno) determinar sobre la acusación o exoneración del Servicio Público.

González Bautista, plantea que las conclusiones deben contener condiciones de fondo y forma. “Las Conclusiones de fondo son aquellas que por

⁸⁹ Cit Pos González Bustamante, Juan José. “Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano”. Editorial Porrúa, México 1983. P 128.

la importancia que reviste son indispensables para la exactitud del pedimento⁹⁰, y consisten, según nuestra apreciación:

- 1.- En una exposición breve y metódica de los hechos y circunstancias concernientes a las modalidades del acto u omisión del Servidor Público.
- 2.- En la valoración jurídica de los elementos probatorios en relación con los preceptos legales violados.
- 3.- En la expresión de las cuestiones de derecho, doctrina y jurisprudencia aplicable.
- 4.- En la determinación y clasificación de los hechos punibles que resulten probados por medio de proposiciones concretas, así como la petición para que apliquen sanciones procedentes, inclusive la reparación del daño. Por otro lado, la defensa del servidor público, al igual que la sección instructora de la Cámara de Diputados, puede formular sus conclusiones, las que también deben contener condiciones de fondo e ir dirigidas en el sentido de solicitar:

I.- El sobreseimiento

II.- Se dicte sentencia en sentido absolutorio, o bien;

III.- Se dicte la pecata minuta, por existir en la conducta del Servidor Público alguna causa o circunstancia excluyente, o atenuante de la responsabilidad.

La presentación de las conclusiones (basada en criterio de interpretación, en la mayoría de los casos, poco específicos y oscuros) por conducto de la

⁹⁰ Arteaga Nava, Elisur. "Derecho Constitucional". (Instituciones Federales, Estatales y Municipales) Tomo III. Editorial U: N: A: M: (Instituto de Investigaciones Jurídicas). México 1994. Pág-383.

sección instructora, y la defensa del acusado, plantean para el gran jurado, la fijación de la cuestión controvertida, lo que en el proceso ordinario civil se conoce como el planteamiento de la litis.

Las conclusiones en el juicio político, se formulan después de terminada la Instrucción y de que se presentan los alegatos de conformidad a los dispuesto por el artículo 15 y 16 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las conclusiones "debieran" permitir que sea clara y metódica la interpretación, (basada en criterios jurídicos establecidos) típica de la conducta que al servidor público se le imputa, y por consiguiente, elaborar las condiciones jurídicas que procedan para fundar y motivar, como garantía Constitucional, la conclusión o continuación del procedimiento, según lo establece el artículo 16 de la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las conclusiones de la sección instructora, pueden también, ser en sentido absolutorio. En este caso, dicha sección pondrá que no ha lugar a proceder en contra del acusado.

Por otra parte de ser procedente la conclusión acusatoria, se propondrá, que está legalmente comprobada la conducta u omisión imputable al Servidor Público.

Finalmente, y una vez analizadas las conclusiones por el pleno de la Cámara de Diputados, éste es quien las rechaza o aprueba, de conformidad con el artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Si por decisión (no plenamente basado en la lógica jurídica) del pleno, se sobresee el procedimiento, automáticamente seguirá el servidor público en el

ejercicio de su cargo. Lo anterior con fundamento a lo dispuesto por el artículo 21 de la de ordinaria que rige la materia que nos ocupa.

Por otra parte, y con relación al criterio de interpretación al que acude el Gran Jurado (Cámara de Senadores), podremos establecer lo siguiente:

Aquí nos encontramos con el mismo problema que en la sección instructora, pues, una vez enviadas las conclusiones por el órgano de acusación, al Gran Jurado, éste, y a solicitud de su presidente se reunirá dentro de la veinticuatro horas siguientes a la correspondiente convocatoria, dejando a un lado sus funciones ordinarias de legislar para discutir sobre la culpabilidad o inocencia del Servidor Público acusado. Es jurídico y válido sostener, que es precisamente en esta etapa en donde se vuelve determinante el criterio de interpretación que el cuerpo colegiado juzgador, en su conjunto, utilice para exonerar o condenar político.

Como lo hemos indicado, todo parte de las pruebas que el órgano de acusación ponga al alcance del gran jurado para que éste, mediante sesión, determine si son suficientes para determinar la responsabilidad o inocencia del acusado. Aquí nos topamos con el mismo problema referente a los criterios de interpretación que deben, o al menos debieran, jurídicamente utilizar los legisladores encargados de dictar sentencia, aunque a decir verdad, sabemos que no existe base legal para establecer de manera clara los criterios de interpretación que nos ocupa.

En ésta etapa recurrimos a lo establecido en el capítulo segundo del presente trabajo, en el sentido de que el artículo I y II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos carece de hipótesis normativa que permita, (de manera clara y sin temor a fallar) establecer la responsabilidad del

acusado, en base a criterio jurídicos establecidos y conocidos. Como se puede apreciar, por ser cuestión de naturaleza meramente político, se deja abierta la posibilidad de que se cobren viejas rencillas políticas entre los miembros del grupo de poder, como es contrario a lo que debiera ser juicio político, en virtud del fuero constitucional que lo protege (al Servidor Público en turno). Por lo que, para reforzar lo anterior tengamos que remitiremos a los preceptos constitucionales y ordinarios que rigen la materia en cuestión ya que de ellos se desprende a favor del criterio de los suscritos, la ausencia de las mencionadas y necesarios hipótesis normativas. Veamos lo que sucede en la práctica jurídica, según se puede apreciar también del mismo cuerpo legal secundario que rige la Responsabilidad de los Servidores Públicos:

Por una parte; ya dentro del período de sentencia, si se trata de funcionarios federales, se procede a:

- a).- Darle lectura a las correspondientes conclusiones.
- b).- Someter las conclusiones a debate. (Consideramos que aquí se corre un riesgo considerable, pues tengamos presente que muchos de los integrantes del cuerpo colegiado encargado de dictar sentencia, no son portadores del ingrato privilegio del conocimiento jurídico que los faculte para establecer criterio, que al menos desde el punto de vista técnico-jurídico, pues el término "reo" es propio de los procesos de naturaleza penal, no obstante que la legislación ordinaria vigente y la doctrina lo emplean indistintamente; y me refiero de manera especial al profesor Elisur Arteaga Nava).
- c).- Agotado el debate, son sometidas a votación, para lo cual se requiere de más de la mitad de votos de los miembros presentes en la sesión. Aquí debemos establecer, que en ocasiones, pareciera que más que los lineamientos y

criterio jurídicos, depende el número de votos recibidos a favor o en contra, dejando a un lado, (al menos así lo apreciamos), la garantía de seguridad y certeza jurídica a la que por disposición constitucional nos asiste a todos los que habitamos dentro del territorio nacional, independientemente de que se trate o no de un ciudadano común o un funcionario público de alta jerarquía. A propósito de lo anterior, recuerdo y estimo correcto el concepto que del juicio político tiene el profesor Burgoa Orihuela, pues, lo considera como absurdo constitucional.

- d).- Si no se reúnen las dos terceras partes de la votación de los miembros presente en sesión, se entiende el rechazo a las conclusiones de la sección de enjuiciamiento, obviamente en el sentido condenatorio. Implícitamente estamos en presencia de una sentencia absolutoria. Por el contrario, si se recaban las dos terceras partes de los presentes en sesión, se entiende, como lo es, tácitamente la responsabilidad del acusado.
- e).- Una vez lo anterior, corresponde al presidente del gran jurado hacer la declaración respectiva.

Ahora, como al principio del presente capítulo, nuestra pregunta sigue siendo, ¿En qué cuerpo legal encontraremos establecidas las hipótesis normativas que nos permitan, ajustados a derecho, establecer los criterios con los que se puedan responsabilizar a un servidor público o se absuelvan al mismo, por la comisión de acto u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho?. Aunque sabemos que éste juicio tiene naturaleza política, podemos preguntarnos: ¿Es jurídicamente válido el actuar de Poder Legislativo Federal, cuando conoce del juicio político, especialmente al momento de emitir resoluciones y criterios de interpretación de

las conductas de los servidores públicos susceptibles a la responsabilidad política?

Nuestra respuesta a los anteriores cuestionamientos es enfáticamente "NO"... Por las razones y motivos expuestos en el presente capítulo.

Por otra parte, y recurriendo al derecho positivo comparado; debemos señalar que mucho nos llama la atención, que en sistemas jurídicos como el estadounidense y el argentino tengan tan claramente definidas las causales del juicio político, por ejemplo, en Argentina, su propia constitución en su artículo 53, establece como causales de la responsabilidad política las siguientes:

- a).- El mal desempeño de la función.
- b).- La comisión de delitos en el ejercicio de la función.
- c).- Crímenes comunes.

Por el concerniente a la Constitución de Estados Unidos de América del Norte, esta contiene dos causales específicas como lo son:

- a).- La traición a la patria, y;
- b).- El cohecho.

Además, contiene una causal genérica y tipificada con la frase:

- a).- Y otros delitos graves o menores.

A manera de comparación, en México se le puede fincar únicamente, al titular de Poder Ejecutivo Federal, responsabilidad penal, por la comisión de delitos graves del orden, común. Siguiendo la doctrina del profesor Manuel

Herrera y Lasso, y atendiendo al contenido de nuestra Constitución Federal en su artículo 20, fracción I, y a la legislación penal vigente, se entiende como delito grave aquel que no es digno de merecer el beneficio de la libertad bajo caución.

Podemos concluir, que las legislaciones a que nos referimos en los párrafos anteriores, permiten establecer criterios precisos de interpretación de las conductas que son susceptibles de sancionar mediante el juicio político.

Para concluir, consideramos de lo anterior, que estamos en condiciones de establecer que nadie duda de la insuficiencia de este método para resolver cuestiones tan importantes como la que analizamos, ya que la Sentencia emitida por el Gran Jurado, como lo hemos visto, no depende de la base ni del criterio jurídico, emanado de un precepto legal; sino por el contrario, pareciera que depende del máximo de votos de los miembros del cuerpo colegiado encargado de sentenciar. Lo anterior deja abierta la posibilidad de que no se resuelva con criterios justos.

Ejemplo de lo anterior, resulta, como es de todos conocido, el hecho de que entre nuestros políticos y funcionarios públicos, existe, por regla, un vínculo amistoso, al menos de forma, puesto que nuestro gobierno, tanto federal como local, está caracterizado por ser un gobierno nespótico, donde los compadrazgos y favores políticos están presentes como factura de cobro, por la cual se saldan o se cobran situaciones pasadas o actuales.

Es así como en resumen, determinados, al menos presuntivamente salvo prueba en contrario, que no existen bases jurídicas para establecer reglas y criterios de interpretación referentes a la responsabilidad política de algún servidor público de los previstos en el artículo 110 Constitucional.

Conclusiones

PRIMERO.- El juicio de residencia, como antecedente directo del juicio político perdió toda relación en cuanto al objeto respecto a éste último en lo referente a la naturaleza jurídica de ambos, pues como se puede observar, en la residencia, el servidor público que concluía su gestión como tal era sometido de oficio a una rigurosa auditoría con el fin de determinar si había cumplido correcta y lealmente su función frente a la corona española y a la ciudadanía. Por otra parte, el juicio político está sometido a las pasiones políticas, ajeno a la sana intención de determinar si la gestión del servidor público cumplió su encargo dentro del marco de la legalidad, dejando así un profundo vacío jurídico y social que finalmente se traduce en la oportunidad para que el sujeto susceptible al juicio político pueda impunemente cometer algún acto de corrupción en el ejercicio de su función pública encomendada.

SEGUNDO.- El juicio no es aplicable en México, pues aunque está elevado a rango constitucional, no ha tenido, durante los últimos décadas un solo antecedente de procedibilidad. Por lo que es de concluirse que esta figura jurídica se encuentra, como lo ha sido, en desuso. Una de las razones es la que expondremos en el siguiente punto.

TERCERO.- EL precepto legal 7º, fracción I y II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que prevé las causales del juicio político en México, carece de hipótesis normativa y por consiguiente de un criterio universal que permita al legislador decidir su aplicación a determinados servidores públicos con bases y criterios jurídicos. Su aplicación obedece a criterios meramente políticos, lo que representa un problema determinar su aplicabilidad. Lo anterior por las razones que expondremos en el punto siguiente.

CUARTO.- El juicio político requiere de una pluralidad política y partidaria dentro del Poder Legislativo Federal. Si bien es cierto que a partir de las elecciones del 6 de julio de 1997, se ha expandido la intervención y fuerza de las fracciones parlamentarias de los más importantes partidos políticos dentro de la Cámara de Diputados, por otro lado resulta cierto que la Cámara de Senadores aún cuenta con un grupo parlamentario mayoritario que impide precisamente la pluralidad política que requiere el juicio político para su aplicabilidad.

QUINTO. - La figura jurídica de la declaración de procedencia prevista el artículo 109 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Vigente, es la figura jurídica idónea y adecuada para sustituir al juicio político para sancionar a los servidores públicos por los actos u omisiones de éstos, que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Ya que debe atender a la necesidad de establecer el hecho de que la conducta del servidor público representa perjuicios contra el interés público fundamenta y por consiguiente, debe ser considerada como conducta delictiva.

SEXTO.- El juicio político ocupa un espacio dentro del derecho Constitucional, el cual no tiene razón de seguir vigente, por lo que existe la necesidad jurídica y social de derogarlo, tanto en la Constitución Federal, como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El juicio político es absurdo jurídico dentro del Derecho Vigente Mexicano.

SEPTIMO.- Por no contener hipótesis normativa la fracción I y II del artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debe desaparecer el juicio político de nuestra Constitución y darle a la figura jurídica de la Declaración de Procedencia la función de medio o mecanismo sancionador de

las conductas de los servidores públicos que laceren el interés público fundamental de nación mexicana.

OCTAVO.- El legislador debe determinar con precisión si el acto u omisión cometido por el servidor público en el ejercicio de sus funciones redunda contra los intereses fundamentales de la nación, de ser así, la conducta debe considerarse como delictiva en virtud de que lesiona el marco legal y de convivencia de la sociedad y por ende no debe existir ninguna contemplación para el servidor público que infrinja contra el bien jurídico tutelado de la nación.

Bibliografía.

- * Acosta Romero, Miguel. "Segundo Curso de Derecho Administrativo". Segunda edición. Edit. Porrúa, S.A. México, 1993.
- * Armenta López, Leonel Alejandro. "La forma federal de Estado". Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México., México D.F. 1996.
- * Armagnague, Juan Fernando. "El juicio político y jurado de sentencia en la nueva Constitución Nacional". Edit. Depalma. Buenos Aires. 1995.
- * Arteaga Nava, Elisur. "Derecho Constitucional". (Instituciones federales, estatales y municipales, Tomo III.) Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1994.
- * Biscaretti Di Ruffia, Paolo. "Derecho Constitucional". Edit. Tecnos, Madrid 1965.
- * Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Décima edición. Edit. Porrúa S.A. México 1996.
- * Cárdenas, Jaime F. "La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos". Edit. Porrúa S.A. México, 1982.
- * Colín Sánchez, Guillermo. "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales". Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1992.
- * Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "El Derecho Disciplinario de la Función Público". Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México 1990.

- * Del Valle, Alfredo. "Principios Elementales del juicio político". Folleto editado por el Partido de la Revolución Democrática. México, 1996.
- * García Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Cuadragésimosexta edición. Edit. Porrúa S.A. México D.F. 1994.
- * García, Ramón. "Pequeño Larrusse Ilustrado". Decimaquinta edición. Edit. Larrusse. México, 1991.
- * González Bustamante, Juan José. "Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional". Edit. Ediciones Bota (De la Academia Mexicana de Ciencias Penales). México 1946.
- * Herrera y Lasso, Manuel. "Estudios Constitucionales". Segunda Edición. Edit. Jus. México, 1990.
- * Kelsen, Hans. "Teoría General del Derecho y del Estado". Segunda Edición. Edit. Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1995.
- * Mariluz Urquijano, José María. "Ensayo sobre los juicios de residencia indiano". Edit. Escuela de Estudios Americanos. Sevilla, 1952.
- * Moreno, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano". Duodécima segunda edición. Edit. Porrúa, S.A. México, 1993.
- * Partido de la Revolución Democrática. "Programa de la Revolución Democrática". Edit. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. México, 1993.

- * Por la Razón de la Ley. "Historia del Senado en México". Libro tres. Edit. H. Cámara de Senadores. México, 1987.
- * Romero Tequextlé, Gregorio. "El juicio político y otros temas". Edit. Divisiones Académicas de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. México, 1995.
- * Rousseau, Juan Jacobo. "El Contrato Social o Principios de Derecho Político". Octava edición. Edit. Porrúa, S.A. México 1987
- * Ruiz Massieu, José Francisco. "Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades". Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, Praxis A.C. México, 1984.
- * Sánchez Viamonte, Carlos. "Las Instituciones Políticas en la Historia Universal". Segunda edición. Bibliografías Omeba editores – Librero. Buenos Aires, 1962.
- * Sayeg Helú, Jorge. "Las Reformas y Adiciones Constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado". Edit. Porrúa, S.A. México, 1988.
- * Silva Bascuñán, Alejandro. "Tratados de Derecho Constitucional", tomo III. Edit. Jurídica de Chile. Santiago, 1963.
- * Vázquez Cano, Luis y Soberanes Fernández , José Luis. "Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos". Coeditores, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, 1994.

Legislación.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Cámara de Senadores, Oficialía Mayor de la Gran Comisión. Dirección General de Apoyo Parlamentario. México, 1998.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa S.A. México, 1998.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Edit. Porrúa, S.A. México 1998.
- Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal. 57ª edición, Edit. Porrúa S.A. México 1998.
- Código Federal de Procedimientos Penales. 51ª edición. Edit. Porrúa, S.A. México 1998.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. H. Cámara de Senadores. Dirección General de Apoyo Parlamentario. México 1998.