



321909

CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

ESCUELA DE DERECHO INCORPORADA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

15

CLAVE 3219

EL JUICIO POLITICO EN CONTRA DEL PODER EJECUTIVO  
FEDERAL DE LA REFORMA AL ARTICULO 110  
CONSTITUCIONAL

**TESIS PROFESIONAL**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**JOSE LUIS PLIEGO CORONA**

ASESOR DE TESIS: LIC. MAURICIO OSEGUERA GUZMAN

278597

MEXICO, DISTRITO FEDERAL. 2000.



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.

## AGRADECIMIENTO

*A quien por su innegable existencia,  
impide que sea yo el propio Dios:  
a quien me escogió para vivir,  
a quien he cuestionado sin mala fe,  
a quien le he solicitado tan sólo dos  
cosas en mi vida: encarnar la herencia  
de sus sueños, y perdón por mis desvíos.  
A él, que esta conmigo en la felicidad y en  
las dificultades le pido una cosa más:  
orientarme con su consejo en la tierra  
mientras viva, para ser digno de él cuando  
exhale mi último respiro.*

*A Dios mi compañero, mi amigo y mi maestro,  
le rindo tributo con este pequeño esfuerzo.  
Nos veremos algún día, ese día pretendo  
entregar mis mejores cuentas. Hoy, tan sólo  
le doy gracias.*

*A mis padres y mi hermana, reflejo vivo de la existencia del amor, la lealtad, la solidaridad y la generosidad: en ellos se encarnan los más nobles valores de la bondad humana. Gracias a esto, cuando pierdo la fe en el ser humano, son ellos quienes me devuelven la confianza hacia el resto de la humanidad. Ellos son el cimiento de mi pasado, el pilar de mi presente y la solidez de mi futuro. Sin ellos simplemente no existiría, sin ellos no daría cuenta de la existencia, sin ellos yo no tendría pasado, y por ende ni presente, ni futuro. Por ellos mi vida, mi pasado, mi presente y mi futuro. Por ellos, más allá de la muerte.*

*A mi padre en especial, a él que me exhortó en su tesis a no escatimar esfuerzos para obtener un logro similar; a él le digo que tengo como centro de mi esfuerzo, ser tan sólo un poco de lo majestuoso que él es. El ha sido mi guía, mi ídolo, mi orgullo. El ha sido mi conciencia, mi ejemplo. A mi padre mi esfuerzo y, mi compromiso de no defraudar el suyo. Confía en que te rendiré buenas cuentas.*

*A mi madre que rompió las leyes naturales y de la ciencia en el momento en que me hizo presente y, antes de cualquier diagnóstico médico. Ella me supo en el mismo momento de la concepción, un incomparable reflejo del amor que siempre me ha demostrado. A ti madre, mi amor inquebrantable, mi amor eterno. A ti madre, un amor científicamente inimaginable.*

*A mi hermanito, "abú" que me salió niña; lejos estaba de poder ahorrar en una alcancía lo suficiente como para poder comprar a alguien tan invaluable como lo eres. Tenía ganas de que llegaras. En la vida, mi papá, mi mamá y yo no éramos suficientes. La felicidad completa nació contigo. No había fortuna que me hiciera tan rico como el hecho de tu llegada, y tengo en mi vida la mayor fortuna, la de convivir todos estos años contigo. Vive hermanita todos los días para ser feliz, tu felicidad será la mía, y te aviso que aunque algún día te diga "abú y ya" yo seguiré velando por ti desde que llegaste te quiero mucho.*

*A quienes no llegaron, pero que llevaron  
mi sangre durante algunos meses, a ellos  
mi compromiso de sangre de honrarlos hasta  
mi muerte.*

*A quienes ya se han ido, Florita y Benito,  
mis abuelos queridos, a Florita agradezco  
los mejores recuerdos de mi infancia y adolescencia,  
tenía tantos años como buenos sentimientos;  
a Benito hoy le ofrezco la tercera generación  
de aborridos Pliego, en mí se mantiene viva  
la dinastía que tu iniciaste. Tus aspiraciones  
políticas también. Estoy en eso Señor Gobernador.*

*A mi familia que aún me sobrevive  
mi respeto, mi cariño y mi solidaridad.  
A todos ustedes les ofrezco mi lealtad.*

*A mi esposa y mis hijos, que llegarán  
a un día, todo mi amor, toda mi vida,  
mi devoción. Son ustedes el motor de  
mi iniciativa. Son ustedes mi otra familia,  
la nueva. Son ustedes el ingrediente exacto  
de todo en lo que un hombre sueña, y que  
se puede tener. Son mi espíritu.*

*A quien ha hecho posible mi proyecto político,  
a él, que sin conocerme me abrió las puertas,  
que, además, me incluyó en su propio proyecto  
y depositó toda su confianza en un "niño"  
a Oscar Levin le reitero mi lealtad, y mi  
inquebrantable decisión de continuar con su lucha  
una generación más.*

*A mi País, mi México, que me vio nacer, que me ha visto crecer y que sin  
duda me verá morir; a mi tierra tan generosa le ofrezco valor,  
nacionalismo, honestidad, patriotismo, vocación de servicio y lealtad  
republicana para lograr ser un digno heredero de mi pasado histórico  
mestizo y proseguir con la lucha de los hombres y mujeres que nos dieron  
Patria y Libertad, hasta lograr el cumplimiento de los más altos valores  
nacionales y aspiraciones de mi pueblo.*

*A Javier Fuentes un abrazo hasta el cielo  
por su generosidad y apoyo. A Iván Rodríguez  
mi pesar por no poder estar con él en esta  
reforma política que juntos construiríamos.*

*A mis cuatro mejores amigos, de la etapa  
escolar: Gabriela, Ernesto, Roberto y Omar;  
futuros integrantes de mi gabinete,  
tienen mucha competencia con mis amigos  
de la política, rescato su lealtad probada  
mientras fui estudiante.*

*A mis amigos de la política, mi amistad  
y compromiso a la altura del más bello  
proyecto nacional.*

*A los profesores y compañeros que me  
guardaron consideraciones, respeto  
y cariño, a mi Colegio y Universidad.*

*A mis sinodales, amigos todos,  
que comparten conmigo este paso  
trascendental de mi vida, Mauricio Osuna,  
Enrique Salcedo, María de los Angeles Gijano,  
Victor Varela y Juan Gutiérrez.*

## ***INDICE GENERAL***

**INTRODUCCIÓN.....**Pags.9-12

### **INDICE HISTÓRICO**

#### **TITULO PRIMERO**

##### **EL JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO**

**SU ORIGEN Y DESARROLLO LEGAL DURANTE LA ETAPA COLONIAL E  
INDEPENDIENTE HASTA LA REVOLUCIÓN MEXICANA DE 1910. ....**Pag. 13

#### **CAPITULO PRIMERO**

**REFLEXIÓN HISTÓRICA.....**Pags.14-17

#### **CAPITULO SEGUNDO**

**DEFINICIÓN HISTÓRICA.....**Pags.18-19

#### **CAPITULO TERCERO**

**ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES E HISTÓRICOS.....**Pags.20-27

3.1. Primer antecedente constitucional e histórico.....Pags.28-30

3.2. Segundo antecedente constitucional e histórico.....Pags.30-31

3.3. Tercer antecedente constitucional e histórico.....Pags.31-34

3.4. Cuarto antecedente constitucional e histórico.....Pags.35-36

3.5. Quinto antecedente constitucional e histórico.....Pag. 36

3.6. Sexto antecedente constitucional e histórico.....Pag. 36

3.7. Séptimo antecedente constitucional e histórico.....Pags.36-37

3.8. Octavo antecedente constitucional e histórico.....Pag. 37

3.9. Noveno antecedente constitucional e histórico.....Pags.37-38

3.10. Décimo antecedente constitucional e histórico.....Pag. 38

3.11. Undécimo antecedente constitucional e histórico.....	Pag. 38
3.12. Duodécimo antecedente constitucional e histórico.....	Pag. 39
3.13. Decimotercer antecedente constitucional e histórico.....	Pags.39-40
3.14. Decimocuarto antecedente constitucional e histórico.....	Pag. 41
3.15. Decimoquinto antecedente constitucional e histórico.....	Pags.41-44
3.16. Decimosexto antecedente constitucional e histórico.....	Pag. 44
3.17. Decimoséptimo antecedente constitucional e histórico.....	Pags.44-45
3.18. Decimoctavo antecedente constitucional e histórico.....	Pag. 45
3.19. Decimonoveno antecedente constitucional e histórico.....	Pag. 46
3.20. Vigésimo antecedente constitucional e histórico.....	Pag. 47
3.21. Vigésimo primer antecedente constitucional e histórico.....	Pag. 47

#### CAPITULO CUARTO

CONCLUSIÓN HISTÓRICA.....	Pags.48-56
---------------------------	------------

## INDICE ACTUAL

#### TITULO SEGUNDO

#### EL JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO

#### SU MARCO JURÍDICO ACTUAL

##### CAPITULO PRIMERO

REFLEXIÓN ACTUAL.....	Pags.58-62
-----------------------	------------

##### CAPITULO SEGUNDO

SU DEFINICIÓN ACTUAL.....	Pags.63-65
---------------------------	------------

##### CAPITULO TERCERO

CARACTERÍSTICAS LEGALES DEL JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO.....	Pag. 66
--	---------

3.1. Como procedimiento de excepción.....	Pag. 67
---	---------

3.2. Como procedimiento uninstitucional.....	Pag. 67
--	---------



3.3. Como procedimiento sumarísimo.....	Pags.67-68
3.4. Como procedimiento absorbente.....	Pags.68-70
3.5. Como procedimiento restringido.....	Pag. 70
3.6. Como procedimiento mixto.....	Pags.70-72
3.7. Como procedimiento excepcional.....	Pag. 72

## CAPITULO CUARTO

INSTITUCIONES PROCESALES.....	Pag. 73
4.1. Competencia del gran jurado.....	Pag. 74
4.1.1 Competencia por razón del sujeto.....	Pags.74-76
4.1.2 Competencia por razón de la materia.....	Pags.76-77
4.1.2.1 Violación a leyes emanadas de la constitución.....	Pags.77-78
4.1.2.1.1. A una LEY FEDERAL.....	Pags.78-79
4.1.2.1.2. A los TRATADOS INTERNACIONALES.....	Pag. 79
4.1.2.1.3. A las CONVENCIONES INTERNACIONALES.....	Pag. 79
4.1.2.1.4. A los CONVENIOS DE COOLABORACIÓN ENTRE EL GOBIERNO FEDERAL Y LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA.....	Pags.79-80
4.1.3. Competencia por razón del tiempo.....	Pags.80-83
4.1.4. Competencia por razón de la gravedad.....	Pag. 83
4.1.5. Competencia especial.....	Pag. 84
4.1.6. Procedimiento para dirimir competencia.....	Pag. 84
4.2. Acusación. titulares de la función acusadora.....	Pag. 84
4.2.1. El ministerio público federal y local.....	Pags.84-85
4.2.2. El presidente de la república, los diputados federales y las legislaturas estatales.....	Pags.85-86
4.2.3. Los particulares.....	Pags.86-87
4.2.4. Forma de la acusación.....	Pags.87-88
4.3. La defensa y sus características.....	Pag. 88
4.3.1. Es irrenunciable.....	Pags.88-89

4.3.2. Es indelegable.....	Pag. 89
4.3.3. Es irrestricta o sin limitaciones.....	Pag. 90
4.3.4. Es obligatoria.....	Pag. 91
4.3.5. Es integral.....	Pag. 91
4.3.6. Es revocable.....	Pag. 92
4.3.7. Es universal.....	Pag. 92
4.3.8. Es onerosa.....	Pag. 92
4.3.9. Es gratuita.....	Pag. 92
4.3.10 Es confidencial.....	Pags.92-93
4.4. Las notificaciones.....	Pag. 93
4.4.1. La fe pública de ellas.....	Pags.93-94
4.4.2. El domicilio para hacerlas.....	Pags.94-95
4.4.3. El que debe notificar y el notificado.....	Pags.95-96
4.4.4. La finalidad de la notificación.....	Pags.96-97
4.5. Los términos.....	Pags.97-99
4.6. Las pruebas.....	Pag. 99
4.6.1. Oportunidad procesal.....	Pag. 99
4.6.2. El acusador.....	Pag. 99
4.6.3. El acusado.....	Pags.99-100
4.6.4. Sección de enjuiciamiento.....	Pag. 100
4.6.5. Periodo probatorio.....	Pag. 100
4.6.6. Tipos de pruebas.....	Pag. 101
4.7. El quórum.....	Pag. 101
4.7.1. En la cámara de Diputados.....	Pags.101-102
4.7.2. En la cámara de Senadores.....	Pag. 102
4.8. Recusaciones y excusas.....	Pag. 103
4.8.1. La excusa.....	Pag. 103

4.8.2. La recusación.....	Pag. 103
4.8.3. Consideraciones.....	Pags.104-105
4.9. Las votaciones.....	Pags.105-107
4.10. Los recursos.....	Pags.107-110
4.11. Los alegatos.....	Pags.110-111
4.12. La prescripción.....	Pag. 112
4.13. Las penas.....	Pag. 113
4.13.1 La destitución.....	Pags.113-114
4.13.1.1 Si el destituido era miembro de alguna de las cámaras.....	Pag. 114
4.13.1.2. Cuando el servidor público fue nombrado por el Presidente de la República.....	Pag. 114
4.13.1.3.Cuando es un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	Pag. 114
4.13.1.4.Cuando es un Magistrado del fuero común del Distrito Federal.....	Pag. 115
4.13.1.5.Cuando es un servidor público de alguno de los Estados.....	Pag. 115
4.13.2. La inhabilitación.....	Pag. 115
4.13.3. Doctrina extranjera.....	Pag. 116
4.13.4. Doctrina Mexicana.....	Pags.116-119
4.14. Absolución de la instancia.....	Pags.119-120
4.15. El veto.....	Pags.120-121
4.16. El indulto.....	Pag. 121
4.17. La amnistía.....	Pags.121-122

## CAPITULO QUINTO

EL PROCEDIMIENTO.....	Pag. 123
5.1. Trámite en las comisiones unidas.....	Pags.124-126
5.2. Sección instructora.....	Pag. 126
5.2.1. Definición de instrucción.....	Pags.126-127
5.2.2 Definición de sección instructora.....	Pag. 127
5.2.3. Fecha en que se nombra a los integrantes de la sección instructora.....	Pag. 128
5.2.4. Nombramientos de los integrantes de la sección instructora y de enjuiciamiento.....	Pag.128
5.2.5. Integración y funcionamiento de los miembros de la sección instructora.....	Pag. 128
5.2.6. Facultades, obligaciones e inhibiciones de la sección instructora.....	Pag. 129
5.3. Audiencia cámara de diputados.....	Pags.130-132
5.4. Sección de enjuiciamiento.....	Pag. 133
5.4.1. Atribuciones y obligaciones de la sección de enjuiciamiento.....	Pags.133-134
5.4.2. Conclusiones de la sección de enjuiciamiento.....	Pag. 134-136
5.5. Gran jurado.....	Pags.136-140

## CAPITULO SEXTO

SENTENCIA CONDENATORIA A DIVERSOS FUNCIONARIOS.....	Pag. 141
6.1. Funcionarios locales.....	Pags.142-144
6.2. Investigación de descentralizadas.....	Pags.144-146

## CAPITULO SÉPTIMO

CONCLUSIÓN ACTUAL.....	Pags.147-149
------------------------	--------------

**TITULO TERCERO.****EL JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO****DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 110 CONSTITUCIONAL****ENCONTRA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.....Pag.150****CAPÍTULO PRIMERO****CONCLUSIÓN HISTÓRICA.....Pags.151-159****CAPÍTULO SEGUNDO****CONCLUSIÓN REFLEXIVA.....Pags.160-166****CAPÍTULO TERCERO****CONCLUSIÓN Y PROPUESTA LEGISLATIVA.....Pags.167-168****CAPÍTULO CUARTO****CONCLUSIÓN FINAL.....Pags.169-171****BIBLIOGRAFÍA.....Pags.172-173**

# INTRODUCCIÓN

"Las obras... que se publican en esta Colección, no tienen otro objeto, por mi parte, que presentar al pueblo mexicano el total de mis ideas políticas y administrativas. Ellas son la historia de mis pensamientos, de mis deseos y de mis principios de conducta, y se reimprimen tales como se publicaron en los periodos diversos que corresponden a la revolución constitucional de mi patria". JOSE MARIA LUIS MORA.

Este es un párrafo de algunos que citare de José María Luis Mora; en el fondo, cada uno de nosotros, Mexicanos, tenemos algo de lo que en su momento él fue y represento; todos tenemos algo de sacerdote, periodista, político, historiador, diplomático y liberal por excelencia, José María Luis Mora represento en su momento los ideales que dieron pauta a las reformas posteriores que habrían de conformar a la nación. Nacido en 1794 en Chumacero, Gto. . hoy Comonfort, entre otras cosas se recibe de abogado en 1825, pugno por la desamortización de los bienes del clero, luchó por la libertad de expresión y por que el matrimonio se considerara un acto civil; fomentó la propiedad privada; actos todos considerados de vanguardia en su época, hasta que fallece el 14 de julio de 1850 en París.

En el fondo, el presente trabajo pretende, de manera similar a la investigación que desarrollo la Secretaría de Educación Pública al integrar en 8 volúmenes la obra de José María Luis Mora, el darles a conocer a ustedes, el actual pueblo de México, y a la historia, la mayoría de mis ideas políticas y administrativas, ellas son la historia de mis pensamientos, de mis deseos y de mis principios de conducta.

Me considero el orgulloso resultado del mestizaje entre dos mundos, el antiguo y el nuevo, un MEXICANO, conocedor de su historia, de sus raíces, de su presente, del estadio existencial reducido, casi imperceptible dentro de la existencia misma del universo, un hombre, un heredero en el umbral del siglo veintiuno que recoge el fruto de más de cuatro y medio millones de años de empirismo y ciencia desde que apareció el hombre sobre la tierra, y quien

pretende asimilar los más de seismil años de historia desde la mesopotamia antigua hasta la globalización moderna, para que, de ser posible, contribuya al engrandecimiento de nuestro ecosistema natural y social.

A lo largo de todo este proceso del andar humano cientos de miles de mujeres y hombres han transformado con sus inquietudes, con sus sueños, con su vida, con su lucha, el destino de sus pueblos, el sentido de la justicia, de la economía, de la equidad, de la teología: le han dado diversos matices y rumbo a la ciencia, al arte, a la música, a la pintura, a la arquitectura; han investigado y escrito de la filosofía, del derecho, de la medicina, de la literatura.

En suma, durante el desarrollo de la especie humana siempre han existido, mujeres y hombres a la altura de la exigencia y del compromiso histórico que en su momento les fue planteado, y respondieron sin duda con la frente en alto a cada una de las responsabilidades que les fueron encomendadas, mi reconocimiento, mi admiración y mi respeto cada uno de ustedes que desde el norte y hasta el sur, desde donde nace el sol y hasta donde se duerme, EXISTIERON PARA ENTREGAR SU ÚNICA VIDA AL SERVICIO Y BIENESTAR DE LA VIDA DE LOS DEMÁS. GRACIAS.

México, mi amado País, no es la excepción, su sangre mestiza ha gestado en casi sus doscientos años de vida a hombres y mujeres gigantes por la majestuosidad de sus obras, sus acciones y sus luchas por aquellos que no conocían pero que sin embargo amaban, doscientos años de riqueza individual, conocidos y desconocidos, ambos pilar del proceso histórico de nuestra patria; no tengo duda, sin ellos mi amada nación sería distinta.

México encierra un misticismo elevado, profundo, pasional; de naturaleza salvaje, romántica, libre, de lucha, de justicia, y una ternura al mismo tiempo de generosidad y paz, tan solo recordar un párrafo del himno que da sustento a mis afirmaciones: "antes patria que inertes tus hijos, bajo el yugo su cuello dobleguen, tus campiñas con sangre se rieguen", bipolaridad.

A usted, que comparte en la lectura este trabajo le invito a que se deje llevar por la imaginación, por la pasión, por la vida y la muerte de la sangre de aquellos que hoy le dan a

usted vida, sangre mestiza, que corre por sus venas, que oxigena cada célula de su cuerpo, que le dan identidad frente a las demás naciones del mundo, que lo hacen auténtico, que lo individualizan y diferencian orgullosamente de todos los demás, usted es mexicano. al igual que yo. al igual que muchos. y le advierto que pesa sobre su existencia la herencia histórica de la vida y muerte de otros que entregaron su vida y derramaron su sangre por nosotros para darnos como dijo Emiliano Zapata "patria y libertad". Lo invito a que reflexionemos juntos sobre la responsabilidad histórica que tenemos enfrente, sobre la responsabilidad de EXISTIR PARA ENTREGAR NUESTRA ÚNICA VIDA AL SERVICIO DE LOS DEMÁS, de nuestro pueblo. de los que cohabitamos e interactuamos con la misma sangre, con la misma herencia, con el mismo ideal. transformar para bien el futuro de este, nuestro país.

A todos ustedes. que desde hace doscientos años transformaron la vida del País, mi compromiso de sangre, de ser un orgulloso heredero de sus luchas, de sus sueños, de sus ideales. de sus vidas, y de sus muertes, mi compromiso de contribuir con mi vida y hasta mi muerte. con la responsabilidad de servir a la República, a su pueblo y a los más nobles ideales de la nación y de la humanidad. A todos ustedes mi lealtad, a todos ustedes gracias.

Este trabajo simplemente rinde tributo al esfuerzo de muchos, informa también sobre la situación jurídica que guarda hasta el momento EL JUICIO POLÍTICO encontra de quien esta obligado constitucionalmente a "guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen". encontra de quien contrario a los principios de equidad e igualdad entre los poderes de la unión es. sin duda, quien encabeza los ideales del pueblo mexicano, el Presidente de la República.

Sobre la marcha reflexionaremos sobre el marco jurídico que sustenta el juicio político, sus antecedentes constitucionales e históricos, su marco jurídico actual, y lo que particularmente para mí, verdaderamente representa; una figura que más allá de la legalidad tiene implicaciones de otra índole, de amor a la patria, de lealtad republicana, de nacionalismo, de ética política y ética de gobierno.



***TITULO PRIMERO***

***EL JUICIO POLÍTICO EN MÈXICO***

***SU ORIGEN Y DESARROLLO  
LEGAL DURANTE LA ETAPA  
COLONIAL E INDEPENDIENTE  
HASTA LA  
REVOLUCIÓN MEXICANA DE 1910***

**CAPITULO PRIMERO  
REFLEXIÓN HISTÓRICA**

**CAPITULO PRIMERO**  
**REFLEXIÓN HISTÓRICA**

"El interés y curiosidad que México desde su conquista y descubrimiento ha inspirado en toda la Europa, progresa asombrosamente, y es tal la demanda de noticias y la inquietud de adquirirlas, que no hasta cuanto se ha escrito para saciarla, ni apagar los deseos de conocer a fondo esta parte interesante del continente americano... hemos resuelto escribir una obra que de alguna manera pueda contribuir a fijar el juicio de los pueblos civilizados sobre esta parte interesante de nuestro continente, desengañándolos de los multiplicados errores en que los han imbuido las relaciones poco exactas de los viajeros, los resentimientos de algunos, y el entusiasmo exagerado de no pocos" JOSE MARÍA LUIS MORA.

Norberto Bobbio realizó algunas reflexiones sobre lo que él llamó "las dos caras de la historia": antes habré de referirme un poco a este personaje de la historia con quien talvez encontré cierta similitud personal, no esta de sobra mencionar que plasmaré en este trabajo parte de su pensamiento.

Norberto Bobbio, de quien se dice nunca le gustó hablar de sí mismo en público, escribe que nació en el seno de una familia citadina que se esmeró en su educación desde la primaria hasta la universidad. . señaló que permaneció la mayor parte de su existencia entre las cuatro paredes de un estudio o en diversas bibliotecas; un matrimonio feliz al lado de Valeria Cova, una vida en su conjunto pacífica, en uno de los periodos más dramáticos de la historia europea, estas observaciones son clave para entenderlo: con base en una sólida formación académica y una vida personal sosegada pudo desplegar una visión penetrante del periodo que le ha tocado presenciar. No obstante, su perspectiva no se limita a ese lapso, cubre, sin exagerar la mayor parte de la cultura occidental. En su persona, se acumula la mejor herencia del pensamiento antiguo, medieval y moderno. Bobbio es una mente bien cultivada, por decirlo de alguna manera, esta compuesta por todas las mentes de los siglos anteriores, es como una sola e idéntica mente que se ha educado durante todo ese tiempo.

Nació el 18 de octubre de 1909 en Turín Italia, le toco vivir las dos guerras mundiales, la guerra fría y la llamada Guerra de liberación entre septiembre de 1943 y abril de 1945. Su formación tiene una profunda raíz jurídica, ya que se graduó en derecho en 1931.

El estudio de la política ha sido una preocupación constante a lo largo de la historia del hombre y de las sociedades. En la antigüedad Platon y Aristóteles, entre otros, buscaron establecer paradigmas que explicaran la realidad del quehacer político. Afortunadamente esa búsqueda se mantiene vigente y varios autores han dedicado su vida y sus reflexiones a entender el arte y la ciencia de gobernar, aunque pocos han sabido alcanzar ese objetivo con el rigor, la profundidad y la claridad de Norberto Bobbio, sin duda una de las mentes más notables del pensamiento político contemporáneo.

Volvamos a las dos caras de la historia. toda época presenta dos caras, y la observación de una u otra depende de la posición en la que nos ponemos. De aquí la extraordinaria ambigüedad de la historia del hombre, donde el bien y el mal se contraponen, se mezclan y se confunden, afirmo. que el mal siempre ha prevalecido sobre el bien, el dolor sobre el gozo, el sufrimiento sobre el placer, la infelicidad sobre la felicidad, la deslealtad sobre la lealtad, la muerte sobre la vida. Personalmente me he cuestionado permanentemente a fin de encontrar una respuesta sobre esta verdad aparente pero real; me muestro renuente a aceptar las contradictorias explicaciones teológicas, esta oscura explicación de nada se mueve sin la voluntad de Dios, pero con una extensa elasticidad y maleabilidad de la cultura del libre albedrío, o decidimos nosotros o lo hace Dios. en fin no entiendo, prefiero decir no sé, aunque pretendo saber que lo sé. Interactuamos en un universo en donde el pez grande se come al chico, recordando a Spinoza. y el más chico parece no tener otra razón de existir mas que la de dejarse comer. El mundo humano no parece seguir un curso muy diferente, mas que cuando alguna vez los peces pequeños al unirse logran eliminar al pez grande, pero a costa de cuantos sacrificios, sufrimientos y pérdidas. afirmo una vez más que la parte oscura es mucho más grande que la clara: también afirmo que existe un rostro claro, hay razones de luz que sería injusto desatender. la abolición de la esclavitud, la emancipación femenina, la instauración en algunos países del régimen democrático como la mejor forma conocida en dirección de una sociedad no violenta y como régimen que permite a un grupo organizado gobernarse, y el esfuerzo cotidiano, diario, permanente de cientos de miles de mujeres y hombres que pretenden la armonía, la paz y la buena convivencia.

Nuestro México, en la globalidad, y en su desarrollo interno posee su lado oscuro y su lado claro. Debo ser muy enfático, México, es, ha sido y será el resultado del actuar oscuro o claro de los hijos de... sus entrañas, de cada mexicano, de los que lo vivieron dos siglos antes, de los que lo vivimos ahora, de quienes lo vivirán después, ni más ni menos, no por voluntad divina, no por fuerzas inexplicables, sencillamente por nosotros mismos.

A los Mexicanos claros de la historia, la de ayer y la de hoy, la de mañana, una vez más mi agradecimiento, mi lealtad y mi compromiso; a los oscuros que encuentre durante mi fugaz estancia en suelo sagrado, toda la fuerza de mi ira.

La reflexión histórica parte de cada uno de nosotros, de lo que cada uno de los cien millones de mexicanos decida hacer por su patria y por sus hermanos mestizos, de lo que ancianos, mujeres, hombres, jóvenes, niños y homosexuales emprendan en beneficio del pueblo de México, desde todas las trincheras, desde todas las responsabilidades, desde el norte y hasta el sur, del oriente al poniente, en una lucha sin tregua por la grandeza de todos los mexicanos, sin exclusiones, sin prejuicios, sin oscuras intenciones; al final todos somos hermanos de la misma familia, de la misma sangre, de la misma madre, la madre patria.

Parafraseo al Presidente norteamericano Kennedy, y agrego que el gobierno yanqui no es de mi agrado, no se pregunten que ha hecho el país por ustedes, pregúntense que harán ustedes por el país. La responsabilidad y el buen rumbo del lugar donde vivimos es enteramente nuestra, no perdamos la oportunidad de hacer las cosas bien, y en beneficio de los demás. Llegado el desenlace de nuestro existir, será demasiado tarde, evitemos ser arrancados de aquí sin haber logrado algo, seamos dignos herederos de los claros que nos antecedieron y enseñemos que hay futuro a quienes nos sustituirán. La historia nos reconocerá.

"El futuro no nos fue heredado por nuestros padres, sino prestado por nuestros hijos".

LUIS DONALDO COLOSIO

**CAPITULO SEGUNDO**  
**SU DEFINICIÓN HISTÓRICA**

El texto original de la constitución de 1917 mencionaba lo siguiente: "... no gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que conforme a la ley se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión.<sup>1</sup>

La constitución es la ley fundamental de un estado en la cual se establecen los derechos y obligaciones de los ciudadanos y los gobernantes. Es la norma jurídica suprema y ninguna ley o precepto puede estar sobre ella. La Constitución o Carta Magna, es la expresión de la soberanía del pueblo y es obra de la asamblea o Congreso Constituyente.

México ha tenido diversas constituciones a lo largo de su historia. Algunas han sido centralistas, es decir, que establecen el poder en un solo órgano que controla todas las decisiones políticas del país, y otras federalistas, como la actual, que reconocen la soberanía de los estados pero cuentan con mecanismos de coordinación para asuntos de la república como un todo.

---

<sup>1</sup> Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano; De las responsabilidades de los servidores Públicos; Numero 22; Instituto Nacional de estudios históricos de la revolución Mexicana; Secretaria de Gobernación; p.39.



**CAPITULO TERCERO**  
**ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES E**  
**HISTÓRICOS**

Haremos brevemente un recuento de las Constituciones Mexicanas, antes de pasar a la materia que verdaderamente nos ocupa, es decir, los principios jurídicos históricos, tratados aquí como antecedentes históricos y constitucionales de lo que ahora han dado forma a lo que conocemos como JUICIO POLITICO.

Nos resulta importante hacer este ejercicio de repaso jurídico e histórico de los ordenamientos que dieron origen a la Constitución que actualmente nos rige, con la sola finalidad de complementar el presente capítulo y rendirle homenaje a mi querido asesor de tesis.

A usted, que me acompaña en la lectura, le recomiendo simplemente seguir con entusiasmo y con aguda imaginación ilustrativa las siguientes páginas del documento, ya que deseo transportarlo en unos cuantos minutos durante los doscientos años de la historia de las abuelas de nuestra actual Constitución; antes de incursionar en el primer antecedente, ya que una vez ahí, simplemente me limitare a transcribir lo que decían los textos que se consultaron; acompañeme a este viaje en el tiempo.

La primera constitución propiamente mexicana es la de 1824, ya que en ella se descarta todo tipo de legislación extranjera y se proclama el ejercicio absoluto de la soberanía y la autodeterminación.

Los antecedentes fundamentales para la elaboración de la primera Constitución mexicana fueron la Española de Cádiz de 1812, los Sentimientos de la Nación de José María Morelos, y el Decreto Constitucional para la libertad de la América Latina, o Constitución de Apatzingán de 1814.

### CONSTITUCIÓN DE CADIZ

La Constitución Política de la monarquía Española, o de Cádiz, que rigió en España y sus colonias, tuvo vigencia en lo que era la Nueva España durante dos breves periodos: a partir de septiembre de 1812 por un año, y de mayo de 1820 a febrero de 1822. En su elaboración participaron 15 diputados novohispanos, entre ellos José Miguel Ramos Arizpe y José Miguel Guridi y Alcocer, quienes después serían Constituyentes en 1824, en el ya México Independiente. Este ordenamiento establecía que la soberanía reside esencialmente en la nación y que a ella pertenece el derecho de establecer sus leyes, así como la igualdad de todos los habitantes del imperio.

### CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN

También un documento con importantes principios políticos que reflejaban la necesidad de lograr una organización propia y autónoma fue el concebido por Morelos en 1813, los "Sentimientos de la Nación", donde exponía, entre otros puntos, que América es libre e independiente de España y de cualquier otra nación, gobierno o monarquía, y que la soberanía dimana esencialmente del pueblo.

Morelos conjuntó esfuerzos de diversos grupos que desde 1810 habían emprendido la guerra por la independencia y, así, en un Congreso Constituyente itinerante, se expidió en octubre de 1814 el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Latina, mejor conocido como Constitución de Apatzingán.

El documento recogía algunos de los principios políticos y aspiraciones de independencia de los "Sentimientos de la Nación", aunque no pudo estar en vigor un solo día, porque amenazaba los intereses de los Españoles, que aun dominaban el País, la Constitución de Apatzingán establecía los derechos humanos de igualdad, seguridad, propiedad, y libertad, la religión católica como la única reconocida en el País, así como la división de poderes. Para fines del sufragio instituía juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

## **ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN Y CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1824.**

Tras la consumación de la independencia, se instaló el primer congreso Constituyente en febrero de 1822, en el cual se proclamó emperador a Agustín de Iturbide. Éste lo disolvió tres meses después pero, ante la posibilidad de ser despojado del trono debido a la inestabilidad política que provocó su autoritarismo, lo reinstaló en marzo de 1823 y ahí se declaró la nulidad de su coronación.

En enero de 1824 un nuevo Congreso estableció el Acta Constitutiva de la Federación, que instituía el sistema federal. Dos meses después inició el debate que llevó a la promulgación, el 3 de octubre de ese año, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Valentín Gómez Farias fue uno de los impulsores del federalismo.

La Constitución de 1824 dio vida en México al federalismo, y entre sus disposiciones figuran:

- la soberanía reside esencialmente en la nación;
- se constituye una República representativa popular federal;
- división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial;
- la religión católica es la única oficialmente autorizada;
- libertad de escribir y publicar ideas políticas sin censura previa;
- Congreso integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores;
- Se deposita el poder ejecutivo en una sola persona y se instituye la vicepresidencia.

## **LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES, 1835-1836**

Con la caída de Iturbide se habían empezado a gestar las pugnas entre las corrientes federalista, republicana y de inspiración democrática, y centralista o monárquica. El conflicto político entre ambas se recrudeció al instituirse en la Constitución de 1824 el cargo de presidente de la República para aquel que resultara ganador en las votaciones, y de vicepresidente para el vencido, lo que provocó numerosos enfrentamientos entre federalistas y centralistas.

Esa fue una época de rebeliones y destituciones presidenciales, nulificación de elecciones y presidencias interinas que incluyeron a Guadalupe Victoria, Manuel Gómez Pedraza, Vicente Guerrero, Anastasio Bustamante, Antonio López de Santa Anna y Valentín Gómez Farias entre otros.

En enero de 1835, con Santa Anna en la presidencia por segunda ocasión, el congreso, de mayoría conservadora centralista, inició la elaboración de las bases para una nueva Constitución, conocida como las Siete Leyes, que pondría fin al sistema federal. La primera ley se promulgó en diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y las restantes en diciembre de ese año.

Con este ordenamiento se dividía al País en departamentos, éstos en distritos, y los distritos en partidos. Entre otras disposiciones fijó el periodo presidencial en 8 años y estableció un supremo poder conservador, sólo responsable ante Dios, con atribuciones para declarar la nulidad de una ley o decreto, la incapacidad física o moral del presidente de la República y la clausura del Congreso.

### **BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA, 1843.**

Las revueltas internas entre federalistas del partido liberal y centralistas del partido conservador no cesaron. Además sacudió al País la separación de Texas, el intento que en 1840 se hizo para proclamar la independencia de Yucatán, la amenaza de invasión extranjera, el descontento popular por las arbitrariedades de Santa Anna y la posibilidad de que éste intentara establecer una monarquía constitucional.

En abril de 1842 el congreso formuló un proyecto para una nueva Constitución, en el cual el diputado Mariano Otero propuso un gobierno republicano, representativo, popular y federal, así como un sistema de representación de las minorías, lo que ocasionó gran descontento de la fracción conservadora que derivó en diversos enfrentamientos, por lo que el Congreso fue disuelto. Sólo hasta junio de 1843 se sancionó una nueva carta Magna, llamada bases orgánicas de la República Mexicana.

Estas bases, que sólo estuvieron en vigor tres años, reiteraron la independencia del País, la organización política en República centralista, y suprimieron al supremo poder conservador que encabezaba el propio Santa Anna. Se instauró la pena de muerte y se restringió la libertad de imprenta, ratificando que el país protegía y profesaba la religión católica.

La elección de los representantes era indirecta, esto es, se dividió a la población en secciones de 500 habitantes, mismos que elegían a un elector primario, este nombraba a los electores secundarios, los cuales formaban el Colegio Electoral que a la vez elegía a los diputados al Congreso. El ejecutivo tenía un desmesurado derecho de veto de leyes.

### **ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS, 1847.**

Con el país dividido en grupos políticos antagónicos, y ante los levantamientos a favor de poner en vigencia nuevamente los ordenamientos constitucionales del federalismo, el 10 de mayo de 1847, en Congreso Extraordinario Constituyente, se aprobó el acta constitutiva y de Reformas. De esa manera se restablecía el federalismo, pero con diversas modificaciones para evitar caer nuevamente en situaciones de conflicto político. Por ejemplo contemplaba que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial "sólo pueden y deben hacer lo que la Constitución otorga como facultad e impone como obligación".

El acta constitutiva y de reformas estableció las garantías individuales para todos los habitantes de la República, suprimió el cargo de vicepresidente y adoptó elecciones directas para diputados, senadores, presidente de la república y miembros de la Suprema Corte. Además facultó al Congreso para anular las leyes de los estados que implicasen una violación al pacto federal, e implantó los derechos de petición y de amparo. No esta por demás mencionar que Benito Juárez fue diputado en el Constituyente de 1847.

### **CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1857**

Tras el movimiento revolucionario encabezado por Juan Alvarez (honro al apellido de aquel ilustre mexicano, mas nunca de otro, oscuro), y que concluyo con la firma del plan de Ayutla, en el que se desconocía al gobierno de Santa Anna, se convocó a un Congreso Extraordinario, reunido en la ciudad de México en febrero de 1856.

Un año después, el 5 de febrero de 1857, fue aprobada y jurada la nueva Constitución por el Congreso Constituyente y el Presidente Ignacio Comonfort.

El sentimiento plasmado en el manifiesto impregna de emoción su lectura: "El Congreso ha sancionado la Constitución más democrática que ha tenido la República; ha proclamado los derechos del hombre; ha trabajado por la libertad; ha sido fiel al espíritu de su época, a las inspiraciones radiantes del cristianismo, a la revolución política y social a que debió su origen; ha edificado sobre el dogma de la soberanía del pueblo, y no para arrebatarla, sino para dejar al pueblo el ejercicio pleno de su soberanía.... los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales".

Se mantiene el federalismo, la abolición de la esclavitud, las libertades de trabajo, de propiedad, de expresión de ideas, de imprenta, de asociación, de petición y de comercio. Igualmente, se establece que son ciudadanos con derecho a voto todos los mexicanos varones que hayan cumplido 18 años si son casados y 21 si no lo son.

Sin embargo la nueva Carta Magna no logro estabilizar al País. El propio Comonfort la desconoció unos meses después de su promulgación, al sumarse a la rebelión de Ignacio Zuloaga, dar un golpe de estado y encarcelar a varios ciudadanos, entre ellos a Benito Juárez, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia y a quien legalmente le correspondía la Presidencia en un caso como éste.

La rebelión derivo en la llamada Guerra de los Tres Años o Guerra de Reforma, entre los conservadores que desconocían la Constitución y los liberales que la defendían. A la postre, los liberales, encabezados por Benito Juárez, triunfaron. En el curso mismo de la guerra, se emitieron una serie de ordenamientos conocidos como leyes de reforma, entre las que destacan las que establecen la separación entre la iglesia y el estado.

La constitución de 1857 fue, de hecho, elemento fundamental en la defensa nacional ante la invasión Francesa y el imperio de Maximiliano de Habsburgo. Tuvo vigencia plenamente tras la expulsión de los extranjeros y permaneció en vigor hasta 1917. Una de las figuras importantes, la de Francisco Zarco, diputado y cronista del Congreso Constituyente de 1857.

### **CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1917.**

En 1910 se inicia el movimiento armado de la Revolución mexicana, a causa de las condiciones, sociales, económicas y políticas generadas por la permanencia de Porfirio Díaz en el poder por más de treinta años.

Este movimiento es justamente el contexto en el que se promulga la Constitución que rige en México hasta la fecha.

Venustiano Carranza, en su carácter de primer jefe del Ejercito Constitucionalista, encargado del poder ejecutivo, convocó en diciembre de 1916 al Congreso para presentar un proyecto de reformas a la Constitución de 1857. El documento sufrió numerosas modificaciones y adiciones para ajustarse a la nueva realidad social del país.

Así, se promulgó el 5 de febrero de 1917 la Carta Magna Vigente, en el teatro de la República de la ciudad de Querétaro, que conjunto los ideales revolucionarios del pueblo mexicano y que

por su contenido social ha sido definida como la primera Constitución social del siglo XX en el mundo.

El Congreso Constituyente contó con diputados de todos los estados y territorios del País, con excepción de Campeche y Quintana Roo, y estuvieron representadas ahí diversas fuerzas políticas: los Carrancistas o renovadores, como Luis Manuel Rojas, José Natividad Macías, Alfonso Cravioto y Félix F. Palavicini; los progresistas o radicales, como Heriberto Jara, Francisco J. Mugica, Luis G. Monzón y también los independientes. Había en el Constituyente hombres de lucha, conocedores de los problemas del pueblo mexicano: generales, ex ministros, periodistas, obreros, mineros, campesinos, ingenieros, abogados, médicos, profesores normalistas.

La nueva Constitución incluía una gran parte de los ordenamientos de la de 1857, especialmente lo referente a derechos humanos, ya como "garantías individuales". La forma de gobierno siguió siendo Republicana, representativa, democrática y federal; se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo, si bien este último dejó de ser unicameral para dividirse en las Cámaras de Diputados y Senadores.

Se ratificó el sistema de elecciones directas y se decretó la no-reelección, suprimiendo la vicepresidencia y dando mayor autonomía al Poder Judicial y más soberanía a los estados. En este marco se creó el municipio libre, y se estableció un ordenamiento agrario en el país relativo a la propiedad de la tierra.

Esta Constitución ha experimentado múltiples modificaciones a fin de responder a los cambios políticos y sociales de nuestro país; entre ellas son particularmente importantes las referidas a la organización electoral.

En ese ámbito son significativas las reformas de 1953, en que se otorgó derecho de voto a las mujeres, y de 1969, en que se decidió establecer la ciudadanía a todos los mexicanos mayores de 18 años, ahora las elecciones federales son organizadas por una institución autónoma, el Instituto federal Electoral.

Llegamos finalmente a la etapa donde dejo a usted lector decidir si me acompaña en la lectura de los siguientes veintiuno antecedentes donde simplemente transcribiremos el contenido jurídico de algunos de los principios que dan forma al JUICIO POLITICO.



Ojalá me acompañe.

^Nada hay más difícil de referir de una manera exacta y que interese la atención de los lectores que la insurrección de México. El gobierno español tenía el interés más vivo en su descrédito, en ocultar lo bueno y noble que en ella había, e igualmente en abultar cuanto malo podía pertenecerle. Las publicaciones pues, que se hacían bajo la autoridad de la colonia relativas a la insurrección eran y debían ser, inexactas, parciales, e incompletas, aún en el ramo de guerra único que se ponía á la vista del público". JOSE MARÍA LUIS MORA

### 3.1. PRIMER ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL E HISTÓRICO

El 14 de marzo de 1807 se emite una Orden Real que sobre peculado o descubierto en el manejo de caudales públicos, mencionaba:

*Excelentísimo señor. Del olvido e inobservancia de las sabias y justas disposiciones contenidas en las leyes de Indias para la mejor recaudación y administración de la Real Hacienda, se han seguido enormes perjuicios y los más escandalosos alcances en las cajas reales, administraciones y subdelegaciones, particularmente de la América Meridional; y a fin de aplicar el remedio conveniente para lo sucesivo, ha resuelto el Rey que vuestra excelencia observe y haga observar exactamente en el distrito de su mando la ley 45, título 4, libro 8, y el Real Decreto de 17 de noviembre de 1790, expedido por iguales causas para estos reinos, cuyo tenor es el siguiente:*

*"Las repetidas y escandalosas quiebras que se experimentaban en las tesorerías de mis rentas reales, a pesar de las instrucciones y estrechas órdenes dadas para que semanalmente se pusiesen sus productos en áreas de tres llaves, y que los intendentes las reconociesen mensualmente, para asegurarse de si existían en ellas los caudales, que según el cargo correspondiese, hacerlos pasar sin dilación a mi Tesorería General o a las del Ejército; y a pesar también de la providencia tomada por el Superintendente General de mi Real Hacienda, para que semanal y mensualmente se le remitiesen de todo el Reino los estados de cobranza, pagos y existencia; obligaron a mi augusto padre, que esté en gloria, a declarar terminantemente por su real decreto de 5 de mayo de 1764, cual era la obligación de los tesoreros, arqueros, receptores, administradores y demás empleados que tuviese en su cargo*

*en todo o en parte la custodia de las rentas Reales, y las penas en que incurrirían los que faltasen a sus deberes por malicia, omisión o de cualquier otro modo, no habiendo producido esta Junta y necesaria providencia los fines a que se dirigía, y si continuando con mayor repetición y escándalo las quiebras referidas: he mandado a mi suprema junta de Estado que examine con la atención debida este punto; y conformándome con su dictamen, he venido en resolver y declarar, para cortar de raíz semejante exceso que la obligación de los expresados tesoreros, arqueros, receptores, administradores y demás empleados que tengan a su cargo en todo o en parte la custodia de mis reales haberes, y es y debe estimarse, según se declaró en el citado decreto, como de verdaderos regulares depositarios, sin que puedan usar de ellos más que para hacer los pagos de los salarios establecidos, y de lo que en virtud de mis reales órdenes o de las de mi superintendente general se les mandase, recibiendo y entregando por cuenta y no por factura los caudales de mi real hacienda, con absoluta responsabilidad de la quiebra o falta que resultare; prohibiéndoles como les prohíbe expresamente, el uso de ellos para otros fines; ... y para que en lo sucesivo se verifique así inviolablemente y sin la más mínima contravención, declaro y mando, que si faltando alguno a obligación tan precisa e indispensable, abusase de mis reales haberes para otras fines, aunque sea sin ánimo de hurtarlos, y si con el de reponerlos y aprontarlos, y aunque los apronte, quede por el mero hecho privado del empleo y de poder obtener otro alguno de mi real servicio: que si no reintegrase el descubierto que por este abuso resultase en el preciso término de tres meses contados desde el día en que se descubriese la quiebra, y se empezare a proceder en la causa, se añada a la pena insinuada de privación de empleo la de presidio en uno de los de Africa o de América, según parezca, por el tiempo de dos hasta nueve años, según el perjuicio que haya causado a mi real hacienda, aumentando la calidad de que no salga de ellos sin mi real licencia, cuando la malicia o gravedad del abuso lo requiriese: que si la quiebra o falta procediese de haber los tesoros sustraídos, alzado u ocultado dolorosamente los caudales, se les imponga la pena de galeras no siendo nobles, y a los que lo fueren, se les condene a los trabajos de bombas de los arsenales; debiendo extenderse este castigo a los que cooperasen y auxiliasen al hurto, alzamiento u ocultación, ... que quiero y mando se observe inviolablemente con absoluta responsabilidad de los jueces y ministros de los tribunales que la alterasen: que no se liberten de estas penas, ni haya minoración de ellas porque la quiebra o falta haya dimanado de puras y leyes omisiones suyas, o de confianzas prudentes y racionales, conque*

*conciben tener a la mano la satisfacción de los alcances, ni tampoco los contadores de provincia, que deben intervenir las arcas, los intendentes y subdelegados que deben presenciar estos actos, ni los administradores y oficiales mayores interventores, los cuales han de tener iguales responsabilidades en la parte pecuniaria, excepto el administrador, que se tendrá por principal en donde esté unida la tesorería a la administración, aunque no tenga el nombre de tesorería.*

*Y para que nadie pueda alegar ignorancia de esta mi resolución y declaración, mando se pasen copias de ellas al Consejo de Hacienda, a los intendentes y demás subdelegados de rentas, quienes la harán intimar a los empleados y que se emplearen, para que todos se hallen enterados, y cumplan puntual y exactamente con su tenor.*

*Para que se observe con todo rigor la citada ley y el Real Decreto inserto, dispondrá vuestra excelencia que se haga saber a cuanto corresponda actualmente, y sus sucesores antes que tomen posesión de sus destinos, para que nunca puedan alegar ignorancia. Todo lo cual participo a vuestra excelencia de orden de su majestad para su puntual cumplimiento. Dios guarde a vuestra excelencia muchos años. Aranjuez 14 de marzo de 1807. Soler. Señor Virrey de Nueva España...<sup>2</sup>*

### 3.2. SEGUNDO ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL E HISTÓRICO

En la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 se establecían facultades de las Cortes en relación con las responsabilidades de los servidores públicos, estableciendo lo siguiente:

*artículo 131. Las facultades de las Cortes son*

*vigesimaquinta: hacer efectivas la responsabilidad de los secretarios de despacho y demás empleados públicos.*

*artículo 226. Los secretarios de despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey.*

*Artículo 228. Para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios de despacho, decretarán ante todas cosas las Cortes que ha lugar a la formación de causa.*

---

<sup>2</sup> Ibidem; pp. 800, 801 y 802.

*Artículo 229. Dado este decreto, quedará suspenso el secretario del despacho; y las Cortes remitirán al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo tribunal, que la substanciará y decidirá con arreglo a las leyes.*

*Artículo 252. Los magistrados y jueces no podrán ser depuestos de sus destinos, sean temporales o perpetuos, sino por causa legalmente probada y sentenciada, ni suspendidos sino por acusación legalmente intentada.<sup>34</sup>*

### 3.3. TERCER ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL E HISTÓRICO

La Ley de responsabilidades de magistrados, jueces y empleados públicos, del 24 de marzo de 1813 establecía las reglas para que se hiciera efectiva la responsabilidad de los empleados públicos, a saber:

*"Las Cortes Generales y extraordinarias, queriendo que se haga efectiva la responsabilidad de todos los empleados públicos cuando falten al desempeño de sus oficios, reservándose determinar por decreto separado acerca de la de los infractores de la Constitución decreta:*

*Capítulo I.*

*Artículo I. Son prevaricadores los jueces que a sabiendas, juzgan contra derecho por afecto o desafecto hacia alguno de los litigantes u otras personas.*

*Artículo II. El magistrado o juez de cualquiera clase que incurra en este delito será privado de su empleo, e inhabilitado perpetuamente para obtener oficio ni cargo alguno, y pagará a la parte agraviada todas las costas y perjuicios. Si cometiese la prevaricación en alguna causa criminal, sufrirá además la misma pena que injustamente hizo sufrir al procesado.*

*Artículo III. Si el magistrado o juez juzgase contra derecho a sabiendas, por soborno o por cohecho, esto es, porque a él o a su familia le hayan dado o prometido alguna cosa, sea dinero u otros efectos, o esperanza de mejor fortuna, sufrirá además de las penas prescritas en el precedente artículo, la de ser declarado infame, y pagar lo recibido, con el tres tanto para los establecimientos públicos de instrucción.*

---

<sup>3</sup> Ibidem; pp.803.

*Artículo IV. El magistrado o juez que por sí o por su familia, a sabiendos, reciba o se convenga en recibir alguna dádiva de los litigantes, o en nombre o en consideración de éstos, aunque no llegue por ello a juzgar contra justicia, pagará también lo recibido, con el tres tanto para el mismo objeto, y será privado de su empleo, e inhabilitado para ejercer otra vez la judicatura. Quedan prohibidos para siempre los regalos que solían dar algunas corporaciones, comunidades o personas, con el nombre de tabla, u otro cualquier título.*

*Artículo V. El magistrado o juez que seduzca o solicite mujer que litiga, o es acusada ante él, o citada como testigo, sufrirá por este hecho la misma pena de privación de empleo e inhabilitación para volver a ejercer la judicatura, sin perjuicio de cualquiera otra que como particular merezca su delito. Pero si sedujese o solicitase a mujer que se halle presa, quedará además incapaz de obtener oficio ni cargo alguno.*

*Artículo VI. Si un magistrado o juez fuese convencido de incontinencia pública, o de embriaguez repetida o de inmoralidad escandalosa por cualquier otro concepto, o de conocida ineptitud o desidia habitual en el desempeño de sus funciones, cada una de estas causas será suficiente de por sí para que el culpado pierda el empleo, y no pueda volver a administrar la justicia, sin perjuicio de las demás penas a que como particular le hagan acreedor sus excesos.*

*Artículo VII. El magistrado o juez que por falta de instrucción o por descuido falle contra ley expresa, y el que por contravenir las leyes que arregla el proceso dé lugar a que el que haya formado se reponga por el tribunal superior competente, pagará todas las costas y perjuicios, y será suspenso de empleo y sueldo por un año. Si reincidiese, sufrirá igual pago, y será privado de empleo, e inhabilitado para volver a ejercer la judicatura.*

*Artículo XIII. Los tribunales superiores y los jueces serán responsables de las faltas que cometan en el servicio sus respectivos inferiores y subalternos, si por omisión o tolerancia diesen lugar a ellas o dejasen de poner inmediatamente para corregirlas el oportuno remedio.*

*Artículo XIV. En su consecuencia, todo tribunal superior que dos veces haya reprendido o corregido a un juez inferior por sus abusos, lentitud o desaciertos, no lo hará por tercera, sino mandando al mismo tiempo que se forme contra él la correspondiente causa para suspenderlo o separarlo, si lo mereciese. Pero también cuidarán los tribunales de no incomodar a los jueces inferiores con multa, apercibimientos ni otras condenas por errores de*

*opinión en casos dudosos, ni por leves y excusables descuidos les tratarán con el decoro que merece su clase, y no podrán dejar de oírles en justicia, suspendiendo la represión o corrección que así les impongan siempre que representen sobre ellos.*

*Artículo XXI. Los magistrados y jueces cuando cometan alguno de los delitos de que tratan los seis primeros artículos, podrán ser acusados por cualquier Español, a quien la ley no prohíba este derecho. En los demás casos no podrán acusarles sino las partes agraviadas y los fiscales.*

*Artículo XXII. Los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, en todos los delitos relativos al desempeño de su oficio, no serán acusados sino ante las Cortes.*

*Artículo XXIV. Por los mencionados delitos serán acusados ante el Rey o ante el Tribunal Supremo de Justicia, y juzgados por éste privativamente los magistrados de las audiencias y los de los tribunales especiales superiores.*

## *Capítulo II.*

*Artículo I. Los empleados públicos de cualquier clase, que como tales y a sabiendas abusen de su oficio para perjudicar a la casa pública o a los particulares, son también prevaricadores, y se les castigará con la destitución de su empleo, inhabilitación perpetua para obtener cargo alguno, y resarcimiento de todos los perjuicios, quedando además sujetos a cualquier otra pena mayor que les esté impuesta por las leyes especiales de su ramo.*

*Artículo II. Si el empleado público prevaricase por soborno o por cohecho en la forma prevenida con respecto a los jueces, será castigado como estos.*

*Artículo III. El empleado público que por su descuido o ineptitud use mal de su oficio, será privado de empleo, y resarcirá los perjuicios que haya causado, quedando además sujeto a las otras penas que le estén impuestas por las leyes de su ramo.*

*Artículo IV. Los empleados públicos de todas clases serán también responsables de las faltas que cometan en el servicio sus respectivos subalternos, si por omisión o tolerancia diesen lugar a ellas o dejasen de poner inmediatamente para corregirlos el oportuno remedio.*

*Artículo V. La lentitud en cumplir y hacer cumplir las leyes, decretos y órdenes del gobierno, será castigada...*

*Artículo VI. Todos los empleados públicos de cualquiera clase, cuando cometan alguno de los delitos referidos, podrán ser acusados por cualquier español a quien la ley no prohíba este derecho.*

*Artículo VII. Los regentes del reino, cuando hayan de ser juzgados por delitos cometidos en el uso de su oficio, no podrán ser acusados sino ante las Cortes; y solo ante las mismas o ante el Rey o la regencia lo serán los secretarios del despacho y los individuos de las diputaciones provinciales por delitos de la propia clase.*

*Artículo VIII. Unos y otros serán juzgados por el Tribunal Supremo de Justicia, en el caso de que las Cortes declaren que ha lugar a la formación de causa; con lo cual quedarán suspensos los regentes y secretarios culpables, y lo mismo los individuos de las diputaciones provinciales, si ya no lo estuviesen por el Rey o la regencia,... . Para que las Cortes hagan la expresada declaración con respecto a una diputación provincial que haya sido acusada ante el Rey, o suspendida por éste, se les dará parte de los motivos...*

*Artículo IX. Por los mencionados delitos serán acusados ante el Rey o ante el Tribunal Supremo de Justicia, y juzgados por éste privativamente los Consejeros de Estado, los Embajadores y Ministros de Estado, los Embajadores y Ministros en las Cortes Extranjeras, los Tesoreros Generales, los Ministros de la Contaduría Mayor de Cuentas, los de la Junta Nacional de Crédito Público, los Jefes políticos y los Intendentes de las provincias, los Directores Generales de Rentas, y los demás empleados superiores de esta clase que residen en la Corte, y no dependen sino inmediatamente del gobierno.*

*Artículo XI. Los empleados públicos de las demás clases, serán acusados o denunciados por los propios delitos ante sus respectivos superiores, o ante el Rey, o ante los jueces competentes de primera instancia; pero si hubiese de formárseles causa, serán juzgados por éstos y por los tribunales a que corresponda el conocimiento en segunda y tercera instancia.<sup>5</sup>*

---

<sup>5</sup> Idem p.p. 803 a 809.

### 3.4. CUARTO ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL E HISTÓRICO

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 decía:

*Artículo 59. Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrán hacérseles cargo 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... por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de incidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.*

*Al Supremo Congreso pertenece exclusivamente:*

*Artículo 103. Elegir los individuos del Supremo Gobierno, los del Supremo Tribunal de Justicia, los del de residencia, los Secretarios de estas corporaciones y los Fiscales de la segunda... y recibirles a todos el juramento correspondiente para la posesión de sus respectivos destinos.*

*Artículo 120. Hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones,...*

*Artículo 145. Los secretarios serán responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autoricen contra el tenor de este decreto o contra las leyes mandadas observar y que en adelante se promulgaren.*

*Artículo 147. Dado este decreto, quedará suspenso el secretario, y el Congreso remitirá todos los documentos que hubiere al Supremo Tribunal de Justicia, quien formará la causa, la substanciará y sentenciará conforme a las leyes.*

*Artículo 196. Conocer en las causas para cuya formación deba preceder, 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 y Fiscales del mismo Supremo Tribunal; en las del Intendente General de Hacienda, de sus Ministros, Fiscal y Asesor: en las de residencia de todo empleo público, a excepción de las que pertenecen al Tribunal de este nombre.*

*Artículo 198. Falla o confirmar las sentencias de deposición de los empleados públicos sujetos a este Tribunal; aprobar o revocar las sentencias de muerte y destierro que pronuncien los tribunales subalternos, exceptuando las que han de ejecutarse en los*



*prisioneros de guerra y otros delincuentes de estado, cuyas ejecuciones deberán conformarse a las leyes y reglamentos que se dicten separadamente.*<sup>6</sup>

### 3.5. QUINTO ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL E HISTÓRICO

El Decreto del 25 de abril de 1823 decía:

*“Reglamento del Soberano Congreso:*

*Artículo 46. Toda queja contra un diputado, o la falta de éste en el ejercicio de sus funciones pueda merecer castigo, se tomará en consideración por el Congreso, en sesión secreta, y con lo que en el acto exponga el diputado, se pasará a una comisión especial. Oído su dictamen, y cuanto de palabra o por escrito quiera exponer el diputado, se procederá enseguida a declarar si ha o no lugar a la formación de causa, y si la hubiere se pasará el expediente al tribunal.”*<sup>7</sup>

### 3.6. SEXTO ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL E HISTÓRICO

Reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los servidores públicos del 15 de mayo de 1823:<sup>8</sup>

### 3.7. SEPTIMO ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL E HISTÓRICO

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824 mencionaba:

*“Artículo 38. Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:*

- 1. Del Presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.*

<sup>6</sup> Idem. Pp. 810 a 813.

<sup>7</sup> Idem. pp. 813.

<sup>8</sup> Idem. pp. 813 a 819.

- II. *Del mismo Presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de Presidente, senadores y diputados o a que éstos 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 atribuyen la misma*
- III. *De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.*
- IV. *De los gobernantes de los Estados, por infracciones de la Constitución Federal, leyes de la Unión, u órdenes del Presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma Constitución y leyes*<sup>9</sup>

### 3.8. OCTAVO ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL E HISTÓRICO

(Repetió simplemente la fracción I anterior).<sup>10</sup>

### 3.9. NOVENO ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL E HISTÓRICO

“ En las siete leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 se le asignó al Supremo poder conservador la facultad de nombrar a dieciocho juristas que no fueran servidores públicos para juzgar a los Ministros de la Alta Corte de Justicia y de la Militar (segunda ley, artículo 12). XII); señaló que el Supremo Poder Conservador solo tenía responsabilidad ante Dios y la opinión pública (segunda ley, artículo 17); sin embargo, los miembros de ese poder que incurrieran en el delito se someterían a la decisión del Congreso General, quien iniciaría la causa ante la Suprema Corte de Justicia (segunda ley, artículo 18); estableció la inmunidad por delitos comunes del Presidente y otros funcionarios; en el caso del primero, desde su nombramiento hasta un año después de haberlo concluido. En cuanto a los delitos oficiales del Presidente de la República y de otros importantes servidores públicos

<sup>9</sup> Ibidem. Pp. 820

<sup>10</sup> Ibidem. Pp. 820 a 822.

otorgó al Congreso la facultad de examinar la procedencia de la acusación y de ser el caso, de sostenerla ante los tribunales (tercera ley, artículo 48).<sup>11</sup>

### 3.10. DÉCIMO ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL E HISTÓRICO

En el primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842 se establecía:

*"Artículo 168. Todo funcionario público estará sujeto al juicio de residencia en los casos y forma que dispongan las leyes. El Congreso Nacional dictará las que fueren conducentes para hacer efectiva la responsabilidad de los que quebrantaren ésta Constitución o las leyes generales."*<sup>12</sup>

### 3.11. UNDÉCIMO ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL E HISTÓRICO

Decreto del gobierno, sobre que la Junta Nacional Legislativa organice su jurado, del 16 de marzo de 1843:

*"Antonio López de Santa Anna,... sabed: Que debiendo ser considerados los miembros de la Honorable Junta Legislativa como representantes de la nación, y siendo muy conveniente asegurarles la independencia de que necesitan en el desempeño de sus funciones, para el mayor acierto; usando de las facultades que me concede la séptima de las bases acordadas en Tacubaya, y juradas por los representantes de los departamentos, he tenido a bien decretar lo siguiente:*

*La honorable Junta Nacional Legislativa organizará desde luego su jurado, y establecerá los términos en que hayan de ser juzgados sus miembros, siempre que se hallen en ejercicio actual de sus funciones.*

*Por lo tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento."*<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Sanchez Bringas, Enrique; Derecho Constitucional; Segunda edición actualizada y aumentada; editorial Porrúa; México 1997; pp.695 y 696.

<sup>12</sup> Op. Cit. Supra nota 1; pp 823.

<sup>13</sup> Ibidem. Pp. 823

### 3.12. DUODÉCIMO ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL E HISTÓRICO

Bases de organización política de la República Mexicana del 13 de junio de 1843:

*"Artículo 77. Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de Gran Jurado, para el efecto de declarar si ha o no lugar a formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios de despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, consejeros de gobierno y de los gobernadores de departamento.*

*Artículo 78. Las dos cámaras reunidas formarán jurado, con el objeto arriba expresado, en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos oficiales, ..., y en las que se hagan por delitos oficiales contra todo el ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia o la Marcial.*

*Artículo 191. El Congreso General, por sí, o excitado por el Presidente de la República, podrá decretar con respecto a la Suprema Corte de Justicia y a la Marcial, las mismas visitas ...; y si de la visita resultare que debe exigirse la responsabilidad de alguno o algunos magistrados, se pasarán los datos conducentes a la sección del gran jurado de alguna de las cámaras."<sup>14</sup>*

### 3.13. DÉCIMOTERCERO ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL E HISTÓRICO.

Voto particular de Mariano Otero de 1847:

*"En el poder Ejecutivo considero preciso zanjar multitud de cuestiones delicadas y fijar el verdadero carácter del jefe del poder Ejecutivo, declarando que era inviolable siempre que obrase por conducto de un ministro responsable, y que éste lo era por toda infracción de ley, ya consistiese en actos de comisión, o en una mala omisión. Respecto de la forma, según la Constitución Federal, cualquiera de las dos Cámaras podía conocer de la acusación, según se necesitaban dos tercios del Gran Jurado para decidir sobre la formación del proceso, y el negocio pasaba después a la Suprema Corte de Justicia. Este sistema ha hecho ilusoria la responsabilidad. A la Cámara de Diputados, como más exaltada en su amor a las instituciones, debe corresponder la declaración de si ha o no lugar a la formación de causa; y para esto debe bastar la simple mayoría; porque el respeto debido a las leyes y el interés de la*

---

<sup>14</sup> *ibidem*, P 824..

sociedad, directamente afectado en los casos de responsabilidad de los funcionarios públicos, demandan que los actos u omisiones de los mismos, sean examinados siempre que pueda suscitarse alguna duda respecto de la infracción; exigen que se instruya entonces un proceso, y éste paso es el único efecto de aquella declaración. Al senado, que reunirá la justicia al amor de las instituciones, toca fallar sobre el hecho, pues que por su naturaleza misma, los delitos políticos deben ser juzgados de diversa manera que los comunes: se necesita en ellos menos dilación en las formas y más prestigio y amplitud de acción en los jueces: la inocencia queda garantizada con exigir tres quintos para la condenación, y al Poder Judicial se deja la designación de la pena, o todo el proceso en los delitos comunes.

Todas estas formas están contenidas en tres artículos. Debo, por fin, advertir a la cámara, que en esta materia he diferido de algunos de mis compañeros de comisión, que querían establecer un Juicio Político, no sólo para los delitos designados por la ley, sino en general para deponer y declarar incapaces de otro empleo al Presidente y sus Ministros por ineptitud o mala conducta, fundándome en dos razones. En primer lugar, no creo que a estos altos funcionarios se les debe hacer de una condición inferior a la del último hombre, violando en ellos el principio de justicia natural, conforme al cual a nadie se puede castigar por un hecho, si antes no se ha definido éste con exactitud, y prohibido como un delito. En segundo lugar, me parece que esa facultad arbitraria sería un arma tremenda en manos de los partidos, un obstáculo más que separará del poder a los hombres con honradez y sin ambición y un germen de incesantes convulsiones. En una nación donde ha habido tantos crímenes y ningún castigo, felicitemonos si llegamos a conseguir que no queden impunes los que se hallan claramente definidos.

Artículo 12. El Presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo; y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan, no esté autorizado por la firma del secretario responsable. Ministros responden de todas las infracciones de ley que cometan, ora consistan en actos de comisión, o sean de pura omisión”.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> ibidem . pp. 824 y 825.

### 3.14. DÉCIMOCUARTO ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL E HISTÓRICO

Acta constitutiva y de reformas sancionadas por Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847. Jurada y promulgada el 21 del mismo año:

*" Artículo 17. Los secretarios del despacho responden de todas las infracciones de ley que cometan, ora consistan en actos de comisión, o sean de pura omisión. -16*

### 3.15. DÉCIMOQUINTO ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL E HISTÓRICO

Dictamen y proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1856:

*" Hasta hoy la responsabilidad no solamente de los altos funcionarios de la Federación, sino también de sus agentes inferiores, ha sido ineficaz, imposible. De un lado la influencia de ellos, fortificada tras de fórmulas dilatadas y embarazosas, y de otro la facultad nacida de complicar la suspensión o destitución del funcionario acusado, con la pena común o criminal, ha hecho que unas veces el jurado de acusación tema declarar la formación de causa, y otras de culpabilidad, o el de sentencia, se resistan a calificar el hecho, o a la aplicación de la pena. Si el juicio político no se contrae exclusivamente a los delitos de este género, sino que comprende también cualesquiera otros, con tal que hayan sido cometidos en el ejercicio de las funciones oficiales, tiene por lo menos la ventaja de que su sentencia debe limitarse a retirar del poder, o de las funciones de su encargo, al funcionario acusado, reduciéndolo a la condición de individuo particular, y sometiéndolo a los tribunales ordinarios para el castigo de los delitos comunes en que haya incurrido, o bien para la indemnización de los perjuicios que haya causado. El juicio político es además el juicio de la opinión y de la conciencia pública, pues sucede frecuentemente en todos los gobiernos, que sin que un magistrado o ministro haya incurrido en delitos palpables y notorios, que se puedan calificar y probar en un proceso con todas sus formas, por omisiones o descuidos, por ineptitud o por otras causas negativas, ha perdido la confianza popular, infunde recelos y sospechas, es un estorbo a las mejoras y progresos, o guarda una conducta, o sigue una política incompatible con la tranquilidad, con las instituciones o con el bien del país.*

---

<sup>16</sup> Ibidem. Pp. 825

*En todos estos eventos el juicio político resuelve las dificultades, porque reducido a un objeto solo, el de quitar del poder al responsable, en vez obtenido este objeto, la sociedad sale del conflicto y el orden se restablece. Añádase a todo esto, que la sentencia en un estricto juicio político no infama, no irroga perjuicio, no causa un daño irreparable, si no es la destitución o la inhabilitación para ejercer otro cargo, es decir, una infamia, un perjuicio o daño del orden político.*

*“sois inepto; no merecéis la confianza del pueblo; no debéis ocupar un puesto público: es mejor que volváis a la vida privada. He aquí lo que en resumen dice una sentencia del juicio político, sin impedir por eso, que los delitos del orden común sean juzgados y castigados por la jurisdicción ordinaria. El voto del pueblo no es infalible; sus esperanzas pueden frustrarse, venirle males imprevistos de quien le prometió crecidos bienes, y es lógico y muy justo que por un medio legal, sin conmociones ni turbulencias, pueda retirar el poder a su delegado. Así el castigo será, si se quiere, más leve; pero en todo caso, más seguro. Así los encargados de las funciones públicas son más fieles y más celosos en el cumplimiento de sus deberes.*

*El señor Story después de establecer como garantías que debe prestar un tribunal político, la imparcialidad, la integridad, el saber y la independencia; de sostener que el senado más bien que ningún otro cuerpo es el que ofrece estas garantías; ...” como las faltas que se tiene el propósito, de castigar por medio del juicio político, son de una naturaleza política, era de suponerse que muy frecuentemente serían exageradas por el espíritu de partido, que los procedimientos participará del resentimiento de las pasiones en lugar de ser dictados por el sentimiento del bien público. Se debía temer que en caso de condenación el castigo fuese desproporcionado a la ofensa, y sin embargo, por la naturaleza misma de tales ofensas era imposible determinar con exactitud tanto la gravedad de la falta como la de la pena: por consiguiente, era necesario dejar al tribunal político la mayor latitud en este punto, y por otra parte, si era necesario pretender graduar los delitos y las penas, también era muy peligroso conceder al tribunal facultades discrecionales y absolutas. Para evitar este doble inconveniente, se creyó que era más acertado limitar el poder del Senado al derecho de pronunciar solamente la destitución del acusado, y la pérdida de su capacidad política, quitándole así toda tentación de sacrificar la inocencia al furor de los odios políticos o de las exigencias populares. Así era un acto de prudencia, de sana política, y aun de justicia, separar de esta clase de procesos lo que era político, de lo que era puramente civil, consignar*

lo uno al poder político del gobierno, lo otro al poder judicial ordinario; confiar al Senado el juicio y la condenación política, y al "jury" o tribunal común el juicio y la condenación civil. La utilidad de esta división se percibe, considerando todos los inconvenientes que resultan de someter a un tribunal las funciones políticas. En la marcha ordinaria de la administración criminal, un tribunal común no puede pronunciar una destitución; si ésta tiene lugar a raras veces, más bien es como efecto de la sentencia y no como parte de ella misma."

El señor de Tocqueville, comparando el juicio de Estados Unidos con el acostumbrado en Francia y otros países europeos dice: "En Europa los tribunales políticos pueden aplicar todas las disposiciones del Código Penal; en América cuando han quitado al culpable el carácter público de que estaba revestido y le han declarado indigno de ocupar cargos políticos en lo sucesivo, está extinguido su derecho y principia la incumbencia de los tribunales ordinarios." "En Europa el juicio político es más bien un acto judicial que una providencia administrativa. Lo contrario se ve en Estados Unidos, y es fácil de convencerse de que el juicio político es allí mucho más lo segundo que lo primero. El blanco principal del juicio político en Estados Unidos es por consiguiente retirar el poder al que hace mal uso de él, e impedir que este mismo ciudadano esté revestido de él en lo sucesivo..."

"Los tribunales políticos europeos han tenido por principal objeto castigar a los culpables; y los americanos quitarles el poder. El juicio político en Estados Unidos es como providencia preventiva. No hay necesidad de aherrojar a los jueces con definiciones criminales muy exactas... Nada hay más espantoso que lo vago de las leyes americanas, cuando defienden los crímenes políticos... Pero lo que en esta materia las hace tan tremendas es su misma benignidad... En Europa los tribunales políticos, revestidos de facultades terribles, no castigan, temerosos de castigar demasiado... En América no se arredran delante de una pena que no hace gemir a la humanidad."

"Por consiguiente, el juicio político de Estados Unidos ejerce en el rumbo de la sociedad un influjo tanto mayor, cuanto menos terrible es. No obra directamente en los gobernadores, pero hace a la mayoría enteramente dueña de los que gobiernan; no da a la legislatura un inmenso poder que sólo podría ejercer en un día de crisis; le deja tomar una potestad moderada y regular, de que puede estar usando todos los días."

Resta solamente manifestar que, una vez acordada la supresión de la Cámara de Senadores, ejercerá sus atribuciones como jurado de sentencia, el Congreso de la Unión, necesitándose



*para un fallo condenatorio las dos terceras partes de votos de los diputados presentes: que el jurado de acusación se formará de los ciudadanos elegidos al efecto por las legislaturas de los estados, y no tendrá sesiones sino solamente un mes cada año, para tomarse en consideración y resolver las acusaciones que se les dirijan. Así estos ciudadanos, extraños en cierto modo a las tempestades que siempre se agitan en los grandes focos de actividad política, libres de la influencia de las pasiones populares y del contagio de los partidos, sin espíritu de cuerpo, ni aspiraciones de otro género, tendrán en su favor, sino por el espacio de un mes improrrogable, a fin de que las acusaciones y juicios políticos, realmente garantías de un gobierno republicano y libre, no se conviertan en amenaza continua, en motivo de agitación perpetua, en arma permanente de sedición y de escándalo.<sup>17</sup>*

### 3.16. DECIMOSEXTO ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL E HISTÓRICO

Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856:

*Artículo 110. Ni el gobierno general, ni los de los estados o territorios, ni las corporaciones municipales, harán ningún gasto que no esté comprendido en sus presupuestos; toda infracción importará responsabilidad.<sup>18</sup>*

### 3.17. DECIMOSEPTIMO ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL E HISTÓRICO

Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1856:

*Artículo 105. Están sujetos al juicio político por cualquier falta o abuso cometido en el ejercicio de su encargo: los secretarios del despacho, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los jueces de circuito y distrito, y los demás funcionarios públicos de la Federación, cuyo nombramiento sea popular. El Presidente de la República está sujeto al mismo juicio por los propios delitos y por otros graves del orden común.*

*Artículo 106. Para la substanciación del juicio político habrá jurado de acusación y sentencia. El jurado de acusación será compuesto de un individuo por cada estado, nombrado por las legislaturas respectivas y pagado por el estado.*

<sup>17</sup> Ibidem. Pp. 825 a 828

<sup>18</sup> Idem. p. 828.

*Artículo 107. El jurado de acusación se reunirá en el lugar de la residencia de los poderes federales, una vez al año y durante un mes, que será el correspondiente al primero del primer periodo de sesiones del Congreso. A este jurado deberán presentarse las quejas que por actos en el ejercicio de sus funciones, hubiere contra los funcionarios públicos, y los datos que las comprueben. El jurado se encargará de examinarlos, oyendo al funcionario contra quienes se refieren, y la acusación tendrá efecto cuando los dos tercios de los miembros del jurado declaren que hay lugar a ella. La declaración de haber lugar a la acusación contra un funcionario público, produce en el acto la suspensión del acusado.*

*Artículo 108. Será jurado de sentencia el Congreso de la Unión y conocerá de las acusaciones que le dirija el de acusación, y en su fallo se limitará a absolver o destituir al acusado. En los casos graves podrá declararlo incapaz de obtener empleo o cargo de honor, de confianza o de provecho que dependan de la Federación. En todo caso, el funcionario condenado queda sujeto a ser acusado y juzgado conforme a las leyes, ante los tribunales ordinarios.*

*Artículo 109 Para el fallo condenatorio se necesita dos terceras partes de votos de los individuos presentes. Cuando el acusado sea el Presidente de la República, presidirá sin voto el presidente de la Suprema Corte de Justicia.<sup>19</sup>*

### 3.18. DECIMOCTAVO ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL E HISTÓRICO

Constitución Política de la República Mexicana de 1857:

*Artículo 105. De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de Sentencia.*

*El jurado de acusación tendrá por objeto declarar mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separada de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Ésta, en Tribunal Pleno, erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.<sup>20</sup>*

<sup>19</sup> Idem. p. 828 y 829.

<sup>20</sup> Idem. p. 829.

### 3.19. DECIMO NOVENO ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL E HISTÓRICO

Adiciones y reformas introducidas en la Constitución de 1857; el 13 de noviembre de 1874:

*Artículo 103. Los Senadores, los Diputados, 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 encargo. Los Gobernadores de los estados lo son igualmente por infracción 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 delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.*

*No gozan de fuero Constitucional los altos funcionarios de la Federación, por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurra en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que conforme a la ley se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias...*

*Artículo 104. Si el delito fuere común, la cámara de representantes, erigida en gran jurado, declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los Tribunales comunes.*

*Artículo 105. De los delitos oficiales conocerán: la Cámara de Diputados como jurado de acusación, y la de Senadores como jurado de sentencia.*

*El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Cámara de Senadores. Ésta erigida en jurado de sentencia y con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe<sup>21</sup>.*

---

<sup>21</sup> Idem. pp.829 y 830.

### 3.20. VIGÉSIMO ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL E HISTÓRICO

Decreto reformando algunos artículos de la ordenanza General de Aduanas vigentes del 2 de abril de 1901. Porfirio Díaz.

*Artículo 643. Los jueces del distrito incurren en responsabilidad:*

*Fracción IV. Por no absolver al fisco de la demanda en los casos que proceda y les fuere pedido por sus legítimos representantes.*

*Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.*

*Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión, en México, a dos de abril de mil novecientos uno. Porfirio Díaz. Al secretario de Estado y del despacho. Hacienda y Crédito Público, licenciado José Limantour. Presidente. Y lo comunico a usted para su conocimiento y demás fines.<sup>22</sup>*

### 3.21. VIGÉSIMO PRIMER ANTECEDENTE CONSTITUCIONAL E HISTÓRICO.

Mensaje y Proyecto de Constitución del primer jefe Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916:

*Artículo 110. No gozan de fuero Constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que, conforme a la ley, se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse...*

<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Idem. p. 830.

<sup>23</sup> Idem. p. 831.

**CAPITULO CUARTO**  
**CONCLUSIÒN HISTÒRICA**

Seamos reflexivos, honestos, utilicemos el sentido común y preguntémonos, las razones por las que los hombres del estado, del gobierno, o de la política, durante la historia, debaten y legislan sobre la actuación de sus colegas cuando alguno de ellos, sabiendo que todos, se encuentran al frente de las altas responsabilidades de la administración pública, la legislación o la impartición de justicia. (al menos partiendo de la tesis de la división de poderes), debaten y legislan, sancionan, persiguen, destrozan, los otros, los mismos, los amigos, los cercanos, el proyecto.

Debemos buscar las razones jurídicas, talvez políticas, incluso morales, no sé, el origen, las razones que sean, las razones que llevan a los individuos del sistema político a regular la conducta, la legalidad de los propios individuos del sistema, y una vez ahí, en el origen, talvez preguntarnos el destino; a lo largo del presente trabajo indagaremos, investigaremos lo que personalmente pensamos hay detrás del JUICIO POLITICO, algo más cercano a lo diverso, el dominio, personalmente insisto, lejano al espíritu jurídico.

El juicio de responsabilidad del que conoce la Cámara de Senadores en su actuación de gran jurado, es un acto pensamos eminentemente político. No busca la justicia ni castigar con vista a enmendar.

No es imparcial ni está exento de prejuicios. No busca la verdad; no siempre castigará al culpable y absolverá al inocente. Es, ante todo, un instrumento de poder; tiende a hacer llevaderas las relaciones de sometimiento y obediencia. Responde a una moral: la del dominio.

En casos extremos, cuando una clase política se encuentra en peligro, cuando existe el riesgo de un desplazamiento inesperado del poder o en un 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 automutila con el fin de sobrevivir en su conjunto. Eso es todo. Lo demás: el imperio del derecho, el principio de igualdad ante la ley, la invidencia de la justicia, el mundo del deber ser, quedan como meras utopías, figuras retóricas, vanas ilusiones:

poco o nada tienen que ver con ese mundo de la " *verità effettuale* " de que habla Maquiavelo.<sup>24</sup>

En condiciones normales una clase gobernante no sacrifica a uno de sus miembros prominentes: se niega a hacerlo aún en los casos en que hay motivos fundados. Permitirlo o hacerlo es contrario al principio de solidaridad, de lealtad al grupo, contrario al proyecto: este es el que da cohesión a una clase: el elemento de inseguridad se usa, no abusa: él es inherente al ejercicio del poder y necesario a todo gobernante avizor. En condiciones normales, cuando alguien falla, simplemente debe ser preterido, temporal o definitivamente; ésta de por medio su anuencia, tácita o expresa, recuerdo bien la frase de un dirigente político manifestada en una de esas charlas "en corto", palabras más, palabras menos: en el equipo, el proyecto, puede haber una persona con todos los errores personales, y del mundo, del único que no puede adolecer es el error de la deslealtad, "esta se paga muy cara", concluyó.

Formal y temporalmente se pierde la posibilidad de intervenir en el ejercicio del poder; hay contraprestaciones, por lo general, son de índole económica, no me pregunten porque lo sé, simplemente lo sé.

Un sacrificio público y abierto es anormal. Es contrario a la ética del poder. La regla es la permanencia, sin mayores alteraciones, durante cierto lapso, de los miembros de la clase gobernante. Una sociedad que funciona de otra manera, que con frecuencia exige el sacrificio de su clase dirigente, que conmina a su cuerpo legislativo y a sus tribunales a juzgar y condenar a sus líderes, se torna inestable y anárquica; corre el riesgo de caer en el caos o en el cesarismo.

Es un extremo que rara vez favorece al aparato gubernativo. La función de juzgar, que sólo por excepción debe recaer en el órgano legislativo ordinario, debe ser ejercida con mesura y tacto político.

---

<sup>24</sup> De principatibus, cap. XV, 3, en la obra Niccolò Machiavelli, opere politiche, A Cura di Mario Puppo, Le Monier, Florencia, 1969.

No puede prescindirse de ciertos sacrificios rituales; son necesarios en el culto cívico. Conducen a los fieles a la catarsis, a la purificación por el dolor y el terror. Oficiar uno ocasionalmente confirma el liderazgo; pone en evidencia la fragilidad humana. Será más efectiva en el grado en que dependa de la voluntad de quien manda y menos si depende de grupos periféricos. recordemos a Joaquín Galicia, La Quina; o al "negro" Durazo, por mencionar algunos. que ciertamente no tienen nada que ver con el JUICIO POLITICO que nos ocupa. pero si con la lectura de este momento, se confirmó el liderazgo del Presidente Salinas y del Presidente Miguel de la Madrid respectivamente.

Es aconsejable un proceso de responsabilidad cuando existe una opinión pública informada o inconforme. Se impone cuando existe o se presume infidencia de clase.

Es procedente cuando se ha cometido un error grave, notorio e inexcusable, que perjudica inoportunamente, propicia descontento o malestar generalizado.

Cuando, finalmente, de manera excepcional, se llega a la conclusión de que no existe más alternativa y se adopta la determinación de sacrificar a un prominente miembro de la clase gobernante, es preciso sacar de la ocasión el máximo provecho. Es una oportunidad para consolidar y no menguar el dominio. El procedimiento no puede ni debe llevarse en secreto; es preciso exponer a la víctima al escarnio público; se alienta a la opinión pública a criticarla; se debe filtrar a la prensa información íntima y confidencial relacionada con ella.

Se permite a un público adverso la entrada a las galerías de los recintos en que sesiona el tribunal: no sólo eso, también se le deja o tolera que insulte a la víctima y que clame por un castigo ejemplar; el presidente de la asamblea debe aparentar ser incapaz de controlar el desorden. Debe amenazar con expulsar o sancionar a los escandalosos; se ha hecho así desde que se tiene memoria; así sucedió en el juicio seguido al Rey Carlos I.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Antonia Fraser, Cromwell, the lord protector, Dell publishing, Co., Inc. Nueva York, p. 310; Gerard Walter, La Revolución Inglesa, Ediciones Grijalbo, Barcelona, 1971, p. 166; George Maculay Trevelyan, Historia política de Inglaterra, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 290.



Es el momento oportuno para eliminar o neutralizar a los líderes opositores; existe una buena razón: la justicia es igual para todos. La más grande obra de ingeniería del teatro y la farsa, la mentira, la amenaza, cuando se ha sacrificado a un grande, nadie o muy pocos se opondrán a que se someta a proceso a disidentes grandes, medianos o pequeños. Es preciso aprovechar el viaje. Todo gobernado debe temer horrorizado por su suerte, el Imperio del estado, el Imperio de quienes gobiernan, el imperio del derecho, se ha cumplido, malditos todos aquellos que vulneren al estado, al derecho, a la clase gobernante, pagaran. El acto de expiación debe terminar siendo útil a la clase gobernante.

La víctima, previamente aleccionada o atemorizada, debe prestarse al sacrificio. Se espera de ella un comportamiento institucional. Es contrario a la moral del poder actuar de manera diversa. Hay muchos valores de por medio. No puede oponerse ni enlodar al resto de la clase gobernante.

Pasadas reticencias han hecho dulcificar el sistema punitivo aplicable. No es lo mismo enfrentar un proceso del que pudiera derivar como pena la de muerte o el destierro a uno, como el mexicano, que tiene como consecuencias la destitución y la inhabilitación.

También se ha modernizado el derecho penal político. Gracias por evitar el sufrimiento de unos cuantos, o de uno a costa de todos los demás, que por cierto, son los más.

Sólo la falta de previsión, el inoportuno sentimiento de solidaridad o la falta de autoridad, puede llevar a un tribunal político a no condenar, cuando ello es necesario; a absolver cuando lo aconsejable es condenar. Es defraudar a un público sediento de innovaciones. Es correr riesgos innecesarios. Oliverio Cromwell así lo entendió; obtuvo una sentencia condenatoria " manu militari " en el proceso seguido al Rey Carlos. Es peligroso defraudar las esperanzas populares. Deben entenderlo todos, especialmente las víctimas.

En la esfera del poder se pecaría de ingenuo sentirse obligado a abrir un juicio de responsabilidad a pesar de que haya razones para hacerlo; es un error imperdonable no plantearlo o exigirlo, aun cuando no haya razones, si la oportunidad política así lo requiere.

Quien detenta el poder siempre podrá esquivar el golpe; tiene muchos expedientes a su disposición: puede provocar una renuncia, cesar al cuestionado en forma vergonzosa, buscar una víctima sustituta que asuma su responsabilidad, inventar un conflicto internacional o conferir un cargo diplomático. Todo es válido si se hace en forma correcta y en el momento oportuno. El que sean mínimos los procesos que se abren y nulas las sentencias condenatorias que se emiten, son testimonios de la sabiduría de una clase gobernante; prueba su habilidad y previsión.

Los principios que regulan el enjuiciamiento de los altos funcionarios deben tener una doble virtud: ser lo suficientemente estrictos y técnicos, como para impedir un proceso no descado; y lo suficientemente latos y discrecionales, como para permitir un juicio que sea necesario o conveniente.

Se impone el sacrificio cuando existe una opinión pública informada y se muestra inconforme con la actuación de un prominente miembro de la clase gobernante; cuando se ha cometido un error grave y notorio; en los casos en que una medida adoptada por el grupo gobernante afecta o se presume perjudica inoportunamente a sectores bajos de la población, propiciando descontento y malestar generalizado. Se recurre a esa medida también como castigo: se impone la expulsión cuando un prominente miembro traiciona; se presume su infidencia o connivencia con grupos periféricos o su identidad con causas populares a espaldas de la clase gobernante. En todos los supuestos anteriores la situación tiende a agravarse cuando están de por medio factores o elementos religiosos; en estos casos se llega a situaciones extremas, desenfrenadas, hasta sus últimas consecuencias.

Tito Livio refiere el caso de Gneo Marcio: "erat tum in castris inter primores iuuenum. Marcius, adulescens et consilio et manu promptus, cui cognomen postea Coriolano fuit."<sup>26</sup> El Senado romano, no obstante los altísimos méritos militares de Coriolano, ante la furia de la plebe, permitió que fuera condenado en rebeldía y encontrara refugio dentro de los volscos, enemigos de su pueblo. El mismo Livio razona: "Mas era tal la indignación que alentaba en

<sup>26</sup> Tito Livio, Historia romana, primera década, libro segundo, cap. XXXIII.

el corazón del pueblo, que los patricios para escapar al peligro, se vieron obligados a sacrificar a uno de los suyos.<sup>27</sup> El todo, en busca de salvación, prescindió de una de sus partes.

Lo más bello de todo este planteamiento, y permítanme liberar mi perversión llamándole belleza a esta obra faraónica de mentira, radica en que la plebe se dejó engañar. en lugar de atreverse a acceder al poder en forma total, se conformó con una simple presa. El sacrificio fue idóneo y oportuno.

Carlos I de Inglaterra inició su camino al cadalso, en el que perdió la cabeza, en el momento en que se dejó envolver en persecuciones religiosas. Estas radicalizaron al parlamento: la sospecha de su convivencia con la iglesia católica, llevaron a formarle juicio.<sup>28</sup>

En los Estados Unidos de América una opinión pública informada y una prensa vigilante dieron inicio a un "impeachment" en contra del presidente Nixon; lo orillaron a renunciar.

La certeza de que en el sistema normativo no existen los conductos para fincar responsabilidad a los titulares del poder, ha llevado a ciertos sectores de la población a la rebelión.

Zapata, Villa y Carranza estuvieron ciertos de que legalmente no era imposible enjuiciar a Victoriano Huerta por el homicidio de Madero y Pino Suarez; de ahí, talvez, su movimiento armado.

Erroros graves cometidos por el presidente Andrew Johnson llevaron al congreso de los Estados Unidos de América a juzgarlo en 1868.

Es impolítico que mediante un recurso ordinario, tramitado ante los tribunales comunes, se pueda modificar una resolución dictada en un proceso de responsabilidad oficial. La simple posibilidad de que pueda ser modificada restaría valor y efectividad al sacrificio. Aún en los casos de que exista alguna irregularidad en el procedimiento, la víctima propiciatoria no debe

<sup>27</sup> Tito Livio, op. Cit. Libro segundo, cap. XXXV.

<sup>28</sup> Véase la gran amonestación del parlamento a Carlos I sobre el estado del reino, presentada al rey el 1º de diciembre de 1641, de Gerard walter, op . ciit. P. 107.

reclamarla. Pocos tribunales estarían dispuestos a jugarse su seguridad, en defensa de un derecho tan ilusorio, como lo es el del debido proceso legal.

Los autores de la Constitución establecieron un proceso eminentemente político: integraron el jurado con elementos humanos netamente políticos. El conminar a no juristas a determinar con vista a tipos estrictamente determinados, sería atribuir a gente no especializada una labor de difícil realización. Se trató de proporcionar un amplio campo de acción a un ente no especializado. Por lo mismo es inadecuado e incongruente establecer tipos claramente determinados. Lo que es más, con el uso de la fórmula "faltas graves", se ha dejado un amplio campo de acción al senado para que, con vista a la oportunidad política, determine, en un momento dado, que tal o cual conducta es grave y dejar a su discreción o a la de otra nueva cámara, en otro momento, el determinar que la misma conducta no lo es. Se trata ante todo, de un juicio de oportunidad.

Los constituyentes, sin comprender la profundidad del modelo, el norteamericano, se limitaron a copiarlo: inconscientemente previeron ilícitos abstractos; se habían abstenido de determinar qué debe entenderse por delitos graves no obstante que la doctrina había conminado a los legisladores a hacerlo.<sup>29</sup>

También ha impedido una enunciación, el atacar al presidente, al Tlatoani, originando la fortaleza que el ejecutivo ha demostrado cuando menos durante la vigencia de las constituciones de 1857 y 1917.

La declaración de procedencia, una institución paralela y complementaria, se ubica dentro de este mismo contexto; no es suficiente conque un servidor público de los enumerados en el artículo III constitucional, sea presunto responsable de la comisión de un delito del orden común, para que se emita una resolución por virtud de la cual se le ponga a disposición de los tribunales ordinarios; no basta que existan los elementos probatorios, para que se autorice su enjuiciamiento. No. Se requiere algo más, es preciso que el servidor público haya caído en

---

<sup>29</sup> Manuel Herrera y Lasso, Estudios, 1964, pp.31 y siguientes; F. Tena Ramirez, op.cit. 570 y siguientes

desgracia o que la gravedad de su delito sea tal que ponga en peligro al sistema o que sea inoportuno sostenerlo en su posición.

El juicio político y la declaración de procedencia son instituciones que, cuando menos teóricamente, tienen alguna importancia en los estados con sistema federal de gobierno; son instrumentos de intervención y sometimiento; por conducto de ellas los poderes del centro, el Presidente pienso, constitucionalmente, están facultados para destituir e inhabilitar temporalmente a los servidores públicos más importantes de los estados o para someterlos a juicio ante los tribunales federales, por acusaciones que formulen agentes dependientes del Procurador General de la República. Los servidores públicos locales no previstos en los artículos 110 y 111 constitucionales pueden ser encausados, directamente y sin requisitos previos, por las autoridades federales. Los poderes de los estados no cuentan con instrumento de acción con características parecidas. No pueden recurrir a una forma similar de intervención en relación con los titulares de los órganos federales. Lo que más pueden hacer es acusar o solicitar se emita una declaración de procedencia.

El juicio político y la declaración de procedencia son dos formas en que se manifiesta la actividad legislativa. Son en sentido lato, actos legislativos. Comienzan con una iniciativa con características especiales: acusación o solicitud; provocan la actuación de las cámaras que integran el congreso de la unión, de sus comisiones y personal; finalmente derivan en un decreto declarativo. Son instituciones de naturaleza constitucional que, en salvaguarda de ciertas funciones, establecen excepciones al sistema ordinario de persecución de ilícitos, de encausamiento y castigo de sus autores. Introducen criterios políticos, en relaciones netamente políticas, que se dan entre los hombres públicos. No están encaminados a hacer prevalecer el principio de justicia ni a la sanción del delincuente ni a procurar su enmienda y su reintegración a la sociedad.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Arteaga Nava, Elisur; Derecho Constitucional; Colección Juristas Latinoamericanos; Oxford University Press, Harla México; pp. 956 a 960.

## ***TITULO SEGUNDO***

### ***EL JUICIO POLÌTICO EN MÈXICO***

#### ***SU MARCO JURÌDICO ACTUAL***

**CAPITULO PRIMERO**  
**REFLEXIÒN ACTUAL**

Empezaré haciendo la reflexión actual planteando que las siguientes páginas serán de búsqueda sobre lo que yo llamo la ética política y la ética de gobierno, ética que nutre como afirmo el verdadero espíritu del juicio político, ética que protege a los gobernados de los malos gobernantes: regreso a lo que señalé en el noveno párrafo de la introducción, México encierra un misticismo elevado, profundo, pasional: de naturaleza salvaje, romántica, libre, de lucha, de justicia, y una ternura al mismo tiempo de generosidad y paz; hablé en la reflexión histórica de las dos caras de la historia, donde el bien y el mal se contraponen, se mezclan y se confunden, y concluí que detrás del juicio político hay algo más cercano a lo diverso y lejano al espíritu jurídico, afirmaciones todas creo interesantes.

En el México del elevado misticismo, la historia de los claroscuros ha dejado su huella irremediadamente, por lo que el juicio político, exijo, debe dejar de ser un instrumento de dominio y orientarse, a lo profundo, a la lucha, a la justicia, acorde a la esencia que motivo a que cientos como nosotros, hermanos mestizos, derramaran su sangre en los campos nuestros, del norte al sur, de oriente a poniente, para darnos Patria y Libertad.

Recupero la idea de los claroscuros, no tengo duda que mujeres y hombres valiosos, claros como les llamo, han existido y seguirán existiendo eternamente; no tengo duda que los malos, los oscuros, eternamente coexistirán con los primeros, para ellos, cuando encarnen la investidura Presidencial propongo la modificación al artículo 110 Constitucional, dentro del contexto y el supuesto de que todos los demás sean claros, sean éticos.

Reflexionemos juntos primero, que el juicio político en realidad tiende a sancionar, de alguna forma, a la cúpula de los hombres y mujeres que toman las grandes decisiones republicanas, todo el capítulo tercero de este título esta dedicado a enumerar las disposiciones legales que dan sustento al juicio político, pero regresemos a la reflexión, no les parece una aberración teórica que debemos sancionar a quienes teóricamente están obligados a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanan, que no en teoría ellos son los que encarnan el esfuerzo de realizar los más hermosos ideales de la nación en los que creen millones de mexicanos, que no enseñó Vicente Guerrero que "La Patria es Primero", reflexión primera llena de interrogantes y vacíos; ahora reflexionemos lo segundo, de donde vienen los



oscuros, esos que se infiltran en la realidad a la cúpula del poder y que me confunden la teoría. Reflexión segunda también llena de interrogantes y vacíos. Ambas reflexiones emotivas, son un reto al intelecto. Yo les preguntaría si creen ustedes que el juicio político es un juicio de más moral, y menos legislación. Trataremos de descubrirlo.

Soy un mexicano en el umbral del tercer milenio, de lo que algunos irresponsables han "pensado" en denominar la Generación de la Crisis, si mucho de este trabajo pretendo sea un reto al intelecto, la anterior concepción de lo que mi generación representa es un insulto al intelecto mismo: manifiesto mi molestia en contra del audaz pensador que llamó a mi generación la "generación X", un pensador grande, un gran pen....; que mentalidad tan aberrante, si de que los hay, los hay.

Mi generación ciertamente adolece de un problema, de entrada señalo que no me planteo el problema de si hoy existe una crisis moral, una crisis de valores, ni, si la hay, de que depende. No soy ni historiador ni sociólogo, incluso, aunque soy hombre de política, no soy politólogo. Para dar una respuesta adecuada a una pregunta de este tipo, que muchos se plantean de manera emotiva, no tengo suficientes datos. Nadie tiene datos suficientes. Una crisis de valores, ¿ en México, en Europa, en una parte del mundo, en todo el mundo? Al presentar de esta manera la pregunta uno inmediatamente se da cuenta que la respuesta es difícil, si no imposible. En una materia como esta nuestros juicios son extremadamente subjetivos: hay pesimistas crónicos y optimistas a ultranza. Como el optimismo y el pesimismo son estados de ánimo, no hay argumento racional o constatación empírica, en el supuesto de que puedan darse, que logren superarlos.

Están los tradicionalistas, para los cuales todo era bello en el pasado y todo es feo en la actualidad, están los desconfiados y los fiados, y así por el estilo. La misma palabra crisis es la expresión de un estado de ánimo más que de un juicio basado en argumentos derivados de la razón o de la experiencia. Por lo demás, no hay periodo histórico que no haya sido juzgado, por una parte o por otra, como un periodo de crisis. Siempre he puesto en duda que el concepto de crisis sirva para definir una sociedad o una época. No hay época que no haya tenido sus moralistas, predicadores religiosos o laicos, lamentándose de que las costumbres se

corrompan, de la carrera desenfrenada hacia los placeres, de la búsqueda de lo efímero que procede al parejo de la indiferencia frente a lo eterno.

Dudo que se pueda hablar de un progreso moral de la humanidad, tesis necesaria desde mi punto de vista para darle su verdadero sentido al juicio político, su verdadero origen, su destino. también dudo que se pueda hablar efectivamente de un retroceso. Que quede claro, no tengo intención de criticar el pasado para absolver el presente ni de deplorar el presente para ensalzar los buenos tiempos de antes. Es cierto que hay épocas más turbulentas que otras, pero es aventurado decir si la mayor turbulencia depende de una crisis moral, talvez sean otras sus causas.

Así pues suspendo el juicio sobre la existencia o inexistencia de una crisis moral, dentro de una sociedad secularizada como la nuestra, donde comparto el interés de no muy pocos de la manera de plantear el problema moral, una moral ajena o distinta a la teología, una moral laica.

La historia de la ética moderna, comenzando por la teoría del derecho natural, es una serie de intentos por establecer una ética objetiva, racional o empírica, o al mismo tiempo racional y empírica. a fin de cuentas laica. Ciertamente, aquí no es el lugar apropiado para recorrer toda la historia de este debate secular, aún suponiendo que fuese capaz de hacerlo, algún día entrare al estudio reflexivo de esa ética no entrelazada a una fe religiosa, laica, ñō confesional, que obligue también a los ateos, y plantearé mis aportaciones.

Parecería ser que cualquier intento por dar un fundamento racional a los principios morales esta destinado al fracaso. De la problemática de la ética racional brota continuamente la exigencia de fundar la ética sobre la religión y retoma fuerza la afirmación de acuerdo con la cual no hay una ética independiente de la religión.

Reflexiono sobre la ética por la simple y sencilla razón de que para mí, el juicio político trae consigo una inquebrantable vocación de exigencia ética, no religiosa, no laica, talvez política.

Volveré después a lo que llamo ética política, pilar fundamental de reflexión del presente trabajo. una nueva ética política, una nueva ética de gobierno, y sigo en este momento con la ética religiosa. tema que tiene casi nada que ver con el juicio político pero necesario en la búsqueda de la ética política de la que hablo, además, es mi trabajo y autoritario como a veces soy les comento que me gusta personalmente mucho, ya que aseguro como es mi estilo que la religión es un método mas de control político y de dominio de masas.

La ética religiosa se rige por dos principios:

1. - la ética religiosa se limita a la doctrina del llamado voluntarismo teológico. de acuerdo con la cual es justo lo que Dios manda, e injusto lo que esta prohibido, pero la consecuencia es que al grito de "Dios lo quiso" se puede justificar toda acción, aún la más cruel e inhumana.
2. - otra tesis comentada es según la cual no es justo lo que Dios ordena, sino dios manda lo que es justo. y entonces el criterio de lo justo y de lo injusto no es la voluntad de Dios, sino su naturaleza. que siendo por esencia buena no puede mas que ordenar acciones buenas. Se sale de éste círculo abandonando el voluntarismo ético, el racionalismo teológico, según el cual las acciones ordenadas por Dios son buenas no porque estén ordenadas, sino porque son intrínsecamente buenas. Dicho esto, no se ha resuelto todo. La razón profunda de la vinculación de la moral a una visión religiosa del mundo no radica tanto en la necesidad de fundar la moral. sino en la necesidad, en términos prácticos más importante. de favorecer su observancia. Lo que es absolutamente indispensable para toda convivencia humana no es tanto la exigencia de reglas de conducta bien fundadas, sino su observancia. Como juristas. aprendimos en la introducción al estudio del derecho la validez de la eficacia de una norma: transportando este lenguaje a la teoría moral, podemos decir que no basta que sea demostrada la existencia de normas, o sea, su validez, sino que es necesario que las normas establecidas sean observadas efectivamente. Y entonces, observando las cosas con detenimiento, se ve que la apelación a Dios sirve normalmente, y sirve muy bien, no tanto para justificar la existencia de normas de conducta obligatorias, sino para inducir a quienes van destinadas a no violarlas. En suma. la referencia a Dios está más dirigida a el cómo juez, infalible, y executor severo de la transgresión que a él como legislador. Con esto quiero decir que para mostrar la validez de una regla puede ser suficiente una buena razón; pero esta misma buena razón no es suficiente para hacerla observar.

**CAPITULO SEGUNDO  
SU DEFINICIÓN ACTUAL**

En este capítulo empezaré por transcribir lo que señala textualmente el actual ordenamiento jurídico:

“ Podrán ser 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; los representantes a la asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos 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 directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales 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 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 jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente 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.”

31

---

<sup>31</sup> Derechos del pueblo mexicano; México a través de sus Constituciones; H. Cámara de Diputados LV Legislatura; Tomo X; Arts. 95 a 110; pp. 793 y 794.

Desde mi punto de vista falta un personaje, talvez falten algunos mas, sin embargo recordemos que no es mi planteamiento de tesis el abundar sobre si faltan algunos otros, simplemente soy enfático al señalar que me interesa que el Presidente de la República, nuestra República, se incluya en la lista enunciativa de los funcionarios a quienes les es aplicable este precepto constitucional.

Recupero la idea planteada en la reflexión actual, esta que me confunde la teoría. La idea de la aberración teórica donde sancionamos a quienes teóricamente están obligados a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanan, cuando en teoría ellos son los que encarnan el esfuerzo de realizar los más hermosos ideales de la nación en los que creen millones de mexicanos, en los que creemos usted y yo. La práctica de nuestros altos funcionarios. ¿no le confunde la teoría?, y, no le confunde aún más que el Presidente de la República no aparezca en el precepto Constitucional.

A mí, no me confunde, simplemente me reafirma la hipótesis de que el precepto en estudio responde a la moral del dominio y del sometimiento, consolida la fuerza del Presidente de la República en lugar de menguarla, somete a los otros dos poderes de la unión a uno sólo de ellos, el ejecutivo.

Ya abundaremos sobre estas afirmaciones, por lo pronto sólo nos queda entrar al estudio del marco jurídico vigente que le da forma al juicio político.

Sólo si es usted, quien lee en este momento un jurista, le recomiendo me acompañe a lo largo del siguiente capítulo.

**CAPITULO TERCERO**  
**CARACTERÍSTICAS LEGALES DEL JUICIO**  
**POLÍTICO EN MÉXICO**

### 3.1. COMO PROCEDIMIENTO DE EXCEPCIÓN.

El juicio político es un procedimiento de excepción. Lo es en muchos sentidos: por cuanto a que se sigue a funcionarios que se encuentran al margen del sistema ordinario de persecución y castigo de ilícitos; porque sólo en forma aislada y ocasional el congreso de la unión abandona sus funciones naturales de legislar, vigilar y ratificar y se aboca a la de juzgar; por cuanto a que es un juicio entre partes: la misma clase gobernante juzga a uno de sus miembros; y por cuanto a que es de esperarse que los servidores públicos, por virtud de la protesta que han rendido de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan, se conduzcan en forma apropiada.

### 3.2. COMO PROCEDIMIENTO UNINSTANCIAL.

El juicio político es uninstancial; se inicia con el acuerdo que emite el presidente del senado en el sentido de declararse en gran jurado y concluye con la resolución que condena o absuelve al reo. No hay instancia posterior. No hay primera ni segunda instancia. No hay recursos ni quien conozca de ellos.

### 3.3. COMO PROCEDIMIENTO SUMARÍSIMO.

También tiene la característica de ser sumarísimo; no existen ni admite excepciones dilatorias; no puede haber incidentes de previo y especial pronunciamiento.

*En la teoría es factible la promoción de un incidente en los procesos de responsabilidad seguidos a los servidores públicos, tanto en la etapa que se sigue ante la cámara de diputados, como en la que se sigue el gran jurado; es factible hacerlo cuando durante la secuela del procedimiento se desprenda que no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 38 de la LFRSP; si las partes hacen notar al gran jurado que no fueron citadas debidamente y de las constancias del expediente se desprende fehacientemente esa circunstancia, el tribunal, a pesar del acuerdo de erigirse en gran jurado, debe dar marcha atrás y ordenar, según sea el caso, tanto a la cámara de diputados o a su propia secretaria, se haga el citatorio en los términos de la ley. Mientras la acusación obre en la cámara de diputados, si se llegare a acreditar el mismo extremo, son las partes las que deben solicitar se suspenda el procedimiento y se reponga en su totalidad incluyendo el citatorio indebido.*



El primer párrafo del artículo 114, además, ratifica la regla general que deriva de la fracción VIII del artículo 20 constitucional; reitera que aún el gran jurado está obligado a sentenciar las causas antes de un año; también establece una excepción: no obstante que se trata de penas relativamente leves, se pueden imponer más allá del plazo de cuatro meses.

En los términos del artículo 12 de la LFRSP debe tomarse como fecha de inicio del procedimiento, para los efectos de computar el plazo de un año a que alude el primer párrafo del artículo 114, dentro del cual debe dictarse resolución, aquella en que la sección instructora de la cámara de diputados recibe de las comisiones unidas de gobernación, puntos constitucionales y justicia, el dictamen afirmativo de incoación del procedimiento; ese debe ser el momento para que comience a correr el término, por cuanto a partir de él un servidor público queda sujeto a lo que determine dicha sección instructora. No puede ser considerada como fecha de inicio aquella en que la cámara de diputados, agotada la instrucción, pone al acusado y al expediente a disposición de la cámara de senadores para que lo juzgue; no es factible que lo sea en virtud de que la instancia ante el gran jurado, por disposición de la ley. (arts. 22 y 24 de la LFRSP), debe agotarse en un plazo perentorio no mayor de nueve días naturales.

En el artículo 114 constitucional y el artículo 9 de la LFRSP, que en cierta forma es reiterativo, existen algunas variantes; estas son innecesarias: dos son relativamente indispensables, una, la que existe en la ley y que al término del cargo, adicionó empleo o comisión; la otra, que afina el germen constitucional y que determina la procedencia del juicio político aun dentro del año posterior a la conclusión de las funciones.

### **3.4. COMO PROCEDIMIENTO ABSORVENTE.**

El juicio de responsabilidad es un juicio absorbente. Una vez que la cámara de senadores recibe una acusación y acuerda constituirse en gran jurado para conocer de ella, eso debe ser el único objeto de su atención; no puede distraerse en otras tareas; no puede conocer de diferente negocio mientras tanto no emita su resolución final. La razón para que el juicio sea absorbente es obvia: está en juego un alto interés nacional; la indefinición perjudica a las instituciones y

afecta al orden público; es una determinación política que interesa a la sociedad. Urge una definición. No importa en que sentido.

La resolución de la cámara de diputados por virtud de la cual acuerda proceder contra el acusado tiene un doble efecto: determina que el reo se encuentra "subjudice" y conmina al senado a constituirse en gran jurado.

Para el senado la resolución implica: si está en receso, el tener que reunirse en un periodo extraordinario de sesiones a convocatoria de la comisión permanente (art. 79, frac. IV);

*la fracción IV del artículo 79 originalmente disponía lo siguiente: "Convocar a sesiones extraordinarias, en el caso de delitos oficiales o del orden común cometidos por secretarios de Estado o Ministros de la Suprema Corte de Justicia, y delitos oficiales federales, cometidos por los gobernadores de los Estados, siempre que esté ya instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado, en cuyo caso no se tratará ningún negocio del Congreso, ni se prolongarán las sesiones por más tiempo que el indispensable para fallar";*

si se encuentra en un periodo ordinario, el que no se pueda dar por parte de la cámara de diputados el consentimiento para que suspenda sus sesiones por más de tres días (art. 6); el que, en forma forzosa, tenga que constituirse en gran jurado, lo que pudiera significar que para poder reunir el quórum indispensable se tenga que convocar inmediatamente a los suplentes (art. 63, párrafo 3); el que pueda dictar todas las providencias, allegarse todos los elementos que le sean indispensables para juzgar y esté en aptitud de recurrir a todos los medios de apremio que sean necesarios para hacerse obedecer.

El que el senado tenga que constituirse en gran jurado, no es algo potestativo; no queda a su discreción: está obligado a hacerlo; lo está por virtud de la resolución que emite la cámara de diputados: esta es la consecuencia lógica que deriva del principio que regula el funcionamiento de las cámaras que integran el congreso de la unión; su actuación es sucesiva y coordinada: se falta a ese principio cuando una de ellas, en el caso el senado, no está expedito para conocer de una acusación.

La Constitución ha previsto que las dos cámaras que integran el Congreso de la Unión funcionen en forma coordinada; una y otra tienen que estar expeditas para actuar como revisoras.

No les es dable suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la legisladora (art.68). El principio de coordinación rige la vida de ellas, no sólo la función legislativa, comprende también la actividad jurisdiccional. La decisión de la cámara de diputados en el sentido de acusar, el hecho de que ponga el reo a disposición del gran jurado y de que se presente la comisión nombrada para sostener la acusación, determinan la actuación del senado. Por tratarse de una materia absorbente, nada que no sea el conocimiento y resolución del proceso de responsabilidad puede ocupar su atención. La competencia que sobre una universalidad de materias tiene el senado queda suspendida, no puede aprobar tratados, ratificar nombramientos ni dar permisos. La recepción de la comunicación de la cámara de diputados tiene los mismos efectos que en materia procesal se atribuyen a las excepciones de incompetencia o recusaciones. Sólo puede actuar como jurado. Una negativa a hacerlo traería graves repercusiones: implícitamente sería una forma de absolver sin juicio; obstaculizaría el flujo parlamentario y provocaría un enfrentamiento entre las cámaras.

Siempre que el senado se constituye en gran jurado debe presumirse su competencia tanto para juzgar, como para castigar; nada ni nadie pueden impedir su acción. No hay recursos contra sus resoluciones ni tribunal competente para conocer de ellos.

### **3.5. COMO PROCEDIMIENTO RESTRINGIDO.**

El juicio de responsabilidad tiene la característica de ser restringido; lo es por muchas razones: sólo se sigue a determinado número de servidores públicos; se refiere a tipos delictivos especiales; puede derivar sólo en dos tipos de penas; únicamente pueden acusar un número restringido de personas; y la competencia de quien juzga es limitada.

### **3.6. COMO PROCEDIMIENTO MIXTO.**

Se trata, además, de un proceso mixto, es escrito y oral; se integra con los escritos de denuncia, dictámenes, pruebas y documentos que se allegan al juicio en vía de informes o

alegatos; por otra parte, existe una sección oral, que si bien con el tiempo se consigna en actas y en el diario de debates, al momento de dictarse la resolución definitiva, los miembros del jurado sentencian con vista a lo expuesto de viva voz.

Aun considerando el juicio político como un acto de oportunidad política, no puede dejar de darse entre las partes, acusadora y defensa, la actividad contradictoria, la función de proponer la duda, de tal manera que el juzgador esté en posibilidad de escoger uno de los dos puntos de vista; por más prejuicio que exista, no puede omitirse cubrir el expediente de dejar hablar y oír.<sup>32</sup>

Las partes no tienen la limitación de excederse de media hora, tal como lo dispone el artículo 103 del reglamento; no se requiere de acuerdo expreso de la cámara para continuar en el uso de la palabra; se trata de permitir una defensa cabal. La inaplicabilidad del indicado precepto no significa que se pueda hablar en forma indefinida; en todo caso, es el pleno quien determina si han quedado lo suficientemente expuestas las posiciones de la acusación y la defensa. Es en este tipo de juicios orales en que se es indispensable que el defensor sea un *vir bonus dicendi peritus*.<sup>33</sup>

En los procesos penales ordinarios el ministerio público goza de amplia facultad para investigar y perseguir los delitos; dentro de su competencia lo puede hacer en todo momento y sin limitación alguna. Esta amplitud desaparece cuando resuelve ejercitar la acción penal ante una autoridad judicial, a partir de ese acto su intervención queda circunscrita a probar sólo el o los ilícitos objeto de la consignación (arts. 19 y 20, frac. III). En los juicios de responsabilidad oficial la función acusadora, aunque en el fondo es idéntica a la ordinaria, tiene características propias; una de ellas es que quien la desempeña, la comisión nombrada por la cámara de diputados, no tiene una facultad amplia para acusar; sólo lo puede hacer por

<sup>32</sup> Francesco Carnelutti, Principios del proceso penal, Ediciones Jurídicas Europa - América, Buenos Aires, 1971, T. II, p. 43.

<sup>33</sup> F. Carnelutti, op. Cit., T. I, pp. 121 a 124 y 240. " Por eso no hay oficio más delicado, peligroso y cargado de responsabilidad que el de defensor; aquí debe venir de nuevo en ayuda la primera parte de la fórmula antigua: *vir bonus*. ¡ mala cosa si el defensor no es así !. En aquel grave desorden que es la *litis*, él puede hacer mucho bien, si es *bonus*; pero también mucho mal si no lo es. Algunas veces, si no lo es, enturbia las aguas en vez de aclararlas. Alguna vez hace más difícil en lugar de más fácil el oficio del juez " .

lo que hace a los delitos determinados expresamente por la propia cámara de diputados; aún en el caso de que aparezcan nuevos ilícitos con posterioridad a la resolución de la cámara de diputados, no puede ampliarse la acusación ni el senado tiene la facultad para conocer de otros delitos más que los acordados por su legisladora.

El de responsabilidad es un juicio en el que no sólo se presume la inocencia del acusado, sino que, además, se le conceden todas las posibilidades de defensa a fin de que resulte inocente: la oportunidad de probar y alegar se da en todas las etapas del procedimiento, desde que se abre la instrucción y hasta antes de que se formulen las conclusiones por la sección de enjuiciamiento.

### **3.7. COMO PROCEDIMIENTO EXCEPCIONAL.**

Tienen la característica de ser excepcional, además, por cuanto a que se trata de intromisiones de un poder: el legislativo, en los restantes y en los de los estados, como salvedad a los principios de separación de poderes, de igualdad entre ellos y de funcionamiento armonioso y de colaboración que derivan de la Constitución general. Es, a la vez, instrumento de defensa y de agresión a disposición de un cuerpo colegiado, encaminado a preservar el cúmulo de facultades que le han sido atribuidas, permitir su efectivo ejercicio y de hacer obedecer sus determinaciones. Por ello el juicio político, al fin de cuentas, es uno de los sistemas de defensa de la Constitución.

El que un funcionario de un estado sea sometido a un juicio de responsabilidad oficial, si bien no afecta la autonomía de la entidad, entendida esta en su aceptación limitada de darse asimismo leyes, sí significa una interferencia en sus asuntos domésticos.

**CAPITULO CUARTO**  
**INSTITUCIONES PROCESALES.**

#### 4.1. COMPETENCIA DEL GRAN JURADO.

La actuación del gran jurado, como se ha afirmado, es excepcional; lo es por muchos conceptos: por cuanto a que se rige por principios especiales; pueden ser sujetos activos y pasivos de él sólo un reducido número de servidores públicos; por cuanto a que hay limitaciones en cuanto a función y tiempo; por lo que hace el tipo de sanciones en que pudieran derivar los procesos y por lo relativo a la competencia.

Hay circunstancias que explican ese régimen de excepción: reducir al mínimo los casos en que el órgano legislativo puede ser distraído de sus funciones ordinarias de legislar y controlar y ser llevado a asumir la de juzgar; evitar que los servidores públicos sean perturbados durante el ejercicio de sus encargos para atender reiteradas acusaciones y evitar enfrentamientos entre los miembros de los poderes legislativo o ejecutivo con la rama judicial en los que la parte débil será esta ya que, al fin y al cabo, si bien se trata de personas a las que se denomina servidores públicos, no puede dejar de reconocerse que gozan de un poder más allá de lo ordinario.

La competencia del gran jurado se determina con vista a cuatro elementos: por el sujeto; por la materia, por el tiempo y por cuantía o gravedad.

##### 4.1.1. COMPETENCIA POR RAZÓN DEL SUJETO

El gran jurado, de conformidad con el artículo 110 constitucional, es competente para juzgar a los siguientes servidores públicos federales: senadores y diputados al congreso de la unión, ministros de la suprema corte, consejeros de la judicatura federal, secretarios de despacho, jefes de departamentos administrativos, diputados a la asamblea legislativa del Distrito Federal, el Jefe de gobierno del Distrito Federal, procurador General de la República, procurador General de Justicia del Distrito Federal, magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, consejero presidente, consejeros electorales, secretario ejecutivo del instituto federal electoral, directores generales o equivalentes de los organismos descentralizados.

empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Por lo que hace a funcionarios de los estados puede juzgar a los gobernadores, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia y miembros de los consejos de la judicatura locales.

Del artículo 110 y su contexto constitucional se derivan las siguientes consecuencias:

Son susceptibles de ser enjuiciados por el gran jurado únicamente los funcionarios aludidos; carece de competencia para juzgar, por ejemplo, a un subsecretario de estado; en las entidades federativas, existe una limitación adicional para el gran jurado: sólo puede juzgar a los servidores públicos a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 110, carece de competencias para juzgar de las violaciones graves a la constitución que cometan los restantes funcionarios locales; a estos se les puede exigir responsabilidad directamente ante los tribunales federales. Aunque en el ámbito local existieran senadores, para lo que no existe impedimento constitucional, y existen magistrados de los tribunales contencioso electoral y tribunales administrativos, ellos no pueden ser objeto de un procedimiento ante la cámara de senadores.

Existe un doble impedimento para ello: primero, el principio que determina que todas las leyes que establecen un privilegio son de interpretación estricta, no es posible comprender casos no previstos expresamente; y el otro, el gran jurado es un tribunal de competencia restringida, lo es en su doble aspecto, por cuanto a los delitos que puede conocer, como por lo que hace a quienes son susceptibles de ser sujetos del proceso.

Nota:

No es dable al legislador ordinario adicionar con otros servidores públicos la lista que en forma limitativa consigna la constitución.

Las autoridades judiciales, federales y locales, carecen de competencia para juzgar a los servidores públicos antes mencionados cuando cometen algún ilícito de los previstos en la



LFRSP. La ley establece los medios para hacer respetar la competencia exclusiva ( art, 61 constitucional y arts. 11, 12 y 13 de la ley orgánica del congreso).

#### 4.1.2. COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA

Los servidores públicos federales a que alude el artículo 110 pueden ser enjuiciados cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicios de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y que, se presume, se encuentran tipificados en el artículo 7º de la LFRSP.

Tratándose de los servidores públicos federales no se determina en el ámbito constitucional, como se hace por lo que toca a funcionarios locales, que son susceptibles de ser enjuiciados ante el gran jurado por violaciones a la constitución y a las leyes que de ella emanan; se utiliza la fórmula general antes mencionada; pero, al fin y al cabo, con la tipificación que se hace en el artículo 7º, como conductas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, todas, con excepción de las violaciones previstas en la fracción VIII, son formas concretas o específicas de violaciones a la constitución; incluso en esta fracción se pretende sancionar a quienes en forma indirecta la violan, porque, quiérase o no, infringir en forma sistemática y grave los planes, programas y presupuestos de la administración pública, federal y relativos al asiento de poderes, por presumirse que se trata de actos fundados en la constitución, se trata de una falta que se hace a esta.

Es una violación grave a la constitución, por ejemplo, atacar las instituciones democráticas, la forma de gobierno republicano, representativo y federal, las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales, etc. Por ellas pueden ser enjuiciados los servidores públicos mencionados en el artículo 110, pero, como se ha sostenido anteriormente, se trata de figuras delictivas abstractas, intangibles y ambiguas; por más que la intención sea proveer al gran jurado de un amplio campo de acción a fin de usar su discreción política, con vista a momentos y oportunidades, por tratarse de figuras delictivas, es preciso darles cierta circunscripción que evite el abuso y la arbitrariedad.

Tratándose de los ilícitos consignados en el artículo 7º de la LFRSP la regla es: los ataques, violaciones, infracciones, usurpaciones y omisiones a que se hace mención en el indicado

precepto, pueden dar lugar a un juicio político siempre y cuando tengan la característica de ser graves y, además, no sean enmendables por cualquiera de las vías de impugnación, control o defensa que establezca la constitución: o que se reitere en la falta habiéndose emitido declaración de inconstitucionalidad (arts. 105 y 107, fracs. XVI y XVII).

Los motivos por los que los servidores públicos locales que pueden ser encausados por el gran jurado son reducidos; están enumerados en forma limitativa; se ha hecho con una intención: restringir, en respecto del sistema federal, el número de injerencias de los poderes federales en los estados. Esta conclusión tiene en su apoyo un texto fundamental, el artículo 110 párrafo segundo; no lo es la que se ha sostenido en algunas acusaciones formuladas por miembros de los partidos políticos con vista al artículo 6° de la LFRSP: *“ Es procedente el juicio político cuando los actos y omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. ”* El precepto alude al artículo 5° y en él se comprenden como sujetos de juicio político a los servidores públicos indicados en el artículo 110 constitucional, como a los de los estados, por lo que pudiera dar lugar a suponer que también estos pueden ser enjuiciados por las razones mencionadas en el artículo 7°, lo que es inexacto. El artículo 5° de la LFRSP, que con algunas variantes transcribe el párrafo segundo del artículo 110, se encarga de precisar y limitar la competencia del gran jurado en relación con los servidores públicos de los estados.

En este orden de ideas podrán ser sujetos de juicio político los funcionarios locales por violaciones graves a la constitución y a las leyes federales, con las limitaciones que se han precisado anteriormente, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

#### 4.1.2.1. Violación a leyes emanadas de la Constitución.

En la LFRSP: al tratar la responsabilidad de los servidores públicos de los estados, se abandona la casuística y se recurre a una fórmula general: *“... podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la constitución General de la República, a las leyes federales que de ella emanen ... ”*, con lo que aparentemente se pretendió dar bases a una intervención más amplia. Esto no es así; debe estarse al contexto constitucional; este, por una parte, es el

que se ha indicado: la violación grave debe no ser enmendable por cualquiera de las vías de impugnación que establezca la constitución; por otra, debe recordarse que el juicio político, por lo que toca a los funcionarios locales, es un control adicional de la constitucionalidad.<sup>34</sup> sólo se puede recurrir a él cuando se da una violación grave que no sea reparable por el control indirecto de la constitucionalidad: el juicio de amparo, o por los de control directo, que son la controversia y la acción de inconstitucionalidad previstas en los artículos 104, fracc. IV y 105. El enjuiciamiento tiene el carácter de excepcional, procede sólo en defecto del amparo y ante la improcedencia de la controversia y la acción.

#### 4.1.2.1.1 A una LEY FEDERAL.

Ese criterio es aplicable en los casos en que esos mismos servidores públicos violen una ley federal: aunque se impone hacer una precisión. En el segundo párrafo del artículo 110, siguiendo la terminología del artículo 133, se utiliza la fórmula: " ... y a las leyes federales que de ella emanen ... ". Es de derecho explorado que una ley emane de la constitución cuando está de acuerdo con ella, no cuando la contradice; por lo mismo, para que proceda el juicio político contra servidores públicos locales, cuando violen una ley federal, se requiere que el acto no sea enmendable por los medios ordinarios de defensa o control de la constitucionalidad y que, además, no haya sido declarada inconstitucional por la rama judicial federal. Quien, en acatamiento de la obligación general que deriva de los artículos 128 y 133, de respetar la constitución, viola una ley federal declarada inconstitucional, no incurre en responsabilidad: sería cuestionable la responsabilidad de un servidor público local, incluso, si viola gravemente una ley federal, en los casos en que, sin mediar declaración judicial de inconstitucionalidad por parte de los jueces federales, existan elementos que hagan presumir esta.

La excluyente de responsabilidad debía operar plenamente en el caso de que una ley federal sea declarada inconstitucional, por las ejecutorias necesarias para formar jurisprudencia o por resoluciones dictadas en controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad: será suficiente una sola resolución en tal sentido, para declarar improcedente una acusación o

<sup>34</sup> Herrera y Lasso. Manuel, Estudios Constitucionales, 1964, p. 257.

para conminar al gran jurado a absolver. Existiría duda fundada, en estos casos debe estarse a lo que favorezca al reo.

#### 4.1.2.1.2 A los TRATADOS INTERNACIONALES.

Una violación a los tratados internacionales celebrados por México por parte de las autoridades locales no puede dar lugar a su enjuiciamiento por el gran jurado; tanto la constitución, como la LFRSP, tipifican la figura penal circunscribiendo las violaciones a dos cuerpos normativos: la constitución y a las leyes federales; los tratados, técnicamente, no son ni una ni otras: estos no están comprendidos. La enumeración del artículo 110 es exhaustiva, no enunciativa: son normas de naturaleza penal; no es posible penar a alguien por analogía o mayoría de razón.

#### 4.1.2.1.3. A las CONVENCIONES INTERNACIONALES:

La violación a las convenciones internacionales tampoco puede dar lugar a enjuiciamientos ante el gran jurado; independientemente de las razones invocadas anteriormente debe recordarse que ellas, contrariamente a lo que sucede con los tratados, no tienen la característica de ser ley suprema, por no estar mencionadas en el artículo 133 constitucional.

#### 4.1.2.1.4. A los CONVENIOS DE COOLABORACIÓN ENTRE EL GOBIERNO FEDERAL Y LOS ESTADOS.

Los servidores públicos de los estados también pueden ser enjuiciados por el gran jurado por manejo indebido de fondos y recursos federales; se imponen ciertas precisiones. No se trata de fondos y recursos que pertenezcan a los estados; la disposición indebida de ellos sí da lugar a la responsabilidad, pero esta debe exigirse ante las instancias locales, siguiendo los sistemas de enjuiciamiento estatal.

Asimismo, no se trata de los recursos que corresponden a los estados por virtud de los convenios de coordinación fiscal. Estos, aunque los aporta la federación a las entidades federativas, legalmente pertenecen a estas. Una vez que ingresan a la tesorería o hacienda estatal se convierten en recursos propios.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Tampoco se trata de aquellos fondos que por disposición constitucional debe entregar la federación a los estados y derivados de las contribuciones especiales a que alude el punto 5, de la fracción XXIX del artículo 73, que son relativos a energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza, ellos, ellos por mandato constitucional pertenecen a los estados.

Se trata de aquellos fondos que la federación entrega a los poderes locales con vista a un fin o proyecto determinado que aquella conciba y confía a estos para su realización. Se trata de fondos federales a disposición de los estados afectos a un fin. Como son los que se entregan por virtud del programa nacional PROGRESA, lo que en su momento fue SOLIDARIDAD los rubros educación para todos, televisión educativa, apoyos especiales y cantidades que son entregadas para el pago de expropiaciones específicas.

Por lo que hace a los recursos debe entenderse como tales aquellos elementos que la federación pone a disposición de los estados o por virtud de los convenios a que alude la fracción VI del artículo 116 constitucional: *“ La Federación y los Estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario ”*. O por virtud de cualquier otro acto.

Su disposición indebida son ilícitos que pueden dar lugar a un encausamiento de funcionarios locales ante el gran jurado en los términos del artículo 110 constitucional. De los demás delitos, oficiales y comunes, son competentes para conocer las autoridades locales: gran jurado o rama judicial estatales, en los términos que dispongan las leyes; ellos gozan de una competencia genérica.

#### 4.1.3. COMPETENCIA POR RAZÓN DEL TIEMPO

En el artículo 114 constitucional se establecen reglas de competencia con vista al tiempo, plazos para seguir y concluir procedimientos de responsabilidad oficial y bases para que opere

la prescripción, por delitos y faltas administrativas cometidos o en que incurran los servidores públicos.

El primer párrafo alude a la competencia del gran jurado con vista al elemento tiempo: puede juzgar a cualquiera de los servidores públicos enumerados en el artículo 110, durante el periodo en el que se desempeñe el cargo o dentro del año que siga a la fecha en que lo abandonó, carece de competencia para hacerlo fuera de esos supuestos. La norma establece términos para el ejercicio de una competencia que es excepcional. Pasado un año la responsabilidad es exigible ante los tribunales federales con base en las normas procesales ordinarias.

El indicado párrafo no establece una prescripción especial de un año para los ilícitos por los que pueden ser encausados los servidores públicos aludidos; contiene sólo una regla de competencia. ¿Porqué se atribuye al gran jurado competencia para conocer de responsabilidades de ex servidores públicos?. A primera vista no tendría objeto distraer la atención de un órgano colegiado, con múltiples ocupaciones, y obligarlo a juzgar a alguien que ya no ocupa un puesto de alta responsabilidad. La razón ya se ha dicho: se trata, al fin y al cabo, de alguien a quien, fundadamente aún se considera poderoso y que difícilmente podría ser juzgado en forma imparcial y adecuada por una autoridad judicial ordinaria; finalmente la sentencia pudiera responder a un sentimiento de temor o venganza. Hay una razón adicional, tiene que ver con el ejercicio del poder, se pretende evitar se entablen juicios infundados o de represalia de parte de los nuevos titulares del poder en contra de los salientes.

Cuando se llama a juicio a un ex servidor público se juzga por ilícitos cometidos durante el desempeño del cargo; ese es el principio que se desprende de la fracción I del artículo 109 constitucional: "... cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicios de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho ". No son de la competencia del gran jurado los delitos cometidos antes de entrar al cargo ni los que cometa posteriormente a la fecha en que lo abandonó y durante el año que siga. De ellos deben conocer los tribunales ordinarios. Esta regla es aplicable aun en los casos en que desempeñe un cargo oficial, pero que no sea de los previstos en el artículo 110 constitucional.

En los procesos abiertos a ex servidores públicos el gran jurado sólo puede imponer una de las dos sanciones aplicables, la de inhabilitación. Cuando se abandona uno de los cargos previstos en el artículo 110 y se asume otro de categoría inferior, pero dentro de la administración pública, federal y local, también cabría se aplicara la pena de destitución, siempre y cuando se tratara de ilícitos cometidos en su primera función.

El actual artículo 114 y su antecedente inmediato, el artículo 113 original, son notablemente diferentes. Este aunque regulaba con cierta claridad lo relativo a la prescripción de la responsabilidad derivada de los delitos y las faltas oficiales, no era lo suficientemente claro por lo que se refería a la definición de la competencia para conocer de ellos. *“ La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después ”.*

Don José Becerra Bautista, sostenía: *“ Debido a que es una jurisdicción especial, ninguna autoridad puede resolver cuestión alguna reservada a ese Cuerpo. En esa virtud, el hecho de que el funcionario esté desempeñando o no su cargo en nada afecta a la jurisdicción privativa del Senado. Por tanto, aun cuando concluya el desempeño del cargo o por una licencia esté fuera del servicio, el Senado es la única autoridad competente que puede juzgar al reo, imponiéndole como es fácil comprender, una pena acorde con la situación real que existe. En otras palabras, al que ya cesó en su encargo, no puede privarlo de él, pero sí inhabilitarlo para obtener otro por el tiempo que determine la ley ”.* Y más adelante afirma: *“ se trata de una jurisdicción especial y privativa para enjuiciar al reo; por ello, sólo el Senado puede juzgar al reo en cualquier época, siempre que el delito oficial no haya prescrito, esté o no en funciones el acusado ”.*<sup>35</sup> En cambio para don Felipe Tena Ramírez tenía una interpretación diferente: *“ Por lo que toca a la inhabilitación, nuestro texto, a diferencia del norteamericano, remite a la ley ordinaria, por lo que el juez común estaría en aptitud de aplicar esta pena, además de cualquiera otra que determine el ordenamiento común, según lo dispone expresamente la Constitución. Llegamos pues, a la conclusión que durante el año*

<sup>35</sup> Becerra Bautista, José, El fuero constitucional, Editorial Jus, México, pp. 131 a 134.

*posterior a la terminación del encargo del alto funcionario, su responsabilidad por delitos y faltas oficiales es exigible ante la potestad judicial común”.*<sup>36</sup>

Con posterioridad don Raúl F. Cárdenas se adhirió al punto de vista del maestro Becerra Bautista: *“ Cree además, que la conclusión del maestro Tena, en el sentido de que durante el año posterior a la terminación de su cargo, la responsabilidad de los altos funcionarios, por delitos y faltas oficiales, es exigible ante la potestad común, no tiene ninguna base jurídica, ni es posible que por hechos, que son propiamente delitos, se pueda exigir ninguna responsabilidad al alto funcionario, ni es posible que los jueces comunes, conozcan de situaciones políticas en que el acusador es la Cámara de Diputados y no el Ministerio Público, por la simple razón de que no se trata de hechos delictuosos propiamente dichos, sino de situaciones políticas como hemos sostenido”.*<sup>37</sup>

#### 4.1.4. COMPETENCIA POR RAZÓN DE GRAVEDAD

Los actos u omisiones de que conoce el gran jurado son aquellos que pueden ser calificados de graves: esta calidad aparece en forma expresa en la Constitución por lo que toca a los servidores públicos de los estados ( art.110, párrafo 2); también aparece explícita (art. 7, fracs. III, VI, VII, VIII y últimos párrafos de la LFRSP) o implícita en la LFRSP, por lo que respecta a los funcionarios federales; las que no lo son quedan fuera del conocimiento del gran jurado.

El concepto gravedad es algo relativo: lo que para uno puede ser una omisión grave, pudiera no serlo para otro. Se ha recurrido a un concepto genérico y vago a fin de contar un instrumento adicional, para controlar a los miembros de la clase gobernante y contener a los de la oposición. La calificación final recaerá en la mayoría de las dos terceras partes de los individuos que integran el tribunal.

#### 4.1.5. COMPETENCIA ESPECIAL

<sup>36</sup> Derecho Constitucional Mexicano, op. Cit supra nota , p. 565.

<sup>37</sup> Cárdenas, Raúl F . Responsabilidad de los funcionarios públicos, Editorial Porrúa, México, 1982, p 368



Dentro de un rubro especial debe quedar ubicada la regla contenida en el segundo párrafo del artículo 108 constitucional, en relación con el cuarto párrafo del artículo 111, que atribuye competencia exclusiva al gran jurado para conocer de juicios que se entablen con el fin de fijar responsabilidades al presidente de la república. La competencia se fija con vista al sujeto, la materia, el tiempo y la gravedad, a la vez.

#### 4.1.6. PROCEDIMIENTO PARA DIRIMIR COMPETENCIA

Por tratarse de un tribunal de excepción, difícilmente, en la práctica, pudiera darse el caso de que siga un juicio de responsabilidad oficial sin que se reúnan los cuatro supuestos mencionados: más bien cabría esperar que los legisladores busquen elementos para eludir ejercer su función jurisdiccional; pero, para el caso de que no obstante existir una causal de incompetencia, el senado se constituya en gran jurado, no le sería aplicable ninguna de las dos vías que para substanciar competencias establecen ordinariamente los códigos procesales; hay una razón: como se ha dicho, se trata de un procedimiento lineal y sumario, sin incidencias ni dilaciones. Ni la constitución ni la ley dan lugar a ellas.

#### 4.2. ACUSACIÓN, TITULARES DE LA FUNCIÓN ACUSADORA.

Tratándose de ilícitos cometidos por servidores públicos en el desempeño de sus encargos, la titularidad de la función acusatoria es difusa; ha sido asignada a diferentes órganos y entes. Por razones de salud pública se abandonó el virtual monopolio que la constitución y las leyes confieren sobre la materia al ministerio público; se ha previsto la intervención de otros titulares de la acción penal; ellos actúan en forma concomitante con él.

La acusación puede provenir de:

##### 4.2.1. EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL Y LOCAL.

El ministerio público, tanto federal como local, en ejercicio de una facultad y en cumplimiento de una obligación que deriva del artículo 21 constitucional. El ministerio público federal lo puede hacer respecto de cualquiera de los funcionarios a que alude el artículo 110 y por lo que toca a cualquiera de los ilícitos previstos en la LFRSP; el ministerio público local también lo puede hacer, pero su actuación es limitada, sólo puede hacer por lo que se refiere a servidores

públicos locales cuando manejan indebidamente fondos y recursos federales; no lo puede hacer por lo que toca a violaciones graves a la constitución y leyes federales. En el sistema constitucional mexicano el investigar delitos, perseguir y acusar a sus autores en una función que se ha confiado al ministerio público. Esa es la regla general que deriva del artículo 21; esta es aplicable tanto tratándose de delitos del orden común, como por lo que toca a los ilícitos en que puedan incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus encargos. Ni la constitución ni la ley establecen excepciones por lo que toca a ellos. El que se permita a diversos funcionarios y a los particulares que lo hagan directamente no es con el fin de excluir su injerencia en la materia; sólo se trata de una intervención concomitante que se da por virtud de los ilícitos y sus autores. El Ministerio público es el ente previsto para investigar y perseguir ilícitos de los servidores públicos. Pero hay imperativos teóricos y prácticos que dificultan o impiden el desempeño de sus funciones. Administrativas y presupuestalmente es parte de la administración pública; su jefe, el procurador general de la república, es nombrado por el presidente de la república, con aprobación del senado o de la comisión permanente, pero puede ser removido libremente por el propio presidente; lo mismo sucede en el ámbito estatal con los procuradores locales. El ministerio público, en su totalidad, está supeditado a la autoridad ejecutiva. No es factible, en la práctica, que investigue actos de su superior y ejerza su facultad persecutoria. Es difícil que sin aliento oficial acuse a sus colegas de la administración pública. No goza de autonomía en el ejercicio de la función que se le encomienda. Esto explica la injerencia que en la función acusatoria se confiere y reconoce a otros entes.

#### 4.2.2. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LOS DIPUTADOS Y LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS.

El presidente de la república, los diputados y las legislaturas de los estados en uso de la facultad que de iniciar deriva a su favor del artículo 71 constitucional. Acusar es una forma de iniciativa, por ella se provoca la actuación del órgano legislativo, se le conmina a ejercer una de sus funciones: la de juzgar. Los Senadores, como tales, no pueden acusar; permitirlo sería contrario a la sistemática constitucional y al principio de la justicia. Si bien los senadores gozan de la facultad de iniciativa, sólo lo pueden hacer ante su cámara; permitir que lo hagan en la colegisladora es desvirtuar el principio operativo del sistema de dos cámaras que

contemplan un estudio y debate independiente y sucesivo de una iniciativa, que se desprende de los artículos 51 y 72 constitucionales. Se haría nugatorio el principio de pesos y contrapesos que explica el sistema de dos cámaras. Independientemente de lo anterior, permitir que quien acuse sea quien. Llegado el caso, pueda juzgar, es atentar contra el principio de imparcialidad y justicia.

#### 4.2.3. LOS PARTICULARES

También pueden acusar los particulares; lo hacen directamente ante la cámara de diputados; el último párrafo del artículo 109 lo autoriza; no es cierto que recurran a la mediación del ministerio público. Se trata de un derecho; también es un deber. Lo hacen en forma concomitante con el ministerio público, no lo desplazan ni excluyen; sólo lo pueden hacer las personas físicas mayores de edad, que sean ciudadanos mexicanos.

La de acusar, cuando la ejerce un particular, es una función difícil y peligrosa; es enfrentarse al aparato represivo oficial. Hay todos los riesgos. En un sistema de dominación como el mexicano no es admisible que se acuse impunemente a un poderoso. El orden normativo expone a quien denuncia a consecuencias jurídicas: "...*bajo su más estricta responsabilidad...*". En los sistemas políticos sanos se estimula la función acusadora y se reconoce cierta inmunidad a quien la asume.

Pueden investigar, acusar, aportar pruebas y alegar. La LFRSP regula su papel en todas las etapas del procedimiento. La ciudadanía se debe acreditar previamente; se puede hacer de diferentes maneras: Mediante la exhibición del acta de nacimiento de la que se desprenda que el acusador es mexicano y mayor de edad; mediante la presentación de la credencial de elector o de cualquier otro documento oficial al que la ley dé el carácter de fehaciente.

Tratándose de delitos de los servidores públicos no es factible que acusen las personas morales. No lo pueden hacer los partidos políticos, no obstante que son entidades de interés público, no existe texto que lo permita; no lo hay a pesar de que ellos sí pudieran contar con los elementos, el interés para formular y sostener una acusación. Es una de las aberraciones del sistema: no se permite que lo haga quien puede y se autoriza a hacerlo a quien, por lo general, esta imposibilitado a hacerlo. El denunciar, para efectos políticos o jurídicos, es una de las funciones de los partidos en auténticos sistemas democráticos. En Inglaterra el órgano encargado de examinar y revisar las cuentas el *select comitte on public accounts*, que mira si está justificado o no el empleo de

los caudales públicos y de conformidad con los fines autorizados por el parlamento, se integra por parlamentarios de todos los partidos y su presidente es normalmente un miembro de la oposición.<sup>38</sup>

#### 4.2.4. FORMA DE LA ACUSACIÓN

La forma de la acusación se determina en función de quien la presenta. En todo caso, de conformidad con el artículo 12 de la LFRSP, debe ser formulada por escrito, referirse a alguno de los ilícitos previstos en los artículos 5 y 7 de esa misma ley, no a conductas ilegales en general, a fin de que el acusado, en los términos del artículo 21 constitucional, conozca exactamente el hecho punible y esté en posibilidad de defenderse.

Cuando la acusación proviene del ministerio público, federal o local, independientemente de que se cubran los requisitos que derivan del artículo 12 de la LFRSP, debe atenerse a lo que respecto al ejercicio de la acción penal determinen sus respectivas leyes orgánicas.<sup>39</sup>

Si quien acusa es el presidente de la República o los diputados al congreso de la unión, debe estarse a lo que sobre el ejercicio de la facultad de iniciar y acusar prescriben tanto la ley orgánica, como el reglamento para el gobierno interior y usos del órgano legislativo.

Legalmente es factible que el presidente de la república, directamente, sin recurrir al ministerio público, acuse a un servidor público en los casos de ilícitos previstos en la LFRSP. Debe hacerlo en los casos en que el informe que rinda una comisión investigadora nombrada en los términos del artículo 93, sea adverso a un servidor público.

Las legislaturas de los estados deben atenerse a lo que dispongan tanto las leyes indicadas, como sus leyes orgánicas, reglamentos y usos parlamentarios. Su facultad de acusar se podrá ejercitar cuando así lo determine la mayoría del quórum. El documento acusatorio deberá ser firmado por los funcionarios en quienes recaen la función de representación y certificación.

<sup>38</sup> Ivor Jennings, El régimen político de la Gran Bretaña, Editorial Tecnos, Madrid, 1961, p.156.

<sup>39</sup> En lo relativo a procesos penales competencia de las autoridades federales, es factible que la denuncia se formule verbalmente o por escrito ( art. 118 del código federal de procedimientos penales )

Cuando la acusación verse sobre un servidor público local, la resolución del gran jurado, cuando es condenatoria, debe hacerse del conocimiento del cuerpo legislativo local.

Cuando la acusación la presente un particular, este debe proporcionar su nombre completo y su domicilio. Ella debe contener la propuesta de ley: que se hace bajo protesta de decir verdad; que se tiene plena conciencia de lo que se esta haciendo; que el acusador está dispuesto a ratificar, sostener, probar y alegar su acusación; que asume las consecuencias para el caso de que la misma sea infundida o no probada. Los abogados o licenciados en derecho, dada su profesión, no están obligados a formular dicha protesta.

#### **4.3. LA DEFENSA Y SUS CARACTERÍSTICAS.**

En los juicios de responsabilidad oficial, en forma concomitante con la institución de la acusación, se encuentra la de la defensa; una y otro deben su existencia a preceptos constitucionales. Su funcionamiento adecuado permite alcanzar un verdadero proceso cognoscitivo. La defensa está encaminada a salvaguardar la persona, la libertad, dignidad y patrimonio del acusado.

La constitución y las leyes han organizado la defensa de tal manera que se cumpla con el objetivo de salvaguarda mencionado, sin menoscabo de que se encuentre la verdad y se castigue al delincuente en la justa medida. La defensa es un derecho que interesa a la sociedad. El defensor es un asesor técnico del acusado. En los juicios de responsabilidad oficial la defensa tiene las siguientes características:

##### **4.3.1. ES IRRENUNCIABLE**

Ni antes del proceso ni durante su desarrollo puede el acusador rehusar ese derecho, se ejerce con su consentimiento, sin él y aún contra su voluntad; es responsabilidad de la cámara de diputados, durante la instrucción y del gran jurado, durante el juicio, velar por su respeto. Teóricamente pudiera darse la posibilidad de que el reo no tenga quien lo defienda, en este caso, la sección instructora de la cámara de diputados y el gran jurado, en el momento procesal

oportuno. en los términos de la fracción IX del artículo 20 constitucional, deben presentarle la lista de los defensores de oficio del fuero federal; en esto es aplicable el código federal de procedimientos penales, según lo determina el artículo 45 de la LFRSP. También pudiera presentarse otro supuesto: que el reo se niegue a nombrar defensor, en este caso se le debe de nombrar uno de oficio. La designación inicial la debe hacer la sección instructora; el momento oportuno es aquel en que, en los términos del artículo 13 de la LFRSP, se notifica al servidor público la existencia de la denuncia formulada. Por lo mismo, la notificación de la denuncia debe ser hecha personalmente, a fin de que la cámara de diputados esté en posibilidad de requerir al acusado nombre defensor y, para el caso de que no lo haga, lo informe así a la misma sección instructora para que le nombre uno de oficio. El acusado, en cualquier momento, puede dejar sin efecto esta designación al nombrar un defensor o al asumir él mismo su defensa. Por su parte, el gran jurado, puede ratificar al defensor nombrado por la sección instructora o designar otro.

#### 4.3.2. ES INDELEGABLE

Cuando el nombramiento lo hace el acusado, lo es por cuanto está de por medio la confianza, el de defensa es un contrato *intuitu personae*.

Contrariamente a lo que sucede en los procesos penales ordinarios, es factible que actúen por parte de la defensa uno o varios abogados, en un proceso de responsabilidad sólo es factible que lo haga uno. eses es el principio que se desprende de los artículos 18, 20, 23, 24, 38 y 39 de la LFRSP: en todos ellos se utiliza la formula de su defensor; por tratarse de una intervención que en forma excepcional se concede a alguien que no es miembro de la asamblea, ella debe quedar limitada a una sola persona; esto no impide que en la sesión respectiva, quien actúa como defensor, tenga como sus asesores, sin derecho a hacer uso de la palabra, un número indeterminado de profesionales del derecho.

La única excepción es la consignada en el artículo 15, que dispone que una vez terminada la instrucción del procedimiento, se debe poner el expediente a la vista del denunciante y del servidor público y sus defensores; la razón del plural pudiera deberse a lo perentorio del plazo que se concede para analizar el expediente y formular alegatos. Pero, como se puede observar, si bien se da injerencia a un número indeterminado de profesionistas, se trata de un acto en el que los autorizados a intervenir no lo hacen directamente ante el pleno del gran jurado, ni ante

los miembros de la sección instructora; se trata de darles injerencia en el estudio de un expediente. La vista a que alude la norma, es poner a disposición de las partes en expediente en las oficinas de la comisión instructora, mas no implica la posibilidad de extraer fuera de ese lugar, tal como sucede en los términos ordinarios.

La función del denunciante concluye en la audiencia en que se da lectura a las conclusiones y se formulan alegatos, ante el pleno de la cámara de diputados ( art. 20 de la LFRSP ), en lo sucesivo, de existir acuerdo favorable a la acusación, la encargada de sostener esta ante el gran jurado es la comisión de tres diputados ( art. 22 de la LFRSP ); por lo que hace al acusado su defensor continúa en funciones hasta el momento en que formula ante el pleno sus alegatos finales y junto con el servidor público procesado se retiran a esperar la resolución definitiva ( art. 21, norma 2 y 3 de la LFRSP ).

#### 4.3.3. ES IRRESTRICTA O SIN LIMITACIONES

Por cuanto a que la constitución, con vista a lograr una efectiva y oportuna defensa, permite que ella sea ejercida por cualquier persona, sea o no profesional del derecho, ( art. 20, fracc. IX ). con la única condición de que se trate de una persona de la confianza del acusado; puede ser ejercida directamente por este o en forma concomitante con él o en forma alternada. El proceso de responsabilidad oficial, aunque de naturaleza política, es también penal, la institución de la defensa está regulada por los mismos principios que operan en los procesos criminales: el reo puede designar como su defensor a un profesional del derecho o a alguien que no lo sea, es aplicable la fracción IX del artículo 20 constitucional; puede asumir por si la defensa.

Existe también la posibilidad de que el propio reo designe como su defensor a un diputado o un senador ( art. 39 de la LFRSP ); este es uno de los pocos casos en que un senador puede hacer uso de la palabra en la cámara de diputados. No es del todo claro la facultad que pudiera tener el gran jurado de designar a un legislador como defensor, haciendo caso omiso de lo dispuesto por la fracción IX del artículo 20 constitucional, que conmina a los jueces a designar como defensor a uno de los que de oficio aparece en la lista oficial correspondiente.

#### 4.3.4. ES OBLIGATORIA

Una vez que alguien acepta hacerse cargo de una defensa, no puede rehusarse a desempeñarla, a menos que exista justa causa, en caso diverso incurre en responsabilidad que se sanciona penalmente.

Para el caso de que con causa o sin ella el defensor renuncie, conocido ese supuesto, tanto la sección instructora, como el gran jurado, deben requerir al acusado o reo, en su caso, haga la designación de otro; procediéndose como se ha dicho para el caso de no hacerlo. La designación remoción y renuncia son actos de los que deben de tomar conocimiento aquellas autoridades y ser asentados en el expediente respectivo. Son también ellas las que deben iniciar los trámites necesarios a fin de fincar responsabilidad profesional a la defensa cuando haya actuado contra la ética profesional.

La falta de defensor es una de las pocas incidencias que puede suspender la secuela de un procedimiento de responsabilidad oficial. No puede iniciarse un proceso ni continuarse sin cumplirse los imperativos constitucionales en relación con la defensa del acusado.

#### 4.3.5. ES INTEGRAL

En los juicios de responsabilidad oficial se ejerce desde el momento en que se abre la instrucción, durante todas las etapas de esta y en el proceso que se desarrolla ante el gran jurado.

El reo tiene derecho a que su defensor se halle presente en todas las diligencias que se realicen tanto en la cámara de diputados, como en la de senadores.

De los términos del artículo 14 de la LFRSP no parece factible que el defensor por sí, y sin la intervención del encausado, pueda comparecer ante la sección instructora a ofrecer pruebas, desahogarlas y formular alegatos, al parecer son actos procesales que sólo pueden desahogar este.

Una vez designado defensor ni la sección instructora ni el gran jurado pueden realizar diligencia alguna sin la presencia de él; no es del todo claro que lo actuado en violación a este principio sea nulo, tal como suceden los procesos penales ordinarios ( art.431, fracc. III del CPPDF ). El de defensa es un derecho que corresponde en forma exclusiva al acusado; este lo puede ejercer directamente o recurriendo a terceras personas. Es sólo la negligencia o la renuncia a defenderse, lo que hace que opere la institución del defensor de oficio.

#### 4.3.6. ES REVOCABLE



El acusado en cualquier etapa de su proceso puede desautorizar un nombramiento hecho y hacer nueva designación de defensor. El acusado puede nombrar defensor desde el momento en que le es notificada oficialmente, por la sección instructora, la existencia de la denuncia y la materia de ella. De conformidad con el artículo 13 de la LFRSP, la notificación deberá hacerse dentro de los tres días naturales que sigan a la ratificación de la denuncia.

El defensor no puede sustituir al procesado, coadyuva con él; el que se le designe no dispensa al reo de comparecer personalmente ante la sección instructora o de firmar el escrito en el que, en forma inicial, se defiende de la acusación formulada en su contra. No existe impedimento para que el defensor firme en unión del reo el escrito respectivo.

La revocación del nombramiento de defensor puede hacerse hasta antes de que el gran jurado proceda a discutir y votar las conclusiones en los términos de la norma 3 del artículo 24 de la LFRSP.

#### 4.3.7. ES UNIVERSAL

En virtud de que es un derecho ejecutable ante todo tipo de tribunales, sean federales o locales, de primera o segunda instancia, menores o de paz, jurado popular, gran jurado e incluso, ante los tribunales administrativos o ante la cámara de diputados, cuando conoce de una declaración de procedencia ( art. 26 de la LFRSP ).

#### 4.3.8. ES ONEROSA

Cuando deriva de un contrato de prestación de servicios.

#### 4.3.9. ES GRATUITA

Cuando la realiza un defensor de oficio.

#### 4.3.10. ES CONFIDENCIAL

Por cuanto a que el profesor se encuentra obligado a guardar como secreto profesional todo aquello que le ha sido confiado por el acusado; la ley protege el silencio o secreto con una causal excluyente de responsabilidad.

Los juicios de responsabilidad oficial han sido raros en la historia constitucional mexicana: es una excepción poco reiterada. Pocos son los que se pueden jactar de haber intervenido en más

de uno de ellos, ya sea como jurado, como acusador, como defensor o acusado. Hay inexperiencia en el ejercicio de cada una de esas funciones. No hay ventaja de unos sobre otros. Esto teóricamente, pudiera contribuir a la celebración de juicios imparciales y justos.

El defensor, por cuanto a que se pone su capacidad profesional y humana a disposición del acusado, de su seguridad jurídica, de su libertad, se allega elementos que excluyen o disminuyan su responsabilidad, busca se defina su situación jurídica, contribuye a la búsqueda de la verdad, coopera en la continuidad y celeridad del proceso, directamente es un auxiliar de la justicia.

#### 4.4. LAS NOTIFICACIONES

Dentro de los tres días naturales siguientes a la radicación de la denuncia en la sección instructora, se debe informar al acusado de su existencia y de que debe informar o comparecer ( art. 13 de la LFRSP ). No se trata de un emplazamiento a juicio con apercibimiento para contestar dentro de un determinado plazo. Es un citatorio a declarar en una averiguación penal: en mérito del acusado, la ley, en forma expresa, conmina a la sección instructora a hacer saber la garantía de defensa y dispone que el acusado puede comparecer personalmente o informar por escrito.

##### 4.4.1. LA FE PÚBLICA DE ELLAS.

En la fase de investigación quien debe hacer las notificaciones y citaciones es la sección instructora ( art. 13 de la LFRSP ); dado a que sus miembros no han sido dotados de fe pública, en la diligencia respectiva debe darse intervención a uno de los secretarios o prosecretarios de la cámara de diputados, a fin de que actúe como fedatario y certifique lo que se asienta en el acta que se levante (art. 36, inciso k de la ley orgánica. Esa certificación, en los términos del artículo 38 de la LFRSP, comprueba fehacientemente que el servidor público, su defensor, el denunciante o querellante y el ministerio público, han sido debidamente citados para los efectos del juicio político.

Del artículo 33 de la LFRSP y ya que en la sección instructora hay un presidente y un secretario, pudiera estimarse que este está dotado de fe pública; esta deducción es bastante

razonable; no lo será tanto si se toma en cuenta el principio de que toda la autoridad actúa solo en ejercicio de facultades que les han sido atribuidas expresa o fácilmente en las cámaras. quienes han sido facultados de una facultad genérica para actuar como fedatarios, son los secretarios: los restantes funcionarios sólo lo pueden hacer en los casos en que se les autoriza expresa y concretamente. Quien se interesa en dar firmeza a un procedimiento de responsabilidad oficial no puede exponerse a una nulidad por defectos en los citatorios.

Es práctica que las notificaciones las haga el oficial mayor de la cámara de diputados: no hay fundamento para ese proceder. Ni la ley orgánica ni el reglamento lo autorizan, tampoco lo invisten de fe pública. Lo actuado por él carece de valor probatorio pleno; en todo caso, para acreditar la realización de un citatorio, tendrá que recurrirse a pruebas adicionales que corroboren lo asentado por él ( art. 47. fracc. III de la ley orgánica ).

#### 4.4.2. EL DOMICILIO PARA HACERLAS.

Pudierán existir algunas dificultades para determinar el lugar en donde debe hacerse el primer citatorio al acusado. Un servidor público, para efectos electorales y políticos, puede tener más de un sitio como domicilio o principal asiento de sus actividades. Por ejemplo, un diputado, puede tener su casa habitación en un sitio determinado, su domicilio, para efectos electorales, en otro lugar y, por virtud de su representación, durante algunos meses del año, tener como principal asiento de sus actividades el recinto de su cámara. No hay problema si el servidor público está localizable para los miembros de la sección que lo citará. Si lo hay si opta por ocultarse. Sobre cualquier consideración de índole personal, la autoridad instructora debe preferir y optar por el domicilio que para efectos electorales señaló el servidor público al momento de inscribirse en el padrón correspondiente; este es el elemento que fija tanto su arraigo a un lugar determinado, como el vínculo para cumplir sus deberes y derechos de ciudadano. Por lo mismo, se debe prescindir de cualquier otro criterio para hacer tal determinación como, por ejemplo, el que existe para determinar el domicilio previsto en los códigos civiles.

El acusador debe señalar domicilio en donde recibir notificaciones, lo debe hacer desde el momento en que presenta por escrito su denuncia; es en el donde deben hacerse las notificaciones o citatorios subsecuentes: el acusado y su defensor deben señalar domicilio para

los mismos fines en su primera comparecencia personal ante la sección instructora o en el escrito que en calidad de informe formulen y entreguen a dicha sección; es en ese lugar en el que, para los fines del proceso y en lo subsecuente, deberán hacerse las restantes notificaciones y citatorios. Los poderes, federales y locales, legalmente tienen un asiento legal; es en ellos donde deben hacerse las notificaciones correspondientes.

Cuando se ha seguido un juicio político a un servidor público de un estado y se dicta resolución condenatoria, de conformidad con la constitución ( art. 110 ) y la LFRSP ( art. 24, parte final ), ella debe ser comunicada a la legislatura respectiva; la forma de hacerlo es la ordinaria, mediante despacho que firme el presidente y el secretario ( art. 85, incisos h, e i de la ley orgánica ). La notificación no tiene razón de ser cuando la sentencia es absolutoria.

#### 4.4.3. EL QUE DEBE NOTIFICAR Y EL NOTIFICADO

Cuando el expediente obra en el senado los emplazamientos los hace la sección de enjuiciamiento; debe hacerlo ante la fe de un secretario o un prosecretario de la cámara ( art. De la LFRSP ). Cuando el senado se erige en gran jurado las citaciones, por disposición expresa, las hace la secretaría ( art. 24 de la LFRSP ). No se dispone nada en relación con la notificación de la resolución final y de las providencias que se dicten para ejecutarla; debe estarse a la regla general que se desprende del citado artículo 24.

Las reglas anteriores tienen aplicación preferentemente, por lo que toca a procesos seguidos a servidores públicos que legalmente residen en el distrito federal. Hay dificultades para que ellas se apliquen en las diligencias que se realicen con motivo de acusaciones formuladas contra servidores públicos de los estados por ilícitos previstos en la LFRSP. La vía de solución esta consignada en el artículo 33 de la LFRSP, las citaciones, notificaciones y emplazamientos se deben hacer por conducto del juez de distrito competente en el lugar en que se encuentre el acusado. En este caso es necesario la expedición de un despacho que debe firmar el presidente y el secretario de la sección respectiva. La autoridad judicial actuará con vista a lo que dispone su ley orgánica, formará expediente o expedientillo, ordenará la práctica de la diligencia, está la realizará el actuario y una vez diligenciado se devolverá a la sección instructora.

Los citatorios que no son personales, los requerimientos y notificaciones a quienes no son parte en la averiguación o en el juicio deben hacerse mediante oficio ( art. 34, inciso i de la ley orgánica y art. 44 de la LFRSP ). Y al público en general el medio adecuado y legal es el diario oficial de la federación.

En los tribunales, tanto federales como locales, es común que las notificaciones se hagan mediante los estrados del juzgado. Esto es lo procedente en los casos en que las partes no señalen domicilio en donde oír notificaciones. Esta práctica no es aplicable en los juicios de responsabilidad: no tendría fundamento legal. La vía de solución es el diario oficial.

#### 4.4.4. LA FINALIDAD DE LA NOTIFICACIÓN.

Dada la naturaleza inatacable de la resolución final del gran jurado, el que la misma le deba ser notificada debidamente al reo, es con el objeto de que quede enterado, si es condenatoria, de la destitución e inhabilitación, para los efectos de que no realice acto alguno en el desempeño de la función que ha perdido, bajo riesgo de incurrir en un delito adicional, el previsto en la fracción II del artículo 214 del código penal; y además, prevenirle no acepte encargo, comisión, empleo o función de la federación o de los estados, en violación de la fracción I del artículo 214 del código penal.

Es por esas razones que la resolución debe ser notificada debidamente al reo y dentro de un perentorio plazo: a más tardar el día siguiente en que la misma se emita ( art. 103 del CFPP ).

Es de suponerse que mientras la notificación no sea hecha, el reo no incurre en los delitos antes mencionados, ello a pesar de que por otros medios haya tenido conocimiento de la resolución condenatoria.

En los términos del artículo 38 de la LFRSP la notificación de la resolución debe hacerse al acusado y a su defensor; mientras el reo no sea notificado, aunque lo haya sido su defensor, es de dudarse que se incurra en alguno de los ilícitos previstos en el artículo 214 del código penal antes mencionado.

No es necesario que la notificación sea personalmente, aunque es aconsejable que lo sea; lo ordinario es que haga y surta sus efectos mediante su inserción en el diario oficial de la federación. Se entenderá notificado el reo en el momento en que, de conformidad con los artículos transitorios, surta efecto la publicación, ya se escoja el sistema simultáneo o el sucesivo. Cuando se trata de un servidor público estatal es aconsejable bien dar un plazo amplio, para que se entienda hecha la notificación o bien se respete en forma estricta el sistema sucesivo. Si bien la resolución en sí no es recurrible, si es factible que el acusado ocurra al juicio de amparo para el caso de que no respete en su caso eso que, a falta de un término apropiado, pudiera denominarse *vacatio legis*.

#### 4.5. LOS TÉRMINOS

En los juicios de responsabilidad, en observancia del principio de seguridad jurídica, la ley ha establecido plazos perentorios para la práctica de las diligencias y para cubrir cada una de las etapas procesales. Los términos son obligatorios para las partes: acusador, defensa, secciones y gran jurado. Quienes actúan como autoridad no pueden hacerlo más allá del tiempo que la ley concede, so pena de nulidad; ni los particulares actuar fuera de los términos, para esto existe la figura de la preclusión o sea "la pérdida de una facultad procesal por el solo hecho de haberse alcanzado los límites señalados por la ley para su ejercicio".<sup>40</sup> Las partes están gravadas frecuentemente con cargas procesales, una de ellas son los términos; estos imponen un ritmo a las partes: son la partitura a la que se deben atener los que intervienen.

La existencia de términos se observa desde el momento en que es presentada una acusación o denuncia: debe ser ratificada dentro de tres días ( art. 12 de la LFRSP ); concluye su presencia coincidiendo con el fin de actividades del gran jurado, en el momento en que se conmina a este a dictar sentencia dentro de un plazo de tres días ( art. 24 de la LFRSP ).

Con los términos se busca la celeridad del proceso, en economía del tiempo de un cuerpo colegiado, que tiene como función primordial no la de juzgar, sino la de legislar; desde el

---

<sup>40</sup> Becerra Bautista, José, El proceso civil en México, Editorial Porrúa, México, 1982, p. 435.

punto de vista del acusado, respecto del derecho a seguridad jurídica, procura poner fin a la indefinición e inseguridad en que se halla por virtud de la acusación.

La autoridad puede ejecutar lo mandado por la ley antes del plazo que ella fija y con ello se agota su facultad: es un máximo que no se puede exceder. No sucede lo mismo por lo que toca al acusado. los términos para él son irrenunciables; respecto de su garantía de defensa puede, incluso, no obstante haber cumplimentado lo que se le ordenó, adicionar su intervención original una y otra vez, mientras tanto no concluya el término que la ley le concede para hacerlo: la autoridad está obligada a admitir las actuaciones suplementarias, tomando en consideración que está obligada a admitir todos los elementos que conduzcan a encontrar la verdad.

Creemos que de los artículos 12, 13, 14, 15, 18, 19, 22, 24 y 35 de la LFRSP se desprenden dos principios generales:

Uno, que los términos se componen de días naturales, que no hay días inhábiles o feriados, por lo mismo, no se interrumpen. Este principio, que implica una desventaja para el acusado, debe tener como complemento el que existan en el congreso de la unión oficinas que estén expeditas y abiertas las veinticuatro horas de todos los días del año. No puede existir como obligatorio el principio de días naturales, si no se establecen los medios para que las partes o las autoridades cumplan con lo que se les ordene u obsequien conforme a la ley.

El otro principio, es el de que todos los términos son fatales e improrrogables, que los derechos, las acciones, las garantías se pierden por el simple transcurso de los plazos que la ley o las secciones o el gran jurado conceden, sin necesidad de acusar de rebeldía o acuerdo. Este principio trae aparejadas obligaciones para esas autoridades, como el de consignar fehacientemente la hora en que se hizo la notificación de la resolución respectiva, el que se certifique que las partes no hicieron uso de la concesión otorgada, o no ejercieron el derecho reconocido y, por último, el que se haga constar el día y la ora en que concluyó el término.

Sobre ambos principios la LFRSP se ha atenido al criterio que se desprende de los artículos 71 y 72 del código federal de procedimientos penales, que es de aplicación supletoria ( art. 45 de la LFRSP ).

#### 4.6. LAS PRUEBAS

Una acusación debe ser probada. Hacerlo implica dificultades. Por ello se llama carga de la prueba. La responsabilidad de hacerlo recae en el acusador: particular, ministerio público o comisión de diputados. El acusado, aunque se encuentra en la situación privilegiada de que se presume su inocencia, también puede ofrecer pruebas en su descargo.

##### 4.6.1. OPORTUNIDAD PROCESAL

El momento procesal oportuno para ofrecer pruebas varía en función del sujeto; esto es lo que se desprende de la ley.

##### 4.6.2. EL ACUSADOR

Quien acusa debe acompañar a su denuncia los elementos que acrediten la probable responsabilidad del acusado; debe allegárselos oportunamente y exhibirlos al momento de presentar su denuncia. Una vez presentada no puede allegar nuevos elementos; las comisiones unidas resuelven con vista a lo que se desprende de las constancias exhibidas ( art. 12 de la LFRSP ).

Se da de nueva cuenta la posibilidad de ofrecerlas en el momento en que la sección instructora abre un periodo de pruebas, que es común a las partes. ( art. 14 de la LFRSP ).

##### 4.6.3. EL ACUSADO

No le es dable ofrecer pruebas cuando la acusación se encuentra en las comisiones unidas; lo puede hacer sólo cuando la sección instructora abre el periodo probatorio. Al defensor no le es dable ofrecer pruebas.

La función de probar también es factible que recaiga en el ministerio público. Lo debe hacer cuando él es quien acusa. Lo puede hacer en coadyuvancia con el particular cuando este, en los términos del artículo 109 constitucional, sea el acusador: funda su intervención el artículo



21 de la carta magna. Con este mismo fundamento puede auxiliar a la comisión que la cámara de diputados nombre para sostener la acusación ante la sección de enjuiciamiento. En este caso no le es dado comparecer directamente.

#### 4.6.4. SECCIÓN DE ENJUICIAMIENTO

Una vez que una acusación obra en poder de la sección de enjuiciamiento de la cámara de senadores, ella, si lo considera necesario, puede disponer la práctica de diligencias adicionales que se estimen indispensables; por virtud de ello existe la posibilidad de que aquella por sí pueda allegarse elementos probatorios no ofrecidos por las partes ( art. 23 de la LFRSP ).

#### 4.6.5. PERIODO PROBATORIO

La LFRSP establece como periodo probatorio el de treinta días naturales; este es común a las partes: en él se deben ofrecer, admitir y desahogar las pruebas; es susceptible de ser ampliado cuando así lo acuerde la sección instructora y en la medida que sea estrictamente necesario. ( art. 14 de la LFRSP ).

La admisión y desahogo de una prueba dependerá de su oportuno ofrecimiento. Una probanza será admisible si es factible desahogarla dentro del plazo marcado por la ley o de su ampliación. Quien esté interesado en la práctica de una diligencia que pueda llevar días en su preparación, ya sea por las dificultades que implique o por la distancia, debe ofrecerla en los primeros días del término concedido a las partes. Hacerlo estando por concluir este es exponerse a que sea desechada o que no se desahogue.

Quien abre y concluye el término probatorio es la sección instructora. Ella, si así lo considera necesario, también puede allegarse elementos probatorios adicionales y diferentes a los ofrecidos por las partes ( art. 14 de la LFRSP ); también recibe, califica y desecha las pruebas. Puede, así mismo, encomendar su desahogo a un juez de distrito ( art. 33 de la LFRSP ) y por sí o a solicitud del acusador o servidor público, puede pedir se le remitan los documentos o expedientes originales de asuntos ya concluidos. Tratándose de asuntos contables existe la posibilidad de que recurra a la contaduría mayor.

Para el caso de que exista negativa de una autoridad puede la sección instructora aplicar medidas correccionales ( art. 37 de la LFRSP ) y, para el caso de que el funcionario remiso dependa del presidente de la república (art. 89 del reglamento).

#### 4.6.6. TIPOS DE PRUEBAS

Tanto la sección instructora como la de enjuiciamiento están obligadas a admitir como pruebas todas aquellas que ofrezcan las partes, siempre que en verdad lo sean ( art. 206 ). El código federal de procedimientos penales admite como pruebas específicas la confesión, ( art. 207 ) la inspección ( art. 208 ), la pericial ( art. 220 ), testimonial ( art. 240 ), confrontación ( art. 258 ), carcos ( art. 265 ) y documental ( art. 269 ). En todo esto es de aplicación supletoria el CFPP en virtud de lo dispuesto por el artículo 45 de la LFRSP.

Las pruebas anteriores son admisibles en la medida en que no atenten contra el principio de división de poderes y de relaciones de ellos entre sí; en este contexto no es válido ofrecer ni admitir la confesional a cargo del presidente de la república, ni exigir que se presente ante las comisiones a testificar.

#### 4.7. QUORUM

El término quórum sólo puede estar referido a cuerpos colegiados; es el número de miembros cuya presencia es necesaria para que una asamblea pueda sesionar válidamente y ejercer las facultades o atribuciones que legalmente se le atribuyen; por lo general se alude al mínimo; es lógico que así sea, son los menos y no los más quienes pudieran suplantar la voluntad de un cuerpo colegiado.

El quórum se determina con vista a dos elementos: el número de miembros que integran el cuerpo colegiado y las características de las facultades que se le atribuyen. En las asambleas numerosas lo común es que se fije como quórum un número reducido de miembros; en derecho privado es usual que en segunda citación se sesione con los miembros que asistan a la reunión, sin importar su número. Los remisos no pueden obstaculizar, con su ausencia, la buena marcha de un negocio.

##### 4.7.1. EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

En derecho constitucional, por lo que toca a la cámara de diputados, que está integrada por un número ereditado de miembros, se ha fijado un quórum bastante alto: más de la mitad, se ha hecho así por dos razones, una, impedir que los partidos o los legisladores, con su ausencia, impidan el funcionamiento de esa cámara; la otra, no permitir que una camarilla suplante la

voluntad de la mayoría. Para evitar este tipo de riesgos, en forma adicional, se ha creado la figura de la suplencia y previsto la posibilidad de que, en determinados casos, cuando es sólo un número reducido de diputados los asistan a la sesión, de que sea cual fuere el número de los asistentes, puedan actuar, pero en esos supuestos lo que pueden hacer es sólo dictar las medidas indispensables para poder integrarse legalmente ( art. 63 constitucional ).

#### 4.7.2. EN LA CÁMARA DE SENADORES.

El quórum de la cámara de senadores fue de las dos terceras partes del total de sus miembros; para determinarlo se tomaron en cuenta los dos elementos antes aludidos: se trataba de un cuerpo colegiado con un reducido número de miembros, dos por cada estado y el distrito federal: dado a que originalmente y durante muchos años los miembros de esa cámara alta fueron considerados como representantes de los estados y que estos temieron se adoptaran medidas que les perjudicaran estando ausentes sus senadores, se fijó un quórum elevado; esta precaución tiende a evitar suplantaciones. La regla no tenía excepciones; en cambio la relativa al quórum de la de diputados sí, hay una, la consignada, en los artículos 84 y 85, cuando actúan como parte del colegio electoral, se requiere que concurren cuando menos las dos terceras partes de los miembros que la integran.

#### NOTA:

Por reforma de 1993, dado que el número de senadores se duplico, el quórum de ambas cámaras se ha uniformado, es de más de la mitad de sus miembros.

No hay un quórum especial y diferente para que las cámaras que integran el congreso de la unión puedan ejercer las facultades, como acusadora y de gran jurado, se les confieren; es aplicable la regla general, la ya mencionada.

Existe la posibilidad que una sesión se inicie contando con quórum y que, en el desarrollo de ella, por ausencias, el número se reduzca y exista duda de que no hay el mínimo que establece la constitución, en este caso, con fundamento en el artículo 45 del reglamento, los miembros presentes pueden reclamar dicha circunstancia a la presidencia; para el caso de resultar ello cierto, se debe suspender la sesión. La regla es que siempre debe existir quórum.

También existe la posibilidad de que por excusas y por recusaciones peligre el quórum, en estos casos la solución es llamar a los suplentes. No existe salida posible en los casos en que ni

aun con estos no se integre quórum. Los miembros de la sección de enjuiciamiento deben ser computados como presentes en la asamblea para los efectos de determinar el quórum. No es lícito tomar en cuenta a los miembros de la sección instructora, que son diputados, para los mismos fines. En toda suma se adicionan factores iguales, nunca los diferentes. El único caso de excepciones es el previsto en el artículo 84 constitucional.

#### **4.8. RECUSACIONES Y EXCUSAS**

Por disponerlo así expresamente la ley ( art. 34 de la LFRSP ) los miembros de las secciones instructoras de la de diputados, de enjuiciamiento de la de senadores y del gran jurado podían ser recusados y debían excusarse de intervenir en algún acto del procedimiento en los supuestos previstos en el artículo 82 de la ley orgánica del poder judicial de la federación; la enumeración contenida en esa era amplia y detallada; podía haber dificultad para encontrar diputados que no se vieran impedidos para intervenir como miembros de aquellas. La referida ley orgánica ha sido abrogada; en la nueva no existe una relación de impedimentos; sí la hay en la ley de amparo ( art. 66 ); el problema está en que el artículo 34 de la LFRSP remite a un precepto determinado de una ley específica.

##### **4.8.1. LA EXCUSA.**

La excusa se tramita a través de un incidente que se sustancia ante la propia sección; se debe escuchar al acusado o a quien se excusa, se reciben pruebas y, para el caso de estimarse fundadas las razones invocadas, se debe emitir acuerdo favorable a la excusa. En caso contrario, rechazarse y mandarse continúe en el ejercicio de su comisión.

##### **4.8.2. LA RECUSACIÓN.**

La recusación se tramita también a través de un incidente; de él conocen los restantes miembros de la sección; en este se debe oír al acusado y al miembro recusado, se reciben pruebas y emite la resolución correspondiente.

#### 4.8.3. CONSIDERACIONES.

Una vez que se reciben por la secretaría del senado las conclusiones acusatorias y antes de que se adopte el acuerdo de constituirse en gran jurado, es el momento para hacer valer excusas y recusaciones: no se puede hacer antes, por cuanto a que no existe certeza de que habrá acusación: tampoco se puede hacer después, en virtud de que el senado, una vez que se declara constituido en gran jurado, no puede conocer de otra cuestión que no sea de la responsabilidad: se trata, como se ha dicho, de un procedimiento lineal, sin incidentes. Confirma este punto de vista el artículo 35 de la LFRSP, determina que quien conoce de las excusas y recusaciones son las cámaras; el senado deja de serlo cuando determina constituirse en gran jurado.

Los autores de la norma ignoraron la realidad. Olvidaron que se trata de un tribunal político y secciones integradas por políticos abocados a realizar una tarea política. Un senador cuando actúa como juzgador, difícilmente podrá ser recusado. Existe un precedente al respecto. En el juicio seguido en 1868 en los Estados Unidos de América a Andrew Johnson, no tuvo empacho en actuar como jurado y emitir un voto condenatorio, su rival y presidente de la cámara alta el senador Ben Wade; este, de haberse dictado sentencia condenatoria, hubiera asumido la presidencia en sustitución del depuesto; lo que es más, ante la seguridad que había de que caería el presidente, el senador Wade, durante la tramitación del juicio, ya había elegido a los miembros de su gabinete.<sup>41</sup>

En una institución de naturaleza política, no pueden operar instituciones netamente jurídicas como lo son la recusación y la excusa. A lo que más se puede aspirar es a que con vista a excusas se alcance a un juicio lo menos parcial posible. Un diputado que es propuesto para integrar la comisión instructora que sostenga una acusación, si considera que no puede desempeñarse en el contenido con imparcialidad debido a los vínculos de amistad, negocio o dependencia o por odio y enemistad, debe excusarse. Lo mismo debe hacer un senador cuando actúa como jurado. Cuando el número de excusas es crecido se puede correr el riesgo de desacompletar el quórum, aún recurriendo a los suplentes. Es difícil que en un juicio sumario lineal pueda operar la recusación.

---

<sup>41</sup> Isaac Asimov, Los Estados Unidos de la guerra civil a la primera guerra mundial, Alianza Editorial, Madrid, 1986, p. 25.

Independientemente de las razones que marca la ley para excusarse, salta a la vista una no contemplada en ella; no debe intervenir como jurado, en el caso de juicio contra un senador, los restantes representantes por el estado. Hay otros casos obvios, estos se derivan del sistema de partidos y la rivalidad natural a que da lugar.

Si se busca un juicio imparcial, ello no es posible. Es ilusorio esperar objetividad en individuos que hasta escasas horas antes del procedimiento fueron colegas, amigos, o enemigos: que han convivido juntos gran parte de su vida, que se han aliado mediante diferentes vínculos afectivos, que se han prestado mutuamente servicios, respecto de los cuales existen nexos de negocios, son socios, etc. De permitirse a un abogado defensor recusar por los motivos indicados tanto a acusadores como a juzgadores, con mayor o menor razón, habría fundamento para hacerlo con la mayoría de ellos. La imparcialidad sería imposible tratándose del presidente de la república pues este, durante su mandato, ha visto como dependientes a todo funcionario de la administración pública, tanto federal como local.

#### 4.9. VOTACIONES

En cuerpos colegiados, como lo son las cámaras que integran el congreso de la unión, sus determinaciones se adoptan por mayoría; esta puede ser relativa, cuando hay de por medio más de dos opciones, o mayoría absoluta, cuando sólo se trata de una disyuntiva; en el primer caso prevalecerá aquella que obtenga mayor número de votos; en el segundo aquella alternativa que obtenga más de la mitad de los votos emitidos. Esta es la regla general ( art. 158 del reglamento ), que tiene excepciones, estas son en el sentido de aumentar, mas no disminuir el número de votos.

Tratándose del ejercicio de las facultades que a las cámaras se confieren en la constitución, en los más de los casos, se aplica la regla general ( art. 43 de la LFRSP ), sólo excepcionalmente se aplica la particular. Así, la determinación de la cámara de diputados por virtud de la cual acuerda acusar ante el senado a un servidor público y el acuerdo de la cámara de senadores por el que se constituye en gran jurado, se adoptan por mayoría absoluta ( art. 110 ).

El voto afirmativo de las dos terceras partes tiene aplicación sólo por lo que hace a la aprobación de la resolución condenatoria final. Lo es por existir texto expreso que así lo requiere ( art. 110 párrafo quinto de la constitución ). El que no se reúna tan crecido número

de votos implica, tácitamente, la declaración de inocencia. Pero el que se dé el caso contrario, que si se reúnan los votos necesarios para aprobar las conclusiones acusatorias formuladas por la sección de enjuiciamiento, puede significar: que es culpable, que efectivamente pudiera serlo, pero también, más que otra cosa, que el acusado ha caído en desgracia o que es necesario y oportuno su sacrificio.

El presidente Andrew Johnson de los Estados Unidos de América, en el proceso que se le siguió en 1868, al momento de iniciarse la sesión final, el 26 de mayo en la que se declararía su culpabilidad o inocencia, se enfrentó a una realidad: que había 35 votos por condenarle y 18 por absolverle y sólo un voto, el del senador Edmund G. Ross, de Kansas, estaba indeciso, este era el necesario para condenarlo o absolverlo. La incógnita se disipó en el momento de levantarse la votación y tocar el turno del indicado senador; votó por la absolución. Todos coinciden que ese voto salvo al presidente de la destitución y a ese país de la anarquía.<sup>42</sup> Un elevado número de votos evita precipitaciones y neutraliza infundadas malquerencias.

De los tres tipos de votaciones previstos por el reglamento ( art. 146 ) en un juicio de responsabilidad se pueden dar todos ellos; por cédula, para elegir a los miembros de las secciones instructora y de enjuiciamiento; económicas, por lo que toca a las resoluciones ordinarias que se emitan durante la secuela del proceso. Deberán ser nominales las votaciones que se levanten para aprobar o reprobar las conclusiones o dictamen de las secciones, las que resuelvan incidental o definitivamente el procedimiento ( art. 40 de la LFRSP ), cuando así lo pida un miembro de la cámara respectiva ( art. 148 del reglamento ) y cuando la diferencia entre los que aprueben y los que reprueben no excediere de tres votos ( art. 152 del reglamento ).

Cuando las conclusiones y los puntos de acuerdo son en el sentido de absolver, no se requiere el voto de las dos terceras partes de los senadores, en funciones de jurado, presentes. Este sólo es necesario cuando se condena y sanciona ( art. 110 constitucional, quinto párrafo ). La misma mayoría simple es suficiente en los casos en que el gran jurado dicta acuerdo de sobreseimiento.

---

<sup>42</sup> Véase Raoul Berger, *Impeachment, the constitutional problems*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1974, pp. 252 y siguientes; Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura*, p. 228; Isaac Asimov, *los estados unidos de la guerra civil a la primera guerra mundial*, Alianza Editorial, p. 26.

Es factible que el reo fallezca durante la etapa procesal que se sigue ante el gran jurado; en este caso, no se puede absolver ni condenar, lo procedente es sobreseer la causa.

Por disposición expresa no podrán votar, en ningún caso, los diputados y senadores que hubiesen presentado la acusación o hubiesen aceptado la defensa, aun cuando la renuncien después. ( art. 39 de la LFRSP ).

En la sesión a que se someten a votación las conclusiones y puntos de acuerdo formulados por la sección de enjuiciamiento, deben permanecer en el recinto del gran jurado la comisión de tres diputados nombrados para sostener la acusación ( art. 24, párrafo tercero de la LFRSP ), ellos, cerrada la instrucción, no pueden volver a hacer uso de la palabra ni votar.

#### NOTA:

El artículo 33 del reglamento disponía que debían ser presentadas en sesión secreta las acusaciones que se hicieran contra diputados, senadores, presidente de la república, secretarios de despacho, gobernadores y ministros de la corte. Debe entenderse que dicha norma se encuentra derogada; existe una posterior ( art. 41 de la LFRSP ), que dispone que en el juicio político los acuerdos y determinaciones de las cámaras se tomarán en sesión pública, excepto en la que se presente la acusación o cuando las buenas costumbres o el interés general exijan que la audiencia sea secreta.

#### 4.10. LOS RECURSOS

Las resoluciones que dictan los órganos que intervienen en un proceso de responsabilidad son inatacables e inmodificables ( art. 110 in fine ). Lo son, en principio, todas, tanto las que dictan la cámara de diputados, las comisiones y sección instructora; como aquellas que dicta el senado a partir del momento en que acuerda erigirse en gran jurado e, inclusive, la resolución final, absolutoria o condenatoria. Esta es cosa juzgada. También lo es aquella que, de tática inocencia, indirectamente se deriva del hecho de no reunirse el mínimo de votos necesarios para aprobar una condena.

El de responsabilidad, como se ha dicho, es un procedimiento lineal, carece de incidencias o dilaciones, es unistancial: las resoluciones que en él se dictan causan estado por ministerio de ley. Esto es inherente a los juicios de naturaleza política. Está excluida la institución de los



recursos que es propia de los tribunales ordinarios. No es dado a las partes recurrir ante los propios órganos que componen el poder legislativo o ante cuerpos extraños, como sucede en los tribunales ordinarios.

La constitución ( art. 110 párrafo final ) y la LFRSP ( art. 30 ) declaran que son inatacables las resoluciones que emiten las cámaras en los juicios de responsabilidad, pero no hacen declaración alguna respecto a los acuerdos que emiten las secciones; debe considerarse que se trata de resoluciones inatacables, lo son por cuanto a que no se establece medio para impugnarlas o recurrirlas.

La existencia de medios para recurrir las resoluciones que dictan las autoridades judiciales sólo se explica en un contexto: que hay tribunales jerárquicamente organizados, que uno es inferior y otro superior; que lo que uno resuelve puede ser revisado por otro; que hay una primera y una segunda instancia; que la ley determina los momentos, establece las condiciones y términos para impugnar, tramitar y resolver los recursos.

Los recursos existen para enmendar errores, evitar ilegalidades y excesos, anular favoritismo y parcialidades en los procesos. El que el hombre sea falible explica su aparición en los códigos. Por lo general son tramitados y resueltos por autoridades diversas de aquella que emite el acto recurrido: sólo los de revocación y reposición son substanciados y dictaminados por la autoridad judicial que emitió el acto cuestionado.

En materia de responsabilidad oficial no existe un aparato judicial ordinario que funcione regularmente, ni hay superior o inferior; en la ley que regula su funcionamiento no existe un aparato relativo a recursos; en este aspecto se aparta de la estructura y funcionamiento de la justicia ordinaria. Se trata de un trámite con características excepcionales. Lo es por disposición constitucional. Comprende sus dos etapas, la primera, la que se sigue ante la cámara de diputados y la segunda, la relativa al juicio del que conoce el senado ( art. 30 del código federal de procedimientos penales ).

En los procesos parlamentarios no puede operar la institución de los recursos. Los medios a los que se recurre para evitar el error, la violencia o el dolo tienen características especiales, ellos están acorde con la naturaleza de integración y funcionamiento de un cuerpo colegiado numeroso. La constitución y la ley hacen integrar el proceso legislativo de diferentes etapas; estas existen en función del autor de la iniciativa. Es principio general que el pleno sólo discuta la iniciativa que previamente han sido estudiadas y dictaminadas por las comisiones:

en estas, sus miembros hacen valer sus puntos de vista; finalmente se resuelve lo conducente por mayoría de votos.

Una vez que la iniciativa y el dictamen pasan al pleno se ponen a consideración de la asamblea: se habla en pro y en contra; cerrado el debate se procede a la votación; en los casos de aprobarse una determinación de proceder a acusar a un servidor público por la comisión de un delito oficial, la misma es firme. Para ser modificada se requiere seguir los mismos trámites que se siguieron para su adopción ( art. 72, inciso f ). Dado a que se trata de una resolución de ejecución inmediata esto no es posible. La prohibición expresa que existe que la hace inatacable, aunque innecesaria, es pertinente con vista a eliminar cualquier género de duda que pudiera surgir.

En la cámara de senadores constituida en gran jurado el trámite es diverso: se dictan acuerdos, autos, se reciben pruebas y se oyen alegatos. No obstante ello el principio es el mismo. Dado a que se trata de un procedimiento lineal y sumario no cabe su impugnación ante el propio tribunal que conoce ni ante otro diferente. Del último párrafo del artículo 110 se deduce la regla general de que son inatacables todas las resoluciones del gran jurado.

Teóricamente la regla pudiera tener excepciones. Es imposible que se lleguen a dar en la realidad. Jurídicamente es factible impugnar una resolución del gran jurado en diferentes supuestos: cuando la resolución de destitución e inhabilitación no se adopta contando con el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes; cuando se imponga al reo una sanción diversa a la establecida por la constitución; cuando haya sido objeto de un proceso un servidor público no mencionado en el artículo 110; cuando no se hubiera respetado el derecho de audiencia y defensa; cuando la acusación no la haya sostenido una comisión de la cámara de diputados: en fin, cuando no se observen los trámites prescritos por el título cuarto de la constitución.

En materia procesal, tanto penal como civil, las sentencias son recurribles. En el ámbito criminal existe una limitación: no puede haber más de tres instancias ( art. 23 ). Es explicable, está de por medio la seguridad y la libertad del reo. Sólo en los procesos que se siguen ante la justicia de paz, las sentencias causan ejecutoria por ministerio de ley; no hay recurso ordinario que hacer valer en su contra. Se busca la economía procesal en materias de poca monta, tanto criminal como civil. Se admite su impugnación por la vía del amparo.

Son inatacables la resolución de la cámara de diputados por virtud de la cual acuerda no acusar a un servidor público y el dictamen de improcedencia y archivo que emitan los miembros de las comisiones ( La posibilidad de que una resolución sobre el no ejercicio y el desistimiento de la acción penal prevista en el párrafo corto del artículo 21 sea impugnabile, sólo tiene que ver con el ministerio público, no con la cámara de diputados ). Cuando, existiendo acusación, se abre la instancia respectiva por el gran jurado y no se reúne el voto condenatorio de más de las dos terceras partes de los presentes, no se puede afirmar que exista una resolución. No la hay. Esta ausencia de voluntad no es recurrible ni modificable por las vías analizadas.

#### 4.11. LOS ALEGATOS

El alegato fue una figura procesal que corrió parejo con el juicio oral; se trataba de una exposición verbal que se hacía ante los jueces; con vista al expediente cada parte razonaba y fundaba sus pretensiones y solicitaba se dictara una resolución favorable a sus intereses. El momento para formularlos era al concluir el proceso, la vista y antes de la citación para sentencia. Con el tiempo adquirieron la forma escrita, se dio oportunidad a las partes a replicar y duplicar ( José Becerra Bautista, op. Cit. P 155 y sig. ). Es una de las garantías que a favor del acusado consigna el artículo 21 constitucional, es una de las formas de oírse en defensa ( fracc. IX ): por lo mismo aparece nombrada en el CFPP ( art. 306 ).

En los juicios de responsabilidad que se siguen a los servidores públicos se reconoce y reglamenta el ejercicio de este derecho. El acusador y el acusado pueden alegar una vez que ha concluido la instrucción ( art. 15 de la LFRSP ); primero lo hace aquel y luego este; para ello se pone el expediente a su disposición por el término de tres días a cada uno y vencido el plazo comienza a correr el término para alegar, que es de seis días naturales.

De los términos del artículo 16 de la LFRSP parece desprenderse de los alegatos deben presentarse por escrito " Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado éstos ... ", legalmente no existe impedimento para que sean orales ni para que se recurra a las dos formas.

Pueden alegar tanto el acusado directamente como sus abogados ( art. 15 de la LFRSP ).

Dado a que en este tipo de procedimientos no hay la posibilidad de que el acusado o su defensor formulen conclusiones que rebasan las formuladas por la sección instructora, es

factible que ellos aleguen lo que convenga a su derecho en la audiencia que se celebre ante el pleno de la cámara de diputados ( art. 18 de la LFRSP ).

También se puede alegar ante la sección de enjuiciamiento; lo pueden hacer la comisión de diputados encargada de sostener la acusación, el acusado y su defensor. El término, que es común a todos ellos, es de cinco días naturales; comienza a correr al día siguiente del emplazamiento ( art. 20 ). En esta etapa del proceso los alegatos deben de ser presentados por escrito.

Es posible que alguno de los obligados no formule alegatos. Esta circunstancia no impide que el procedimiento siga adelante ( art. 23 ). La omisión por parte de la comisión de diputados puede ser causal de responsabilidad. Para los efectos de la causa, la falta de alegatos debe ser tomada como una insistencia en la acusación y en las pruebas que la fundan. Por lo que hace al acusado el hecho de que no alegue debe interpretarse como una negativa ficta ( art. 33 de la LFRSP ): cuando la omisión es del defensor, la consecuencia es la misma, independientemente de que como profesional incurra en responsabilidad.

Una vez presentados los alegatos por escrito, si lo solicitan los miembros de la comisión acusadora, el acusado o su defensor, y si así se estima conveniente, los miembros de la sección de enjuiciamiento pueden ser oídos directamente ( art. 23 de la LFRSP ). La duración de la intervención la determinará la propia sección.

La última posibilidad de alegar se da ante el gran jurado; una vez leídas las conclusiones formuladas por la sección de enjuiciamiento, se concede el uso de la palabra primero a la comisión de diputados y enseguida al acusado o a su defensor o a ambos. Son alegatos verbales.

Dado a que se trata del ejercicio del derecho de defensa, en el caso no opera la limitación prevista en el artículo 109 del reglamento, de que una intervención no puede durar más de media hora: se requeriría de acuerdo expreso de la asamblea para que cese de hacerlo.

Una vez que han alegado deben retirarse el acusado y su defensor; el gran jurado debe proceder a discutir y a votar las conclusiones formuladas.

#### 4.12. LA PRESCRIPCIÓN

La constitución ( art. 114 ) y la LFRSP ( art. 78, fracc. II ) establecen reglas especiales relativas a la prescripción de los delitos cometidos por los servidores públicos: difieren de las previstas en el capítulo VI del título IV del código penal; los ilícitos que cometen, en ningún caso, prescriben antes de tres años; la prescripción no se inicia a través de su ejecución o consumación, sino a partir de la fecha en que se ha abandonado la función. La salvedad tiene su razón de ser: se trata de personas fuera de lo común que gozan de poder, ascendente e influencia: no pueden ser puestos en igualdad de condiciones que los ciudadanos comunes y corrientes.

“ La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo de cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción considerados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. ” La constitución no distingue; no determina que los ilícitos previstos en la fracción I del artículo 109, que son del conocimiento del gran jurado, estén sujetos a reglas de prescripción especiales. Es aplicable la regla genérica, tanto en ellos, como en otros casos previstos en la ley de responsabilidades.

Los autores de la reforma constitucional tuvieron dos alternativas para determinar qué funciones impedían para que comenzara a correr el plazo de prescripción, la amplia, prevista en el artículo 110 o la limitada, prevista en el artículo 111, optaron por esta última, la menos afortunada: por virtud de esa elección, en lo sucesivo, por ejemplo, un ex secretario de estado que haya sido designado como director de una empresa, como lo es PEMEX, o magistrado o juez, con idéntico o más poder que el que tenía en su anterior función, ha sido beneficiado con la gracia de que corra a su favor la prescripción.

En el último párrafo del artículo 114 se obliga al legislador ordinario a regular la prescripción de la responsabilidad administrativa: este, en la LFRSP ( art. 78, fracc. I ), estableció un plazo general de tres meses en los casos en que el beneficio obtenido o el daño causado no exceda de diez veces el salario mínimo diario vigente en el distrito federal o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero. Quien puede sancionar y, en su caso, interrumpir la prescripción, es el superior jerárquico o la secretaría de la contraloría y desarrollo administrativo.

#### 4.13. LAS PENAS

Los castigos que el gran jurado puede imponer son limitados: destitución e inhabilitación; no puede aplicar otro tipo de penas: en esto difiere de los jueces o tribunales ordinarios, ellos cuentan con una gama amplia de sanciones a su disposición que pueden utilizar con miras a enmendar y castigar ( art. 24 del código penal ). En el derecho comparado se ve una evolución notable en esta materia. Originalmente el gran jurado o el tribunal supremo de justicia, dependiente del parlamento, podía imponer como pena la pérdida de la vida. Lo hizo en el caso del rey Carlos I. Podía también castigar con prisión.

La facultad de castigar esta en relación directa con la competencia de que se ha dotado al gran jurado. esta, como se ha dicho anteriormente, es limitada, sólo puede conocer de un número muy limitado de ilícitos. Lo demás es competencia de las autoridades judiciales ordinarias, ellas pueden juzgar al servidor público nuevamente y sancionarlo por otros delitos no conocidos por el gran jurado.

##### 4.13.1. LA DESTITUCIÓN

Destruir es privar a alguien de su empleo, cargo, comisión o encargo; el término alude a que quien lo hace es una autoridad competente; de otra manera no se está frente a una destitución.

El gran jurado tiene competencia, mediante el juicio político, para destituir; lo puede hacer por lo que hace a los servidores públicos mencionados en el artículo 110 constitucional. Carece de competencia para hacerlo en otros casos.

La destitución priva de la función, los emolumentos privilegiados y demás prerrogativas que le son inherentes. Lo hace a partir de la fecha en que la resolución le es notificada o del momento en que se entiende que ha surtido sus efectos.

El destituido está obligado a entregar el despacho o cargo a su sucesor y a rendir un informe, pormenorizado o no, de su gestión.

Debe, además, entregar todos los bienes que le fueron confiados para que prestara el servicio.

La ley no prevé nada en relación con su estancia en determinado sitio, por ejemplo, en el distrito federal o en el lugar donde legalmente se ejerce la función durante determinado tiempo, a fin de que responda de diversas acusaciones que se formulen, algo similar a la

institución de juicio de residencia. Hacerlo es competencia de la autoridad judicial, vía la institución del arraigo o del del enjuiciamiento.

La notificación de la resolución destitutoria al órgano al que pertenece el enjuiciado o a su superior jerárquico es un acto que tiene particular importancia. El enjuiciado ha perdido la calidad de servidor público por virtud de la sentencia del gran jurado y que cualquier acto que haga en ejercicio del cargo implica la comisión de un ilícito. Pero la misma resolución debe ser notificada al órgano o al superior para los efectos de que, dentro de su competencia, le dé cumplimiento y provea lo relativo a la suplencia. Se puede presentar varias posibilidades:

4.13.1.1. Si el destituido era miembro de alguna de las cámaras.

Si el destituido era miembro de alguna de las cámaras que integran el congreso de la unión, el presidente de la cámara respectiva debe tomar nota de la resolución y llamar al suplente ( art. 63 constitucional y art. 34, inciso e de la ley orgánica ).

4.13.1.2. Cuando el servidor público fue nombrado por el Presidente de la República.

Cuando el servidor público haya ocupado un puesto de libre designación de parte del presidente de la república, la resolución destitutoria debe comunicarse a este para los efectos de que proceda a cubrir la vacante, mas no con el fin de que lo prive de su cargo, esto es innecesario ya que por virtud de la sentencia del gran jurado ha sido separado de él. Sería un serio desacato el conservarlo en su posición o cambiarlo de adscripción. Políticamente daría lugar a un enfrentamiento entre poderes. Dada la relativa responsabilidad del presidente de la república, tratándose de directores o sus equivalentes en organismos descentralizados, no hay duda de que habría serias dificultades para el secretario cabeza del sector correspondiente.

4.13.1.3. Cuando es un Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuando se trata de un ministro de la suprema corte la resolución destitutoria debe notificarse a su presidente para los efectos de que este dé cuenta al pleno. En forma simultanea debe hacerse del conocimiento del presidente de la república, a fin de que proceda a presentar una terna al senado a efecto de que designe nuevo ministro ( art. 96 ). La destitución de magistrados y jueces federales deberá hacerse del conocimiento del consejo de la judicatura federal para los efectos de que se designe nuevo titular ( art. 97 ).

4.13.1.4. Cuando es un magistrado del fuero común del Distrito Federal.

Si el destituido es magistrado del fuero común del distrito federal, la notificación deberá hacerse al jefe de gobierno a fin de que él proponga a la asamblea legislativa de un nuevo candidato ( art. 122, base cuarta, fracc. I ), al presidente del pleno, para que provea la suplencia en la sala respectiva; cuando se trata de un juez, al consejo de la judicatura del distrito federal, a fin de que se provea lo relativo a su sustitución.

4.13.1.5. Cuando es un servidor público de alguno de los Estados.

Por lo que se refiere a los servidores públicos de los estados, una resolución condenatoria del gran jurado implica la destitución inmediata y firme; pero la misma se debe hacer del conocimiento únicamente de la legislatura respectiva para los efectos de que, por su mediación, se provea lo relativo a la suplencia del destituido. Si es diputado local se debe llamar al suplente; si es el gobernador, se debe recurrir a los sistemas de suplencia o sustitución que existen en las constituciones locales; si se trata de un magistrado, la misma legislatura deberá solicitar al gobernador someta a su consideración un nuevo nombramiento.

El que una legislatura insistiera en sostener como servidor público, no obstante la resolución destitutoria, implicaría una violación grave de la constitución y leyes que de ella emanan; podría dar lugar al enjuiciamiento de los diputados locales responsables.

#### 4.13.2. LA INHABILITACIÓN

En la constitución de 1917 se establece como pena la suspensión de derechos ( art. 38, frac. VI ): implica la pérdida temporal de los derechos políticos, activo y pasivo, y de los derechos civiles: tutoría, apoderado defensor, albaceazgo, etc. ( art. 46 del código penal para el distrito federal ). La inhabilitación es una de las formas en que se manifiesta la suspensión de derechos.

Es la pena usual en los casos de responsabilidad de los servidores públicos; en forma reiterada se ha confiado su aplicación a los tribunales: gran jurado o jueces de distrito. Esto lo confirma la LFRSP; ella la prevé como sanción ( art. 53, fracc. V ) y que su aplicación corresponde a las autoridades judiciales ( art. 56, fracc. V ): *“La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución jurisdiccional que dictará el órgano que corresponda según las leyes aplicables”*.



#### 4.13.3. DOCTRINA EXTRANJERA

La doctrina extranjera se ha pronunciado en forma reiterada en considerar a la inhabilitación como una pena, que sólo la puede aplicar la autoridad judicial. Así lo afirma J. Ortolan.<sup>43</sup> En el mismo sentido se pronuncia Giuseppe Bettiol en su *diritto penale*.<sup>44</sup> Todo esto es como una derivación de la *capitis diminutio* del derecho romano.<sup>45</sup>

También don Eugenio Cuello Calón, en su derecho penal, la considera como pena y que la facultad para imponerla corresponde a los jueces.<sup>46</sup>

#### 4.13.4. DOCTRINA MEXICANA

Don Juan Sela, en 1833, en su obra *ilustración del derecho real de España*, comentaba: "*La infamia, o difamamiento, como la llama la ley de partidas, es profanamiento que es hecho contra la fama del hombre, la cual, según la misma ley, es buen estado del hombre que vive derechamente según ley y buenas costumbres... Por sentencia deben serlo los que son condenados por traición, falsedad, adulterio, hurto, robo, engaño, ó tuerto, esto es, injuria, ú otro delito público según la opinión de Gregorio López... Los condenados a infamia no pueden ser testigos, sólo en causa de traición: no pueden acusar y son inhábiles para obtener empleos*".<sup>47</sup>

También consideraron la inhabilitación como una pena, que sólo pueden aplicar los jueces don Demetrio Sodi en su obra *nuestra ley penal*<sup>48</sup>, don Ricardo Abarca<sup>49</sup>; y don Raúl Carrancá y Trujillo<sup>50</sup>

Como puede observarse de este panorama general y rápido, tanto la legislación, fundamental y secundaria, como la doctrina, extranjera y nacional, ha considerado a la inhabilitación como una pena y que su aplicación corresponde a los jueces y como consecuencia de un proceso.

El artículo 21 constitucional dispone: "*La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial*".

<sup>43</sup> *Eléments de droit pénal*, París, 1886, T. 2, p. 183.

<sup>44</sup> Padova, 1976, pp. 738 y siguientes.

<sup>45</sup> Véase a Pietro Bonfante, *Storia del diritto romano*, A. Giuffrè Editore, Milano, 1959, ... 252 y 486.

<sup>46</sup> Editora Nacional, México, 1953, p. 740.

<sup>47</sup> Imprenta de Galvan, México, 1833, pp. 347 a 350.

<sup>48</sup> A. Carranza y cia. México, 1905, p. 353.

<sup>49</sup> *Derecho Penal mexicano*, Editorial Jus, México, p. 387.

<sup>50</sup> *Derecho penal mexicano*, Antigua librería Robredo, México, 1956, p. 250.

De todo lo anterior resulta claro que por tratarse de una pena, la inhabilitación, sólo puede ser aplicada por una autoridad judicial, sea ella gran jurado o sea un juez federal o local; no la puede imponer ninguna autoridad administrativa, como pudiera serlo la secretaría de contraloría y desarrollo administrativo o las secretarías de la contraloría de los estados.

NOTA:

El que tanto a nivel federal como local haya impuesto como sanción o pena la inhabilitación una autoridad administrativa, independientemente se tratase de una violación a la constitución, es una usurpación de facultades que pertenece a los jueces.

La inhabilitación que deriva de una resolución condenatoria del gran jurado comprende funciones, empleos, cargos o comisiones, tanto de la federación, como de los estados; el texto constitucional alude a un término genérico, pero limitado, el servicio público sin agregar nada más, por lo que por este debe entenderse que comprende los puestos que existen en los tres poderes federales, en los tres poderes de cada una de las entidades federativas, los órganos de autoridad del distrito federal e, incluso, los municipales. No tiene los alcances generales de las inhabilitaciones que dictan los jueces.

Una inhabilitación dictada por una legislatura local en funciones del gran jurado, respecto de un servidor público estatal, tiene los mismos efectos; la federación estaría impedida a contratar los servicios del funcionario inhabilitado, en virtud de que está obligada a dar crédito a lo actuado por autoridades locales dentro del ámbito de su competencia, esta es una de las consecuencias del artículo 124; las restantes entidades estarían imposibilitadas a hacerlo en virtud de lo dispuesto por el artículo 121: *"En cada estado de la federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros"*<sup>51</sup>. La resolución del gran jurado es un acto público que deriva de un procedimiento de naturaleza jurisdiccional y tiene que ver con uno de los atributos de la persona, la inhabilitación política acompaña al reo en dondequiera que se encuentre. Esta solución de alguna forma choca con el principio de territorialidad estricta que caracteriza al derecho penal; habrá impedimentos para su aplicación en aquellos estados que determinan que la capacidad y el estado civil de las personas se rigen por la ley del domicilio. Una forma de hacer que se cumpla es notificarla a las dependencias federales y a los gobiernos de los restantes estados.

---

<sup>51</sup> Trigueros, Laura, La ejecución de sentencias interestatales en los estados de la federación. Análisis comparativo, en revista de investigaciones jurídicas, número 6, México 1982, p. 99.

¿ qué sucede si no obstante la resolución de inhabilitación el ex servidor público llega a ingresar de nueva cuenta a cualquiera de las ramas de la administración pública ¿ . Esta hipótesis genera dos especies de responsabilidad: para quien lo contrata, si sabe de la inhabilitación, o que lo sostiene en el puesto, después de saber la resolución del gran jurado. Comete el delito de abuso de autoridad previsto en el artículo 215, fracción XI del código penal : " *cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación* " .

#### NOTA:

El inhabilitado incurre en el ilícito previsto en el artículo 214, fracción I del código penal, ejercicio indebido de servicio público: " *ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales* ". En la ley penal existe una laguna que puede dar lugar a una irresponsabilidad, no alude a una cuarta forma de ocupación que está prevista en la constitución: las funciones; quien desempeña una de ellas o contrata a un inhabilitado para desempeñarla técnicamente no comete los ilícitos antes mencionados. La ley penal es de aplicación estricta.

Lo relativo a delitos oficiales, su conocimiento y castigo, ha sido regulado de manera notablemente diferente por los constituyentes de 1857 y 1917. Difiere a la sanción. En 57 una sentencia condenatoria del gran jurado implicaba sólo la separación del cargo. El reo quedaba a disposición de la suprema corte de justicia y esta, en nuevo juicio, imponía la pena. En 1874, al restablecerse el senado se le confió a este las funciones que se habían atribuido a la corte.

El primer jefe Carranza, en el proyecto de constitución, propuso cambiar el sistema, por lo que hace a la sentencia sugería: " *este quedará privado de su puesto por virtud de tal declaración, e inhabilitación para obtener otro por el término que determine la ley* " .

El proyecto pasó para su dictamen; en la sesión vespertina correspondiente al día jueves 18 de enero de 1917, los miembros de la segunda comisión de la constitución, dictaminaron: " *Los actos indebidos de un funcionario pueden estar previstos o no por una ley especial que fije una penalidad del orden común, es decir: prisión, multa, etc., o bien no tener penalidad del orden común; en este caso se prevé una penalidad general, que consiste en la privación del*

*empleo o en la inhabilitación para obtener otro, según establezca la ley secundaria respectiva*

En consecuencia, la comisión en relación con el juicio de responsabilidad oficial previsto en el artículo 111, propuso lo siguiente: " ... éste quedará privado de su puesto por virtud de tal declaración, o inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley ".

Entre el proyecto del primer jefe y el de la comisión de constitución existe una variante notable: en el primero se utiliza la conjunción copulativa *e*, lo que permitía la posibilidad de que a un reo, en un juicio oficial, le fueron aplicadas las dos penas: la destitución y la inhabilitación. En cambio, en el proyecto de la comisión se utiliza la conjunción disyuntiva *o*, que denota, según los diccionarios de la lengua, alternancia entre dos cosas e ideas. Se proponía que el gran jurado impusiera una u otra pena, pero no las dos.

El proyecto de la comisión se puso a la consideración del pleno en la sesión vespertina correspondiente al domingo 21 de enero; no se dio debate; sólo hubo una mínima observación.

Por lo que se reservó para su votación, la que se verificó en esa misma sesión.

No obstante lo anterior, en el manuscrito original, el que fue firmado y sancionado, aparece la copulativa *e*. En la primera versión publicada en el diario oficial de la federación correspondiente al día 5 de febrero de 1917, aparece nuevamente la disyuntiva *o*.

En la edición oficial del diario de los debates del congreso constituyente 1916-1917, publicada en 1960, se insiste en la disyuntiva *o*.<sup>52</sup>

La voluntad del constituyente fue desvirtuada; en forma ilegal a quienes fueron sometidos a juicio político se les aplicaron dos penas. La irregularidad fue subsanada en 1982, sin saberlo por el legislador, al reformar totalmente el título cuarto de la constitución.

#### 4.14. ABSOLUCIÓN DE LA INSTANCIA

La práctica de la absolución de la instancia fue abolida por el constituyente de 1857, para explicarla y motivar el dictamen que proponía su eliminación, se recurrió a la autorizada opinión de don Joaquín Escriche. Este la define: " ... cuando por una parte no se prueba hien su inocencia ( del procesado ), y por otra parte se ve que la acusación, aunque no probada,

<sup>52</sup> T. II, p. 1210.

*no se ha intentado sin algún fundamento, porque en semejante caso, según dicen los criminalistas, no hay méritos para darle por libre absolutamente ni para condenarle* ".<sup>53</sup>

Más adelante asienta: "... *deja la puerta abierta a nuevas pesquisas, y suspende mas bien que fina el juicio, el cual puede abrirse ó instaurarse si después sobrevienen nuevas pruebas, a las que se juntan las antiguas reproduciéndolas de nuevo* ". Era contraria al principio de seguridad jurídica. Por mandato constitucional un juicio penal debe concluir con sentencia que absuelva o condene al reo. No hay más alternativa ( art. 23 ). El principio obliga tanto a jueces federales como estatales.

Dada la naturaleza del juicio político no existe la posibilidad de que opere la absolución de la instancia. Si el proyecto de resolución formulado por la comisión del gran jurado es condenatoria y no reúne el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes, debe entenderse que el reo es inocente. En acatamiento del principio de que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, no puede ser sometido a juicio por los mismos hechos aún en el caso de que hubiera dejado de ser servidor público. Si se reúne el número de votos condenatorios necesarios el reo declarado culpable es destituido e inhabilitado.

La constitución impide que por otras vías se intente desvirtuar una resolución del gran jurado, concretamente son inoperantes el veto, el indulto y la amnistía.

#### 4.15. VETO

El presidente de la república no puede hacer observaciones a la resolución que emita el gran jurado en un juicio de responsabilidad ( art. 72, inciso j ).

Aún para el caso de que no existiera texto expreso, la prohibición se desprendería de la naturaleza constitucional del veto; este sólo se puede ejercer respecto de actos del congreso de la unión cuando actúa como legislador ordinario; es improcedente por lo que hace a los actos que son de la competencia exclusiva de cada una de las cámaras. No se puede vetar la resolución de la cámara de diputados por virtud de la cual determina acusar a un servidor público, ni la que la niega. Es también improcedente respecto de las determinaciones que adopte el gran jurado; en este caso existiría un impedimento adicional: la resolución final del

---

<sup>53</sup> Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia.

gran jurado se debe adoptar por el voto de más de las dos terceras partes de los miembros del gran jurado presentes y ese mismo porcentaje es el que se requiere para superar el veto.

#### 4.16. EL INDULTO.

El presidente de la república goza de la facultad de indultar; lo puede hacer en dos niveles diferentes: a nivel nacional, por lo que hace a sentencias que dicten los tribunales federales, y a nivel local, por lo que respecta a sentencias que dicten los tribunales comunes del Distrito Federal ( art. 89, fracc. XIV ). No puede hacer uso de esa facultad por lo que toca a las resoluciones condenatorias del gran jurado. Varias razones lo impiden:

Primeramente razones políticas. Su acción provocaría un enfrentamiento entre poderes.

Sería ilógico que lo hiciera en los casos en que él hubiera iniciado o apoyado la acción acusatoria.

Existen también razones de índole jurídica: de admitirse su procedencia, sería hacer nugatorio el principio que establece que las resoluciones de ambas cámaras son inatacables.

Por otra parte, el gran jurado no es parte de los tribunales federales ni de los del distrito federal y la constitución determina que su ejercicio se circunscribe a dispensar los castigos que imponen ellos: no es lícito ampliar el campo de su ejercicio a casos diversos.

Una última razón: hasta 1982, año en que se modificó el título cuarto de la constitución, existió una norma, la contenida en el artículo 112 que disponía: "*Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto*". El principio no fue reiterado. Era innecesario hacerlo. Su no procedencia se desprendía de la naturaleza de ambas instituciones. Hubo voluntad por evitar la reiteración, más no hubo voluntad de eliminar la prohibición. La norma derogada subsiste como una reminiscencia constitucional.

#### 4.17. LA AMNISTÍA

Por virtud de la amnistía el congreso de la unión beneficia a un número indeterminado de personas a quienes dispensa de la aplicación y cumplimiento de una pena. Está facultado a hacerlo por lo que hace a los delitos cuya competencia corresponde a los tribunales federales (

art. 73, fracc. XXII ). También lo puede hacer por lo que toca al distrito federal, eso se desprende de la fórmula genérica prevista en el artículo 122, inciso A, fracc. I. No lo puede hacer en los casos que se someten a la consideración del gran jurado. Hay varias razones para sostener eses punto de vista:

La amnistía es un acto genérico que comprende a toda la universalidad de infractores.

No hay amnistía que se limite a beneficiar a una sola persona. Hacerlo sería actuar contra del principio de economía legislativa. La figura apropiada es el indulto. El gran jurado no conoce en forma simultánea de múltiples juicios de responsabilidad ni dicta sentencia condenando a un número indeterminado de servidores públicos. Por otra parte, sería incongruente que las cámaras se aboquen al conocimiento de un juicio de responsabilidad y, una vez emitida la resolución respectiva, se involucren en el estudio y aprobación de una ley de amnistía que beneficie al reo. No sería lógico hacerlo. Independientemente de lo anterior, con la amnistía se atacaría la resolución destitutoria.

**CAPITULO QUINTO**  
**EL PROCEDIMIENTO**



## 5.1. TRÁMITE EN LAS COMISIONES UNIDAS

A los miembros de las comisiones unidas de gobernación, puntos constitucionales y justicia, una vez que les es turnada la acusación, deben dar respuesta o determinar si se reúnen los siguientes elementos:

- 1.- Si el ilícito por el que se acusa al servidor público es alguno de los enumerados en los artículos 5º y 7º de la LFRSP, por lo que hace a funcionarios locales o federales, respectivamente.
- 2.- Si el inculcado es alguno de los servidores públicos enumerados en el artículo 110 constitucional y, para el caso de que lo sea, debe certificar que no goza de licencia o esté separado del cargo; en este supuesto el gran jurado es competente para conocer de una acusación siempre y cuando se trate de un delito que se haya cometido en el desempeño de la función y no haya transcurrido más de un año a partir de la separación.
- 3.- Si la denuncia es procedente; no lo será en los siguientes casos: cuando la acusación no haya sido formulada por alguno de los titulares de la facultad o del derecho; cuando se trata de una denuncia anónima; cuando se acusa al presidente de la república por un delito que no sea grave o traición a la patria; cuando no haya sido ratificada o lo haya sido fuera de los tres días naturales que sigan a su presentación; cuando no se acompañen pruebas; cuando la acusación verse sobre un delito que no sea de los comprendidos en los artículos 5º y 7º de la LFRSP; cuando, tratándose de servidores públicos locales, se les acuse de diverso delito que no sea violaciones graves a la constitución y leyes federales y disposición indebida de fondos y recursos federales; tratándose de un servidor público local, cuando la violación a la constitución que se le atribuya sea reparable por otras vías; cuando el acusado no sea uno de los comprendidos en el artículo 110 constitucional; cuando, en forma evidente, de las pruebas aportadas, no se desprenda la culpabilidad del acusado; cuando de las pruebas aportadas no se desprenda una responsabilidad personal y directa del acusado; cuando se compruebe que el ilícito ha prescrito en los términos del artículo 114 constitucional en relación con el capítulo VI del código penal y cuando el congreso se halle en un periodo extraordinario de sesiones y la acusación no sea objeto de la convocatoria.

Cuando se reúnen los elementos procede emitir, a mayoría de votos de los miembros de las comisiones unidas ( art. 64 de la ley orgánica y art. 88 del reglamento ), resolución por virtud de la cual se declare que la acusación merece la incoación del procedimiento; ella debe ser formulada y presentada dentro de los cinco días que sigan a la recepción de la acusación, deberá contener una parte expositiva y la propuesta de acusar ( art. 87 del reglamento ); existe la posibilidad de que se den votos particulares en que se disienta del parecer de la mayoría ( art. 64 de la ley orgánica y art. 88 del reglamento ); los diputados que no sean miembros de las tres comisiones unidas pueden asistir a las sesiones, pero no tendrán derecho a voto ( art. 92 del reglamento ); las sesiones de las comisiones no son públicas ( art. 62 de la ley orgánica ); el dictamen no pasa al pleno, debe turnarse a la sección instructora de la cámara de diputados ( antepenúltimo párrafo del art. 12 de la LFRSP ).

No es factible que las comisiones unidas reciban del acusador pruebas supervinientes, ni le está permitido allegarse por sí elementos probatorios adicionales; resuelven con vista a la acusación y a las pruebas que se acompañan.

La parte final del artículo 12 de la LFRSP dispone que la denuncia debe turnarse a la sección instructora de la cámara, lo cierto es que lo que debe serle entregado es el expediente formado: acusación pruebas, ratificación y dictamen.

Si no se reúnen los elementos antes mencionados, también por mayoría ( art. 64 de la ley orgánica ), debe declararse que es improcedente la acusación. No hay dictamen que deba turnarse a la sección instructora. Una resolución de esta naturaleza no impide que con posterioridad, contando con nuevos elementos probatorios, se acuse de nueva cuenta al servidor público. No hace las veces de sentencia ejecutoriada que impida se abra un proceso penal una vez que haya abandonado el servicio público.

El que pase la denuncia a comisiones es congruente con el sistema de operar del órgano legislativo: como se ha dicho, por economía de tiempo, las asambleas no discuten asunto alguno que no haya pasado a comisiones y haya sido dictaminado favorablemente.

La resolución que emitan las comisiones unidas, afirmativa o negativa, no es recurrible.

El artículo 12 de la LFRSP supone que son tres las comisiones las que tienen intervención en el estudio y dictamen de la acusación; el reglamento ( art. 66 ) supone que la de gobernación y la de puntos constitucionales son dos comisiones diversas; no obstante ello, la ley orgánica ( art. 54 ), dispone que estas dos actividades se depositan en una comisión. En la práctica se

sigue este punto de vista a pesar de que la LFRSP ( 1982 ), es posterior a la ley orgánica ( 1979 ).

En el artículo 12 de la LFRSP se utiliza el término *incoar*; su uso es relativamente frecuente en la legislación secundaria, especialmente en materia de procedimientos penales ( art. 136. fracc. I del código federal de procedimientos penales ); etimológicamente el término deriva del latín *inchoare*, de *in*: en, y *chaos*: caos; para la señora María Moliner significa " Abrir. Comenzar. Empezar. Indicar. Principiar. Llevar a cabo la primera gestión o trámite en un proceso. pleito, expediente u otra actuación oficial semejante ... " <sup>54</sup>, las raíces de la que deriva el término aluden a una idea descriptiva: antes de adoptarse la determinación de iniciar el proceso, todo es caos, confusión y vacío; una de las finalidades que se persiguen al iniciarlo es poner orden, alcanzar la claridad, encontrar la verdad. Ciertamente se reconoce el estado de incertidumbre. Se abre o inicia un procedimiento cognoscitivo. De alguna forma responde a la idea que se maneja en los primeros versículos del capítulo primero del Génesis. La sentencia que finalmente se dicta en la causa tiene la característica de ser definitiva. Las conclusiones a que llega la sección instructora, cuando son de inocencia, tienen la misma característica, aunque su efecto es temporal, no hace las veces de cosa juzgada ( art. 17 de la LFRSP ).

La determinación de las comisiones, cuando es de culpabilidad hace las veces de resolución de ejercicio de la acción penal que adopta el ministerio público.

## 5.2. SECCIÓN INSTRUCTORA

### 5.2.1 DEFINICIÓN DE INSTRUCCIÓN.

El término instruir surgió como un concepto netamente jurídico; "*Così all' attivita' del giureconsulto si aggiunge, da un lato, i' istituere in via elementare, o i' instruere, che rappresenta un grado piú alto, dall' altro, lo scribere*". Afirmo Pietro Bonfante. <sup>55</sup> Alude a la acepción del término que tiene que ver con la idea de formalizar un proceso o expediente conforme a las reglas de derecho y prácticas recibidas. <sup>56</sup>

<sup>54</sup> Op. Cit., T. I.

<sup>55</sup> Storia del diritto romano, A Giuffrè editore, Milano, 1959, T. I. Pp. 274 y 275.

<sup>56</sup> Diccionario de la lengua española, T. IV.

Para Carnelutti la instrucción es la prosecución del diálogo iniciado con la citación y el escrito de contestación, " ... es ante todo una escuela de compases ".<sup>57</sup>

Julio A. Quevedo Mendoza sostiene: "Con esta voz se ha designado tanto la faz preparatoria del proceso como la etapa definitiva, para lo cual se ha partido de la base que las dos se encuentran dominadas por la finalidad de averiguar la verdad acerca de la existencia de un hecho punible, de la participación de sus autores, cómplices y encubridores, y de la culpabilidad de los mismos ". Más adelante sigue diciendo: "La instrucción puede ser considerada como aquel estadio del proceso penal en el cual se buscan, recogen y aseguran todos los elementos útiles al descubrimiento de la verdad acerca del delito y del delincuente y que puedan servir de base al juicio plenario o a una decisión de sobreseimiento... Del concepto que hemos dado a la instrucción respecto del juicio plenario... Consecuencia necesaria de ese carácter, es que la instrucción preceda indispensablemente al juicio ".<sup>58</sup>

De conformidad con la LFRSP en la etapa de instrucción quienes intervienen en ella acusan, prueban, se defienden, informan, alegan y formulan conclusiones; por ello esta etapa es un instrumento preparatorio del juicio y de la acusación;<sup>59</sup> la ley ubica a la averiguación, defensa y proceso, en la instrucción.

#### 5.2.2. Definición de sección instructora.

Sección instructora o comisión para sustanciar procedimientos de responsabilidad ( art. 11 de la LFRSP ). En el artículo 61 de la ley orgánica se prevé la existencia de comisiones jurisdiccionales, se integran para los efectos de las responsabilidades de los funcionarios públicos; se trata de organismos transitorios diferentes de la sección instructora: tienen como misión investigar posibles responsabilidades, no sólo de los servidores públicos que se mencionan en el artículo 110, sino de muchos otros. Existen como complementos a la función de investigar delitos que se atribuye al ministerio público y como coadyuvancia de los particulares, por lo que hace a ilícitos de los servidores públicos.

<sup>57</sup> Derecho y proceso, Ediciones Jurídicas Europa – América, Buenos Aires, 1971, T. I, p. 211.

<sup>58</sup> Enciclopedia Jurídica omeba, T. XVI, pp. 154 y 155.

<sup>59</sup> Enciclopedia jurídica omeba, T XVI, p. 156.

### 5.2.3. Fecha en que se nombra a los integrantes de la sección instructora.

Es una comisión permanente; se nombra en la primera quincena del mes de noviembre del año en que se inicia una legislatura. La ley orgánica, por un anacronismo, determina que debe ser nombrada en la primera quincena del mes de septiembre del inicio de una legislatura. El reglamento precisa que el nombramiento de sus miembros se debe hacer en la primera sesión ordinaria ( art. 65 y también el artículo 11 de la LFRSP ). Sus miembros duran tres años.

### 5.2.4. Nombramientos de los integrantes de la sección instructora y de enjuiciamiento.

A los miembros de la sección instructora los propone al pleno de la cámara de diputados la gran comisión y a los miembros de la sección de enjuiciamiento los propone al pleno de la cámara de senadores también la misma comisión ( art. 47, fracc. IV, de la ley orgánica, art. 11 de la LFRSP y art. 74 del reglamento ); las faltas definitivas que se producen son cubiertas por designación que hace la gran comisión, debiéndose escoger al sustituto de entre las comisiones ( art. 11 de la LFRSP ); y los vacíos que se producen por recusación o excusa se cubren con los suplentes ( art. 35 ).

### 5.2.5. Integración y funcionamiento de los miembros de la sección instructora.

Se integra por cuatro miembros ( art. 11 de la LFRSP ), por cada uno de ellos se nombra un suplente ( art. 35 de la LFRSP ), toma sus decisiones por mayoría de votos, su presidente tiene voto de calidad y el miembro que deciente del parecer de la mayoría puede emitir su voto particular, que deberá hacerse llegar al líder de su grupo parlamentario con copia al presidente de la sección ( art. 64 de la ley orgánica ); actúa sólo en los casos en que le sea turnada una denuncia por las comisiones unidas (art. 12 de la LFRSP ).

Así como las cámaras deben enviarles por riguroso turno las denuncias, querellas y acusaciones que reciban y se les presente, la sección deberá, observar ese mismo turno ( art. 31 de la LFRSP ); la sección no puede, en ningún caso, dispensar alguno de los trámites establecidos en los capítulos segundo y tercero del título segundo de la LFRSP (art. 32 ). para el caso de que no obstante la prohibición lo haga, el pleno, una vez que conozca el dictamen respectivo y detecte la falta, deberá regresar el expediente a la sección con orden de que subsane la omisión.

### 5.2.6. Facultades, obligaciones e inhibiciones de la sección instructora.

Tratándose de ilícitos cometidos por los servidores públicos mencionados en el artículo 110 constitucional, la función de investigar y perseguir, que normalmente se deposita en el ministerio público, se hace recaer en la sección instructora; para realizar su función se le ha provisto de un cúmulo de facultades, se le han impuesto obligaciones; su acción está circunscrita por ciertas inhibiciones.

#### FACULTADES

Puede practicar todas las diligencias que sean necesarias para comprobar los ilícitos objeto de la acusación, sus atenuantes, agravante y la responsabilidad del acusado; puede notificar al acusado la existencia de la denuncia y certificar la realización de la diligencia correspondiente; abrir plazos, ampliarlos y darlos por concluidos; abrir término probatorio, recibir, desechar, desahogar pruebas; practicar diligencias; conocer de las excusas y las recusaciones; solicitar a las autoridades copia certificada de constancias que obren en su poder e imponer multas a las autoridades remisas y a particulares falsearios ( art. 36 de la LFRSP ); señalar fecha para la audiencia, recibir alegatos; formular conclusiones de inocencia o de culpabilidad; ordenar a los jueces de distrito la práctica de diligencias.

#### OBLIGACIONES

Respetar la garantía de defensa al acusado; ser imparcial; recibir pruebas; seguir un turno riguroso de las acusaciones; practicar todas las diligencias necesarias para desahogar las pruebas y formular conclusiones.

#### INHIBICIONES

No pueden averiguar diverso delito del que fue objeto de la acusación y dictamen de las comisiones unidas ( art. 12 y 13 de la LFRSP ); sus miembros no pueden votar en la sesión del pleno en que se conozcan sus conclusiones ( art. 39 de la LFRSP ); dispensar la realización de alguno de los trámites previstos por la ley ( art. 32 de la LFRSP ); presumir la culpabilidad y no la inocencia del acusado y, para el caso de que se niegue a comparecer o a informar por escrito, a tener el silencio como negativa ( art. 33 de la LFRSP ).

### 5.3. AUDIENCIA CÁMARA DE DIPUTADOS

La instrucción, debe concluir dentro de un plazo de sesenta días naturales ( art. 19 de la LFRSP ); se inicia cuando la sección instructora recibe de las comisiones unidas la denuncia; es casi imposible que durante el segundo periodo de sesiones del congreso se dé el supuesto previsto en el segundo párrafo del artículo 19 de la LFRSP: *"Los plazos a que se refiere este artículo se entienden comprendidos dentro del periodo ordinario de sesiones de la cámara o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque "*. El segundo periodo, que corre del 15 de marzo al 30 de abril, no llega a sesenta días. De este artículo se desprende que, en observancia del principio de seguridad jurídica, no puede darse una acusación si la cámara de diputados no está reunida. Es ella quien amplía plazos, recibe las conclusiones y nombra la comisión acusadora . Mientras no esté reunida para hacerlo, no es posible tramitar una acusación. Se prolongaría el estado de inseguridad del acusado. Es más factible tramitar una acusación durante el primer periodo, este dura más de noventa días. No hay impedimento para acusar, ni para que las comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales y justicia sesionen y dictaminen negativamente ( art. 85 del reglamento ); si el dictamen es favorable a incoar el procedimiento, se requiere que la cámara de diputados esté reunida o se le convoque para conocerlo.

Una vez que las conclusiones obran en poder de los secretarios ellos deben dar cuenta al presidente de la cámara de diputados; él, con vista a lo dispuesto por el artículo 18 de la LFRSP y 34, inciso d, de la ley orgánica, debe incluir el expediente formado con motivo de la acusación y actuación de la sección instructora dentro del orden del día. Hecho lo anterior, los secretarios, no los miembros de la sección instructora, deben hacer saber esa circunstancia al denunciante y al servidor público acusado ( art. 18 de la LFRSP ); no existe obligación expresa de notificar al defensor; se pudiera entender que debe ser el propio acusado quien se lo haga saber. Esto pudiera ser lo procedente de no existir el artículo 38 de la LFRSP; en este se obliga a citar, incluso, al defensor; la firmeza procesal aconseja que se agote este expediente. Se trata del citatorio a una audiencia. Es preciso cumplir todas las formalidades.

Para el caso de que por alguna razón no pueda el pleno conocer del negocio y dado que es el presidente de la asamblea quien incluye en el orden del día los negocios a tratar y no el pleno, lo procedente es que se haga nuevo citatorio a los mismos interesados.

La audiencia debe iniciarse con una declaración que corresponde hacer al presidente: la de que la cámara de diputados se erige en órgano de acusación; en estos términos debe hacerse la declaración aun en el supuesto de que concluida la audiencia se adopte finalmente el acuerdo de no acusar al servidor público. Son las conclusiones de la sección instructora las que determinan el carácter de órgano acusador de esa cámara ( art. 20 de la LFRSP ); la audiencia es pública ( art. 41 de la LFRSP ), no lo será cuando las buenas costumbres o el interés general exijan que la audiencia sea secreta; es difícil que una acusación por ilícitos previstos en la LFRSP, pudiera atentarse contra las buenas costumbres y sí, en cambio, es muy probable que se afecte el interés general, sobre todo cuando se trate de un servidor público que haya tenido acceso a materias clasificadas como secretas o confidenciales o la acusación verse sobre ellas. No procede llevar la sesión secreta aduciendo que se va a acusar.

Cuando la cámara de diputados se erige en órgano de acusación, en forma temporal, cesa su función de colegisladora; no puede conocer de ningún otro asunto que no sea escuchar, discutir y votar las conclusiones; no puede actuar como cámara de origen o revisora o hacer uso de sus facultades exclusivas.

No se requiere un quórum especial para que la cámara de diputados se erija en órgano de acusación: es observable el general. La sesión correspondiente debe comenzar con la lectura que la secretaría debe dar de las constancias procedimentales o de una síntesis de ellas y de las condiciones formuladas por la sección instructora. Enseguida se concede el uso de la palabra al acusador: es la última vez que se le permite intervenir en el procedimiento; en lo sucesivo quien debe sostener la acusación. en su caso, es la comisión especial nombrada por los diputados. Concluida esa intervención, se debe conceder el uso de la palabra al servidor público o a su defensor o a ambos. Se trata de alegatos verbales que, una vez expuestos, y en la misma audiencia, se pueden presentar por escrito y que se deben agregar al expediente. El denunciante puede replicar, en este supuesto el acusado o su defensor pueden duplicar. Con esta última intervención concluye la intervención de las partes.

En la misma audiencia, habiéndose retirado el acusador, acusado y su defensor, el pleno debe discutir y votar las conclusiones. Si estas son rechazadas no ha lugar más que a ordenar el archivo del expediente; es obvio, y lo dice la ley ( art. 21 LFRSP ), que el servidor público continuará en el ejercicio de su cargo. Las conclusiones, se entienden rechazadas cuando no se reúne el voto de más de la mitad de los legisladores presentes necesarios para su aprobación.



Cuando la cámara, por mayoría absoluta, acuerda acusar al servidor público, su determinación tiene las siguientes consecuencias: por lo que hace al acusado, queda suspendido temporalmente en el ejercicio de su encargo; esta circunstancia debe notificarse, al servidor público, para los efectos de que no realice actos en ejercicio de su encargo; a su superior jerárquico, en caso de tenerlo o al presidente del cuerpo al que pertenece o a quien sea competente para proveer su suplencia temporal. El acusado, en lo sucesivo, mientras el jurado no emita su resolución, se encuentra *subjudice*. Por lo que hace a la cámara de diputados, la resolución implica el que tenga que remitir al senado la acusación y que daba designar, en la misma audiencia, la comisión de diputados que sostengan la acusación.

La determinación de la cámara de diputados en el sentido de acusar no priva al servidor público de su cargo, simplemente lo suspende temporalmente de ejercerlo. Para el caso de que resulte absuelto, puede volver a reasumirlo con todos los privilegios y obligaciones, incluyendo el pago de los honorarios y sueldo a que tenga derecho. La suspensión no interrumpe la antigüedad ni derechos asistenciales. Una resolución condenatoria tiene efectos diversos, la privación de los derechos, privilegios y emolumentos que acompañan al cargo se retrotraen al momento de la suspensión temporal, esto debe ser así por cuanto a que, de hecho, no hay prestación de servicios y es desde ese momento en que el servidor público ha comenzado a cumplir una condena. Esto es importante por lo que ve al plazo de la inhabilitación.

La comisión encargada de sostener la acusación ante el senado se integra por tres miembros, todos ellos diputados ( art. 21 de la LFRSP ); son propuestos por la gran comisión ( art. 74 del reglamento ): se denomina jurisdiccional ( art. 61 de la ley orgánica ), tiene el carácter de transitoria, por cuanto a que su integración es efimera, concluye con el juicio; es especial, por cuanto a que sólo puede conocer específicamente de la acusación ( art. 52 de la ley orgánica ); sus determinaciones, que son escasas, las deben tomar por mayoría de votos de sus miembros ( art. 64 de la ley orgánica ); no pueden más que acusar y alegar ( art. 23 de la LFRSP ); sus miembros no reciben retribución extraordinaria alguna por razón de formar parte de ella ( art. 86 del reglamento ); pueden asesorarse por especialistas, a ellos no les es dable intervenir directamente en las deliberaciones.

Una vez que se ha resuelto acusar, que se remita la acusación y se nombre la comisión, concluye la audiencia.

#### 5.4. SECCIÓN DE ENJUICIAMIENTO

Existe el principio de práctica parlamentaria de que el pleno de cada una de las cámaras sólo pueden discutir las iniciativas que previamente han sido dictaminadas por las comisiones. El busca economizar tiempo. Este principio es aplicable a la actuación del gran jurado; cuando este recibe una acusación no la discute de inmediato y directamente; pasa primero a la sección de enjuiciamiento.

De conformidad con la ley, la sección de enjuiciamiento es una comisión ordinaria ( art. 89. inciso 22 de la ley orgánica ), esta la denomina de insaculación de jurados; lo es por cuanto a que, siguiendo una vieja tradición, los nombres de los miembros que la integran se depositan en sobres cerrados y, llegado el caso, se extraen; es la suerte la que determina quienes formaran parte de ella; son propuestos por la gran comisión ( art. 105, fracc. I de la ley orgánica y 74 del reglamento ), en la sesión que siga a la apertura ( art. 76 del reglamento ); se compone de tres miembros propietarios y un suplente, tiene un presidente ( art. 79 del reglamento ), toma sus decisiones por mayoría de votos ( art. 98 de la ley orgánica ), ellos no perciben retribución extraordinaria por desempeñar su cargo ( art. 86 del reglamento ), y, como una excepción al artículo 100 de la ley orgánica, que permite el funcionamiento de las comisiones aun en los recesos del congreso, la sección de enjuiciamiento sólo puede funcionar cuando se encuentra reunido el senado, ya sea en un periodo ordinario o en uno extraordinario convocado para conocer de la acusación, esto es lo que se deduce del artículo 22 de la LFRSP y del hecho de que quien hace operar el sistema de insaculados es el propio senado.

##### 5.4.1. ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES DE LA SECCIÓN DE ENJUICIAMIENTO.

La sección de enjuiciamiento tiene las siguientes atribuciones y obligaciones: emplazar a las partes. comisión de diputados encargada de presentar y sostener la acusación, al acusado y a su defensor; prevenirlos para que presenten sus alegatos dentro de los cinco días naturales que sigan al emplazamiento ( en este caso el plazo es común para las partes, por lo que no existe la posibilidad de replicar ); transcurrido el plazo, con o sin alegatos, debe formular sus conclusiones y proponer, en su caso, la sanción que deba imponerse al servidor público y fundar su determinación ( arts. 22 y 23 de la LFRSP ). Existe la posibilidad de que se formulen

conclusiones de inocencia. La sección de enjuiciamiento, si así lo estima conveniente y lo solicitan las partes, podrá escuchar alegatos verbales y ella, por sí, podrá disponer la práctica de las diligencias que estime necesarias.

La ley no señala un plazo para que la sección de enjuiciamiento cumpla con su cometido; debe hacerlo dentro de uno perentorio. Sus conclusiones se entregan a la secretaría de la cámara de senadores.

#### 5.4.2. CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN DE ENJUICIAMIENTO.

Don Javier Piña y Palacios definió 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 ". Para don Juan González Bustamante las conclusiones tienen la finalidad de: " ... conseguir que las partes puedan expresar, en una forma concreta, cuál es la posición que van a adoptar durante el debate ". Él encontraba que ellas deben reunir condiciones de fondo y de forma: " Las condiciones de fondo son aquellas que por la importancia que reviste, son indispensables para la exactitud del pedimento.

Consisten:

- a) en una exposición breve y metódica de los hechos y circunstancias concernientes a las modalidades del delito y del delincuente;
- b) en la valoración jurídica de los elementos probatorios en relación con los preceptos legales violados;
- c) en la expresión de las cuestiones de derecho, doctrina y jurisprudencia aplicables;
- d) en la determinación y clasificación de los hechos punibles que resulten probados por medio de proposiciones concretas, así como la petición para que se apliquen sanciones procedentes, inclusive la reparación del daño ".

Las conclusiones de la defensa, que deben reunir las mismas condiciones de fondo, pueden estar encaminadas a formular un pedimento de sobreseimiento, a pedir se dicte sentencia absolutoria o se condene a una pena mínima con vista a causas excluyentes o atenuantes de responsabilidad. " *La presentación de las conclusiones del ministerio público y de la defensa, constituye en el juicio penal lo que en el proceso civil se llama el planteamiento de la litis, o*

sea la fijación de las cuestiones controvertidas. Las conclusiones acusatorias del ministerio público equivalen a la presentación de la demanda, y a las conclusiones de la defensa, a la contestación: ... 7. En los procedimientos penales las conclusiones preceden al juicio ( art. 305 del CFPP ).

Las conclusiones se formulan una vez que ha terminado la instrucción y de que se han presentado los alegatos ( arts. 15 y 16 de la LFRSP ). Sólo las formula la sección instructora ( art. 16 LFRSP ); el acusado y su defensor pueden alegar en relación con ellas en la audiencia que se celebre ante el pleno de la cámara de diputados ( art. 18 LFRSP ).

En las conclusiones se "...analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que proceden para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento " ( art. 16 LFRSP ). Pueden ser no acusatorias, en cuyo caso la sección instructora debe proponer que no ha lugar a proceder en contra del funcionario por la conducta o hecho de la denuncia ( art. 17 LFRSP ).

Puede suceder lo contrario: cuando aparece que es probable la responsabilidad del acusado, deben formularse conclusiones acusatorias, en este caso se concluirá que está legalmente comprobada la conducta o hecho materia de la denuncia, que es probable la responsabilidad del encausado, propondrá la sanción que debe imponerse y, para el supuesto que las conclusiones sean aprobadas por el pleno de la cámara de diputados se envíe el expediente a la cámara de senadores ( art. 17 LFRSP ).

En la LFRSP no se señala un plazo para que se formulen las conclusiones; es aplicable el que para que las comisiones dictaminen establece el artículo 87 del reglamento: los cinco días siguientes a la fecha en que reciba los alegatos del acusado; debe contener, además, una parte positiva ( art. 87 citado ) y estar firmado por la mayoría de los individuos que componen la sección instructora; podrá haber voto particular ( art. 88 del reglamento ). En lo conducente es aplicable, en forma supletoria, el título séptimo del CFPP.

Existe la posibilidad de que no obstante haber transcurrido el término dentro del cual debieron haberse formulado las conclusiones, la sección instructora no lo haga; no procede tenerlas formuladas de inculpabilidad ni seguir adelante dando por supuesta su existencia tácita.

Nadie puede sustituir la intervención de los miembros de dicha sección, no lo puede hacer ni aún el pleno: no hay forma de suplir su omisión como sí existe en los procedimientos penales en que la responsabilidad de hacerlo recae en el procurador ( art. 291 del CFPP ).

No hay obligación de dar vista al acusado o a su defensor con las conclusiones; se entregan directamente a los secretarios de las cámaras ( art. 18 de la LFRSP ) y debe dárseles lectura en la audiencia que se celebre en el pleno de la cámara de diputados ( art. 20 LFRSP ).

Es el pleno de la cámara de diputados quien aprueba o rechaza las conclusiones (art. 20 de la LFRSP ): si son de inocencia y en ellas se propone que no ha lugar a proceder en contra del acusado. si el pleno las rechaza, lo procedente es que vuelvan a la sección instructora con indicaciones a seguir. Si son acusatorias, pero el pleno no las aprueba o resuelve que no procede acusar al servidor público, se debe sobreseer el procedimiento, con lo que aquel debe reasumir su cargo ( art. 21 de la LFRSP ).

### 5.5. GRAN JURADO

La cámara de senadores, que por regla general es parte de un órgano que tiene como función la de legislar. en forma excepcional, por disposición constitucional, puede asumir el papel de juzgadora en causas criminales; cuando lo hace cesa, en forma temporal, en el ejercicio de su tarea ordinaria. Se convierte en gran jurado previa convocatoria y acuerdo de su presidente; lo debe hacer dentro de las veinticuatro horas que sigan a la llegada de las conclusiones. En virtud de que no realizará las funciones ordinarias puede y debe reunirse a la hora que fije el presidente. no importa lo que respecto a horario de sesiones prevea el reglamento.

Independientemente de la protesta que rinden al asumir su cargo, los senadores. al tomar la resolución de que su cámara se constituya en gran jurado, deben protestar. adicionalmente, conducirse imparcialmente. La protesta que rinden al asumir su cargo se limita a conminarlos a cumplir con la constitución y las leyes; la segunda protesta va más allá, llega a los campos de la equidad e imparcialidad que debe caracterizar a todo juez.

Teóricamente el juicio de responsabilidad oficial que se sigue ante el gran jurado, tiene por objeto determinar la responsabilidad del reo. Todas las diligencias deben estar encaminadas a encontrar la verdad. Las pruebas y alegatos de las partes deben informar el criterio del juzgador.

No obstante la acción de la comisión acusadora, pudiera llegarse a la conclusión de que el reo es inocente.

Se pueden presentar algunos supuestos:

Que la comisión acusadora, por virtud de las pruebas aportadas por el reo durante el procedimiento, llegue a la conclusión de que aquel es inocente; a pesar de ello no puede desistirse de la acción; los miembros que la integran están conminados a acatar una orden emanada de su cámara: sostener una acusación, probarla y alegar en esos sentido. No les es dable actuar de otra manera. Tampoco puede desistirse de la acción penal o presentar conclusiones no acusatorias. Carece de autoridad para hacerlo. Es ajeno al procedimiento de responsabilidad oficial.

La audiencia debe comenzar con una declaración solemne que debe hacer el presidente: declarar al senado de la república erigido en gran jurado para los efectos de conocer exclusivamente de la acusación objeto de las conclusiones.

Acto seguido se debe dar lectura a las conclusiones formuladas por la sección de enjuiciamiento; después, se concede el uso de la palabra a la comisión de diputados encargada de sostener la acusación; en seguida, deberán hacer uso de la palabra el acusado y su defensor; es su última intervención. Son alegatos verbales. Hecho lo anterior deben retirarse el acusado y su defensor.

A partir del momento en que se presentan conclusiones la ley establece distinguos, si se trata de servidores públicos federales, por una parte o de funcionarios, estatales por otra.

Cuando se trata de un servidor público federal se discuten las conclusiones; agotado el debate, se someten a votación tanto ellas, como los puntos de acuerdo; aquellas pueden ser de no acusación. para que se aprueben es necesario contar con el voto de más de la mitad de los miembros presentes; el acuerdo pone fin al proceso; se debe entender que se trata de resolución absolutoria; no puede el funcionario volver a ser juzgado por el ilícito; esos mismo porcentaje es suficiente para rechazar las conclusiones y los puntos de acuerdo: cuando esto

sucede, debe regresar el expediente a la sección de enjuiciamiento de las cámaras de senadores a fin de que se formulen otros acuerdos con las opiniones emitidas e instrucciones dadas.

Cuando las conclusiones y los puntos de acuerdo se inclinan por la responsabilidad del reo, deben someterse a la consideración del gran jurado; para que se consideren aprobados se requiere el voto aprobatorio de cuando menos las dos terceras partes de los senadores miembros del gran jurado presentes. Los tres diputados, miembros de la comisión acusadora, aunque por disposición legal deben permanecer en la sesión en que se discuten y aprueban aquellos, no tienen voz ni voto; concederles el uso de la palabra una vez cerrada la instrucción, sería concederles una ventaja sobre el acusado; no pueden votar, permitirlo es contrario al principio que regula el funcionario separado y sucesivo de las cámaras que integran el congreso de la unión.

El que no se reúna el voto condenatorio de las dos terceras partes implica un rechazo de las conclusiones de responsabilidad y de los puntos de acuerdo que condenan. Implícitamente se trata de una sentencia absolutoria. Cuando aquel porcentaje se reúne, se entienden aprobadas las conclusiones y los puntos de acuerdo. En ambos casos, de absolución implícita o condena explícita, corresponde al presidente del gran jurado hacer la declaración respectiva; aunque la ley no dice nada al respecto, se entiende que al momento de hacerlo deben estar presentes el acusado, su defensor y la comisión acusadora. A partir de ese momento el servidor público queda separado definitivamente de su cargo.

El último párrafo del artículo 24 de la LFRSP, por lo que toca a servidores públicos locales, tiene la precaución de denominar sentencia a la resolución que emite el gran jurado: no sucede lo mismo por lo que se refiere a juicios seguidos a funcionarios federales, el párrafo 3 alude al término declaración. Aunque existe una diferencia semántica, lo cierto es que al fin de cuentas se trata en ambos casos de lo mismo.

En el juicio político las penas pueden ser aplicadas al reo son la de destitución y la de inhabilitación; no puede aplicar pena privativa de libertad, por lo mismo, por tratarse de un

procedimiento lineal y sumarísimo, no procede ni hay oportunidad a que se solicite o a que se otorgue la libertad bajo caución.

Se imponen algunas consideraciones en relación con la renuncia, la licencia y la destitución del servidor público sujeto a juicio político.

Es factible renunciar a un puesto de nombramiento. La ley determina la forma de hacerlo. Los puestos de elección popular también son renunciables, pero existe la obligación de obtener un consentimiento previo. en el caso del presidente de la República, del congreso de la unión ( art. 86 constitucional ); de los diputados y senadores, de sus respectivas cámaras ( art. 63 constitucional ) En las constituciones de los estados se regula la forma en que lo pueden hacer los servidores públicos locales. La constitución hace intervenir al presidente de la República y al senado en las renunciaciones de los ministros de la suprema corte. Si se cubren los requisitos de ley, todos pueden hacer uso de ese derecho. Cuando existe un juicio de responsabilidad oficial, el principio tiene ciertas limitaciones. Se puede hacer hasta antes de que la cámara de diputados emita una resolución por virtud de la cual determine acusar al servidor público. Con posterioridad a esta acto no es admisible ni procedente la renuncia. La situación del servidor público está *sub judice*. Para el caso de que resulte inocente, lo podrá hacer con posterioridad a la hora en que le sea notificada la resolución correspondiente.

Las licencias también son factibles. El límite para hacerlo es idéntico al de las renunciaciones. Hay variantes: una licencia presentada antes de la resolución de la cámara de diputados, deja sin materia todo intento de exigir responsabilidad mediante la instancia del juicio político; si no hay función no hay privilegio, tampoco tribunal excepcional; puede ser enjuiciado por el ilícito por las autoridades judiciales ordinarias; en este supuesto existe la posibilidad de que a cualquier altura del proceso el servidor público renuncie a la licencia, reasuma el puesto y el juez de la causa se encuentre impedido a seguir conociendo de él.

Es posible que el funcionario sea destituido; quien nombró puede remover; lo podrá hacer hasta antes de la declaración de la cámara de diputados o después de que se dicte resolución



definitiva de inocencia. Quien nombra, presidente o gobernador, no puede interferir en el juicio de responsabilidad.

**CAPITULO SEXTO**  
**SENTENCIA CONDENATORIA A DIVERSOS**  
**FUNCIONARIOS.**

## 6.1. FUNCIONARIOS LOCALES

Cuando se trata de juicios de responsabilidad seguidos contra servidores públicos de los estados, se presentan algunas variantes procesales. No existe texto que autorice la presencia de la comisión de diputados encargada de sostener la acusación, como lo hay cuando se trata de funcionarios federales, legalmente no pueden estar presentes en la sesión correspondiente: la discusión de las conclusiones y de los puntos de acuerdo no se hace inmediatamente después de que las partes, acusado y acusador, hicieron uso de la palabra para alegar, sino que el debate se debe verificar dentro de los tres días naturales que siguen. Por virtud de este plazo se entiende que el funcionario no se encuentra en la antesala del gran jurado, sino que ha retornado al lugar en donde presta sus servicios; a ello se debe que la resolución no se haga saber a él, sino a la legislatura local, debe proveer lo relativo a la suplencia, para el caso de que sea de destitución e inhabilitación; es también a ese cuerpo a quien se debe hacer saber la resolución absolutoria. Como se ha dicho, tratándose de funcionarios estatales, la ley utiliza el término sentencia y no resolución; finalmente, a ambas, la ley da el carácter de declarativa. El plazo fijado es para que el senado se erija un jurado de sentencia, mas no para que se emita la resolución respectiva, aunque pudieran coincidir.

¿Qué quieren decir tanto la constitución como la LFRSP cuando prescriben que la resolución será únicamente declarativa y que se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda? ¿La constitución y la ley son oscuras; no coinciden.

La constitución alude a las legislaturas en plural y la ley en singular; la divergencia pudiera tener o no alguna importancia en función de lo que se entiende debe ser el alcance de la sentencia del gran jurado.

Si la sentencia del gran jurado sólo declara culpable al acusado, mas no lo sanciona, entendiéndose que la función de hacerlo corresponde a las legislaturas de su estado, la importancia de la intervención de estas salta a la vista, es determinante, su suerte sería definida por un reducido número de legisladores sobre los que él tiene ascendente, relaciones de

amistad o sentimientos de odio, por lo que el resultado del nuevo proceso sería bastante predecible. Con una interpretación de esa naturaleza se desvirtuaría la actuación del gran jurado: el cumplimiento del derecho federal quedaría confiada a la discreción de los servidores públicos de los estados. Esto no es razonable. Existe el principio de derecho público de que cada ente ser completo en sí y contener todos los elementos para hacerse obedecer. La federación está facultada para juzgar y sancionar. Pero es el caso de que la constitución utiliza los términos *únicamente declarativa*, que denota que hubo el deliberado propósito de limitar los alcances de la resolución del gran jurado; lo que pudiera confirmar que no se trata de un tribunal de plena jurisdicción.

La otra posibilidad, admitir que el gran jurado es competente para juzgar y condenar, que la notificación a las legislaturas tiene por objeto hacer saber la destitución y la inhabilitación, para los efectos de que en ejercicio de su facultad de crear empleos y de supervisión del gasto público, impidan a las autoridades de sus respectivos estados la contratación del servidor público condenado.

Una tercera posibilidad, que deriva tanto del artículo 110 constitucional y del último párrafo del artículo 24 de la LFRSP, es que la sentencia del gran jurado, es de naturaleza declarativa, por cuanto a que determina que el acusado es culpable y le impone las penas de destitución e inhabilitación. Una vez dictada debe ser notificada a la legislatura del estado al que pertenezca el servidor público para los efectos de que provea a su suplencia y a las restantes, para que impidan sea contratado.

En los sistemas normativos estatales se establece lo relativo a proveer la acefalía: los diputados tienen un suplente; para los magistrados existe, por lo general, la suplencia interina por los supernumerarios; por lo que toca al gobernador, su ausencia se resuelve en forma institucional: las constituciones de los estados proveen suplencia; recurren a sistemas parecidos a los que existen para suplir la falta del presidente de la república; la protesta por lo general, se rinde ante la legislatura local.

Se plantean dos problemas adicionales; uno, el informe que debe reunir el funcionario destituido, tanto de su gestión política, como del manejo de los fondos públicos que le hubieran sido confiados; debe hacerlo dentro del plazo que se le confiera al órgano competente; el otro, el relativo al vacío de poder que existe entre la resolución de destitución que emite el gran jurado por virtud de la cual se separa en forma automática al servidor público local y la notificación que el personal de la cámara de senadores hace de la resolución; no hay problema si ella es notificada a la legislatura local el mismo día en que se emite; hay dificultades si no se hace la notificación oficialmente al reo ni a la legislatura. Mientras no haya notificación, aunque la resolución destitutoria exista, no hay impedimento legal para que el servidor público encausado siga desempeñándose como tal; por otro lado, está claro que es la notificación a la legislatura local la que determine el momento en que debe actuar para proveer lo relativo a la suplencia; la notificación al reo es la que materializa su separación del cargo y lo expone a cometer el delito de ejercicio indebido de servicio público previsto en el artículo 214 del código penal, para el caso de que se empeñe en seguir en sus funciones.

La legislatura local no ejecuta la sentencia del gran jurado; sólo suple los vacíos que ella provoca en la entidad. Sus miembros pueden incurrir en responsabilidad: de seguir considerando como servidor público al destituido; de que en los puestos sujetos a su ratificación, no la niegue en el caso de que un ex servidor público inhabilitado; y cuando pretenda seguir al reo un nuevo juicio por el mismo delito por el que fue juzgado por el gran jurado. Esto último podría dar lugar a un juicio de garantías.

## **6.2. INVESTIGACIÓN DE DESCENTRALIZADAS**

El artículo 93 constitucional consigna un sistema adicional de vigilancia e, indirectamente, de responsabilidad. Como se afirma en otra parte, en realidad se trata de una limitación a la facultad que de investigar tiene el congreso de la unión. Ya se ha hecho el análisis del procedimiento a seguir. Resta hacer una referencia a la composición de la comisión y a las consecuencias del informe que rinda.

Las comisiones ordinarias sólo se componen de legisladores ( arts. 55 y 102 de la ley orgánica ); no puede afirmarse lo mismo por lo que toca a las especiales ( art. 78 del reglamento ); ni la ley orgánica ni en el reglamento se determina lo relativo a la naturaleza de su composición. Es de suponerse que debe ser presidida por un legislador. No existe impedimento legal para que pertenezcan a ella personal dependiente de la cámaras. Es necesaria la intervención del personal de la contaduría mayor; son especialistas en asuntos contables, sobre todo en auditorías. No obstante que ellas depende y es vigilada por la cámara de diputados, no existe impedimento para que los senadores recurran a su personal en las investigaciones que ordenen: se trata de personal del congreso: Es factible la contratación de profesionistas independientes ( art. 75 del reglamento ). Dado que se trata de investigar el funcionamiento de un organismo dependiente del ejecutivo, no es factible que en la composición de la comisión intervengan funcionarios que dependan de él.

Las comisiones ordinarias se integran, por regla general, por diecisiete diputados ( art. 55 de la ley orgánica ): las comisiones especiales, salvo que se determine lo contrario, de tres individuos propietarios y un suplente. La respectiva cámara, a propuesta de la gran comisión, por acuerdo expreso. puede aumentar el número de sus componentes ( art. 74 y 79 del reglamento ).

La cámara que ordena la integración de la comisión investigadora puede fijar un plazo para que esta desempeñe su cometido y le presente el informe correspondiente: también puede optar por no fijar un plazo. en este caso queda a la discreción de sus miembros la ejecución del mandato recibido.

El acuerdo que adopte una cámara por virtud del cual se resuelva investigar a alguno de los organismos que indica el artículo 93, junto con la resolución que apruebe a sus miembros integrantes. se debe comunicar en forma oficial al presidente de la república, por quien presida la respectiva cámara en unión del secretario ( arts. 34, inciso i y 36, inciso d, de la ley orgánica ).

En cumplimiento del mandamiento constitucional y de la orden de la cámara, el presidente de la república debe ordenar al director, presidente o gerente del organismo sujeto a investigación, permita a la comisión desempeñar sus funciones; en él recae la obligación de hacer factible la investigación y la función de eliminar los obstáculos; él es el único que puede allanar las vías para alcanzar los fines perseguidos por la comisión. Esta carece de la facultad de apremiar y sancionar omisiones y reticencias.

La comisión investigadora no delibera en público ( arts. 65 y 97 de la ley orgánica ); sus decisiones se toman por mayoría de votos; su presidente tiene voto de calidad en caso de empate ( arts. 64 y 98 de la ley orgánica ). El reglamento determina que el dictamen deberá contener una parte expositiva y concluir con proposiciones claras y sencillas ( art. 87 ) y que deberá ser presentado al presidente de cada cámara ( art. 21, fracc. XVI ). Es este quien lo hace del conocimiento del presidente de la república.

Si el informe que rinda la comisión es favorable a los funcionarios del organismo no hay mayor cosa que hacer. Todo cambia cuando es adverso. Ciertamente el presidente de la república no está obligado a destituir a los funcionarios responsables del irregular funcionamiento de un órgano descentralizado; pero sería impolítico sostenerlo y un error no privarlo del puesto y ponerlo a disposición de las autoridades judiciales, cuando se detecta que es responsable de ilícitos. Es preferible la destitución del responsable a sostenerlo y correr el riesgo de que se abra un juicio de responsabilidad oficial en los términos del artículo 110 constitucional, ya que se trata de un servidor público cuya responsabilidad sólo es exigible ante el gran jurado.

Por su parte la comisión investigadora y los miembros de la cámara que las nombró, si llegan a la conclusión de que el presidente de la república no hizo nada o no hizo lo suficiente para corregir las deficiencias observadas y sancionar a los responsables, de presumirse la existencia de alguno de los ilícitos previstos en el artículo 7 de la LFRSP, pueden proceder a formular la acusación correspondiente.

**CAPÍTULO SÉPTIMO**  
**CONCLUSIÓN ACTUAL**



Concluye con este capítulo el título segundo del presente trabajo de investigación, y en el fondo no se si logramos encontrar lo que buscábamos, la otra ética, la laica, la que pensamos esta inmersa en el espíritu del juicio político, la imperceptible, la que muy pocos legisladores. pienso. imaginan o conciben, desde los Constituyentes de 1917 hasta los constituyentes actuales. y los Constituyentes que llegaran como resultado del voto popular del 2 de julio próximo. esa ética.

De los capitulos segundo a quinto se desprende simplemente un trabajo de investigación que pretendemos de claridad y documente el marco jurídico del título cuarto de la Constitución, y de la ley reglamentaria respectiva. Cumplimos así con la demanda de investigación que se nos exige en un trabajo profesional como éste.

Pero debo una vez más ser honesto conmigo mismo, honesto con mi generación, honesto con mi herencia histórica y responsable con el futuro; debo ser reflexivo, a pesar de darme cuenta que el título cuarto de nuestra Carta magna, y la ley reglamentaria está enteramente legislado para proteger a la nación de los oscuros elementos, también me doy cuenta que corro el riesgo de formar parte de lo que describí en el capítulo cuarto del primer título del trabajo, ¿lo recuerdan? . ahí donde libere parte de mis perversiones y llame belleza a una obra faraónica de mentira y farza. ahí donde comenté que la plebe se dejó engañar.

Estoy cierto en que pude haberme conformado con realizar un trabajo de investigación para recibirme de Licenciado en Derecho. donde planteará simplemente lo siguiente: ¡ ojo!, voy a ser irrespetuoso y satírico por lo que solicito anticipadamente me sea aceptada una disculpa: 'Señoras. Señores. les comento que me puse a investigar sobre el titulo cuarto de nuestra respetada Carta Magna ya que durante mi etapa universitaria encontré muy interesante, y acorde a los tiempos que vive nuestra nación, preceptos Constitucionales que sancionan a nuestros gobernantes. y les comento que propongo primero que caiga todo el peso de la ley sobre el presidente de la República que no esta como sujeto de juicio político. (planteamiento que en realidad sugiero), y, segundo. les documento todo lo que reza el titulo cuarto de la constitución y la ley reglamentaria (que también hice), para que todos juntos cantemos alabanzas y nos regocijemos por contar con preceptos constitucionales y leyes reglamentarias

que protegen al pueblo de México de los malos gobernantes que abundan en la actualidad, y, complementaria, ya que estos preceptos, ( sería mi conclusión ) , garantizan el imperio del derecho, el principio de igualdad ante la ley, la invidencia de la justicia y el mundo del deber ser. ( quinto párrafo de la conclusión histórica)”

Haber planteado un trabajo así, me hubiera, francamente, deprimido. Talvés la satira anterior tenga su porcentaje de certidumbre, sin embargo, prefiero no caer en la tentación jurídica ya que mi necesidad, y mi intuición, seguramente mi reflexión, me arrastran a pensar que el juicio político no es el edén donde coexisten jurídicamente el imperio del derecho, el principio de igualdad ante la ley, la invidencia de la justicia y el mundo del deber ser; no creo, a pesar de tantos artículos, que sea una figura que ponga a salvo de los malos gobernantes a los gobernados; no creo en fin, en el maquillaje jurídico elevado a rango Constitucional, que personalmente representa la disposición en análisis. Exijo, deje de representar lo que supongo racionalmente es. Propongo que abandone la ética del dominio, y que acceda a ser una disposición metaconstitucional. Propongo que todos los actores e involucrados accedan a este estadio metafísico, incluido el Presidente de la República.

***TITULO TERCERO***

***EL JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO***

***DE LA REFORMA AL ARTÍCULO  
110 CONSTITUCIONAL  
EN CONTRA DEL  
PODER EJECUTIVO FEDERAL***

**CAPITULO PRIMERO**  
**CONCLUSIÓN HISTÓRICA**

En 1857 se abandonó la sacralidad del ejecutivo, que había caracterizado al derecho del primer imperio: ayudada por la irresponsabilidad total, que fue el sello distintivo de la actuación de Santa Anna.

Por primera ocasión se estableció para el presidente de la república una responsabilidad limitada, lo fue en un doble aspecto: uno, por cuanto a que se estableció un tribunal y un procedimiento especial para juzgarlo y otro, en virtud de que se limitaron las razones por las cuales el presidente de la república podía ser enjuiciado. En la historia constitucional se observa una evolución tanto en los procedimientos como en las razones para encausar.

Hubieron variantes en lo relativo a los órganos que enjuiciaban y procedimientos que se debían seguir. Tenía que ser así. El hecho de no existir originalmente el senado y haberlo restablecido en 1874, necesariamente repercutió, mediante reformas, en la constitución. En el texto primitivo el congreso de la unión era quien acusaba y la suprema corte quien castigaba. En 1874 la función de castigar se asignó a la cámara de senadores; se siguió, de alguna manera, el sistema constitucional norteamericano.

Las razones por las cuales el presidente puede ser enjuiciado han variado notablemente. En el proyecto de constitución se proponía su enjuiciamiento por cualquier falta o abuso cometido en el ejercicio de su encargo y por delito grave del orden común. En la sesión relativa al día 27 de noviembre de 1856, la comisión presentó un proyecto, donde propuso: "El Presidente de la República está también sujeto a este procedimiento; pero durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la constitución, ataque a la libertad electoral y delitos atroces del orden común".

Isidoro Olvera, miembro de la comisión, presentó un voto particular en la sesión del 2 de diciembre: donde proponía: "El Presidente y secretarios del despacho son responsables por los delitos de oficio que cometan durante el tiempo de su encargo y los del orden común que tengan un carácter atroz. Don Francisco J. Villalobos, en la sesión correspondiente al 11 de diciembre, coincidía en las razones de enjuiciamiento pero difería en cuanto al órgano que lo haría, él sugería que intervinieran las legislaturas de los estados. Finalmente se fijaron como

causales de responsabilidad la traición a la patria, la violación expresa de la constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

En el proyecto presentado en 1916 por el primer jefe, se propuso al constituyente reducir a dos los motivos de encausamiento: por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Técnicamente no existía problema para determinar cuando se estaba frente al delito de traición a la patria: este estaba debidamente tipificado por el código penal, con vista a la clasificación que durante muchos años existió en la constitución, algunos autores como Tena Ramírez consideraban que ese delito era oficial. Con base en los nuevos textos, tanto fundamentales como secundarios, el criterio ya no es válido en la actualidad, debido a que se eliminó la especie de delitos oficiales y se alude simplemente a la procedencia del juicio político por actos u omisiones de los servidores públicos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y que la traición a la patria no está tipificado como ilícito en el artículo 7 de la LFRSP, por ende no puede ser considerado más que como delito del orden común.

Por virtud del sistema federal la facultad de crear delitos y establecer penas es una facultad que ha sido asignada al congreso de la unión ( art. 73, fracc. XXI ) y a las legislaturas de los estados ( art. 124 ); que la aplicación de ellas corresponde, dentro de su competencia, a los tribunales federales ( art 104, fracc. I ) y a los jueces locales; y que es factible que el presidente de la república incurra en violaciones previstas en una u otras, existe la posibilidad teórica de que pueda ser enjuiciado tanto por jueces federales como locales una vez que haya abandonado el cargo.

En la primera constitución federal, la de 1824, se disponía:

*“ Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:*

- 1. Del Presidente de la federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.*

*II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos 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”.*

Por su parte, la constitución de 1836, en su segunda ley, establecía la posibilidad de que el presidente de la república fuera enjuiciado tanto por delitos oficiales como del orden común; así, con la idéntica generalidad con que apareció en la constitución de 1857.

En relación con el presidente de la república sería aconsejable que los criterios para determinar cuándo se está frente a delitos graves del orden común, se dedujeran de la constitución general y no de las leyes ordinarias. Está de por medio el principio de separación y equilibrio de poderes, la subsistencia del sistema constitucional y la conservación del sistema político. Abundaré más adelante sobre éste tema.

En este momento pensaré como jurista, en vez de cómo político; cuando la definición se confía al congreso, se corre el riesgo de que una simple mayoría, actuando en forma precipitada, sin atender los requerimientos de la justicia y del orden público, asuma tal función y ejerza con vista a intereses mezquinos o pasajeros; o, el otro extremo: que el congreso de la unión, con vista a enemistades pasajeras con el ejecutivo, con el fin de poder deponerlo, expida una ley en la que se estime grave todo delito previsto en el código penal y en los restantes ordenamientos en los que igualmente se consideran tipos penales. Ambos extremos son peligrosos: el primero por cuanto a que establece un virtual sistema de irresponsabilidad legislativa; el segundo por cuanto a que se presta a permitir que el sistema jurídico sea utilizado con fines revanchistas y de lucha partidista.

La solución debiera buscarse a nivel constitucional; ya sea que de los textos existentes se extraigan criterios que lleven a la indicada definición o ya sea por cuanto a que se reforme la constitución y se disponga qué es lo que debe considerarse como delito grave.

Se tendría que recurrir a este último extremo para el caso de que una interpretación cabal de los textos no permita llegar a una solución satisfactoria y clara. Llevada la búsqueda al

máximo nivel jurídico tiene la ventaja de proporcionar una solución institucional, se excluye el oportunismo y el revanchismo: se trataría, o bien de encontrar criterios ya existentes, o de definirlos.

Por virtud de las reformas de 1996, la definición ha sido confiada a las leyes secundarias; el artículo 20 constitucional dispone:

*"1. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución. siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio "*

El código federal de procedimientos penales, en su artículo 194, dispone: *"se califica como delitos graves. para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los artículos siguientes del código penal ... "*

Dado el precepto constitucional y la generalidad del artículo 194 antes citado, para los efectos de determinar los casos en que el presidente de la república puede ser encausado por delitos graves del orden común por el gran jurado, talvés deba tomarse como tales los indicados en ese precepto.

Sin embargo la investidura presidencial trae aparejado un privilegio constitucional que acompaña a la función; ella comienza al rendirse la protesta ante el Congreso de la Unión o la comisión permanente, no antes, y concluye al momento en que la Carta Magna determina por lo que hace al Presidente Constitucional y al sustituto; o al momento en que el Congreso de la Unión lo disponga en la Ley-convocatoria que expida, por lo que hace a presidentes interinos.

La inmunidad del presidente de la república comienza el día primero de diciembre, al momento de rendir su protesta y concluye seis años después, el 30 de noviembre a las veinticuatro horas. No comienza antes, ni concluye después; esto es lo que se desprende de la constitución y no lo que en forma indebida ha enseñado la práctica. Los privilegios son de aplicación e interpretación estricta.



La inmunidad cesa al momento en que constitucionalmente concluye la función, el 30 de noviembre para el presidente constitucional; por ello no deja de ser primero, una exageración de mi parte y segundo una irregularidad el que se prolongue de hecho su inmunidad once horas más y se retrase, por igual tiempo, la del entrante, como consecuencia de la práctica de rendir la protesta el día primero de diciembre.

Existe la posibilidad desde luego de que el presidente de la república incurra en la comisión de ilícitos tanto por el ejercicio de su encargo, como por su actividad ordinaria; no se ha previsto su irresponsabilidad; se ha establecido simplemente una inmunidad temporal, se le ha puesto en forma transitoria al margen del sistema ordinario de investigación de ilícitos que se ha confiado al ministerio público y de castigo depositado en el aparato judicial. Se ha atribuido al gran jurado la competencia exclusiva de juzgarlo y la cámara de diputados la de investigar posibles delitos en que incurra y la de acusarlo, probar y alegar. Respecto del principio de separación de poderes se ha previsto que esa competencia excepcional sea restringida y limitada. El presidente, mientras lo sea, no puede ser acusado y juzgado por los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen gobierno a que alude el artículo 7 de la LFRSP ni por todos los delitos previstos en las leyes penales, tanto federales como estatales. Sólo puede serlo por el de traición a la patria y los graves del orden común.

Concluido el periodo de su mandato o una vez que ha dejado de ser presidente, por renuncia o licencia, entonces desaparece el privilegio y operan los sistemas ordinarios y comunes de enjuiciamiento, tanto el confiado al gran jurado, como el asignado a la justicia ordinaria. *"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"*. Dispone el segundo párrafo del artículo 108 constitucional; de conformidad con el cuarto párrafo del artículo 111 y artículo 114 de la carta magna, para exigirle responsabilidad, se tiene que acudir ante el gran jurado dentro del año que sigue.

De lo anterior se desprenden las siguientes consecuencias:

Que el presidente puede incurrir en algún acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, pero que por ellos no puede responder mientras sea presidente; pero no hay impedimento para que se le exija responsabilidad una vez que ha dejado de ocupar el alto puesto; la constitución no establece una irresponsabilidad, sólo establece el momento en que ella sea exigible. En busca de un pacífico ejercicio del mandato, la constitución ha puesto al presidente de la república al margen de enjuiciamiento, pero no ha previsto que sea irresponsable, y que no pueda ser enjuiciado una vez que ha cesado en sus funciones.

Que también es responsable por los delitos del orden común que cometa si son graves lo puede ser durante su mandato mediante la intervención del gran jurado; si no lo son, debe responder de ellos ante las autoridades judiciales ordinarias una vez que ha cesado de ser presidente.

Si se trata de algún ilícito de los previstos en el artículo 7 de la LFRSP, quien conoce de la responsabilidad de un ex presidente de la república es el gran jurado y lo puede hacer únicamente durante el año que siga a la fecha en que abandonó el cargo. Para el caso de que no asuma una nueva función pública sólo procederá inhabilitarlo. En caso contrario procede su destitución y la inhabilitación.

Ni la constitución ni la LFRSP han establecido su irresponsabilidad; no se trata de un caso más de inviolabilidad similar al que existe a favor de los diputados y senadores previstos expresamente en el artículo 61 constitucional. Para suponer su total irresponsabilidad durante el mandato y una vez concluido se requiere texto expreso. No lo hay. Se debe aplicar la regla general. Ciertamente no le es aplicable la LFRSP mientras ocupe el cargo, pero sí cuando lo abandona: entonces no hay principio jurídico que lo impida. Las leyes penales también le son aplicables, lo son en forma parcial, en lo relativo a delitos graves. En los restantes es preciso esperar a que cese la inmunidad temporal.

Rescato para mi trabajo lo dicho por los miembros de las comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales y de justicia cuando, en su dictamen de fecha 6 de diciembre de 1989, recaído a acusación formulada por Samuel del Villar en la que solicitó se instituyera juicio político entre otros a Miguel de la Madrid Hurtado, sostuvieron:

*La interpretación que reiteradamente se ha dado a este precepto por los numerosos estudios de derecho constitucional que existen sobre el particular es que el Presidente de la República, además de no ser responsable políticamente, durante el tiempo de su cargo disfruta de inmunidad respecto a las conductas delictuosas contempladas en la legislación penal, y que sólo puede resultar responsable, mediante la acusación y la demostración de los hechos, del delito específico de traición a la Patria y de delitos graves del orden común.*

*Por otra parte el artículo 110 constitucional, al enumerar a los sujetos que pueden ser motivo de juicio político, no incluye al Presidente de la República, por lo que jurídicamente lo está excluyendo de dicho juicio de responsabilidad y de dicho procedimiento, lo cual se confirma además en la fracción I del artículo 109 de la propia constitución.*

*La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece en el artículo 2 que son sujetos de dicha ley y consecuentemente de los procedimientos en ella señalados (el juicio político y de declaración de procedencia), los servidores públicos mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional.*

*Cabe señalar que el presidente de la república no está comprendido en dichos párrafos, pues su responsabilidad esta limitada sólo a los casos ya expuestos, se encuentra contenida en el párrafo segundo de dicho numeral. Consecuentemente el presidente de la república no es sujeto de la ley comentada, y menos aún de los procedimientos que en la misma establece ante el congreso de la unión en materia de juicio político y de declaración de procedencia o desafuero. Lo anterior se encuentra reforzado por el artículo 5 de dicha ley, el cual establece que sólo son sujetos de juicio político los servidores públicos que se mencionan en el expresado art. 110 de la citada constitución general de la república, y por el artículo 25 de la misma ley de que se viene haciendo mérito, el cual previene el procedimiento de desafuero para los funcionarios o servidores públicos consignados en el primer párrafo del artículo 111 de la constitución, entre los cuales asimismo, no se incluye al presidente de la república, el*

*que por lo que toca a su responsabilidad limitada, reiterando lo antes dicho, sólo se previene en el cuarto párrafo de dicho artículo 111.*

Es factible que el presidente de la república cometa algún delito durante el tiempo de su ejercicio. Si es grave y no es sancionado por el gran jurado puede ser enjuiciado, una vez que cese en sus funciones, por la autoridad judicial competente. El hecho de que no se le juzgue durante su mandato no significa un perdón del delito. Sólo se difiere su enjuiciamiento. Si no es grave, la acción judicial puede iniciarse una vez que cesa el mando.

**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**CONCLUSIÓN REFLEXIVA**

Soy hombre de política, soy hombre de estado, soy un profesional del derecho y la justicia, aspiro a ser hombre de poder, aspiro encabezar la herencia histórica del pueblo de México, sus luchas, sus pasiones; he vuelto mías las aspiraciones y las ilusiones de mi raza mestiza, he vuelto míos los rencores, las humillaciones, las traiciones, tomaré cartas; comparto en sangre, las grandes causas del engrandecimiento nacional y la custodia de la República, soy honesto conmigo mismo, he plasmado, parte de la historia de mis pensamientos, y de mis principios de conducta.

Dejo simplemente un trabajo inconcluso, pero completo, inconcluso debido a que tan sólo es el resultado de 26 años de historia personal, compuesta por mentes de siglos anteriores.

De ahí que pretenda establecer en la investigación del Juicio Político reflexiones del problema de la relación entre política y derecho, entre política y moral, cuestión muy compleja de interdependencia recíproca, interdependencia que verdaderamente esta inmersa en el sentimiento del juicio político.

El juicio político es derecho, es política, es ética. No planteo una simple reforma constitucional que me hubiera llevado una veintena de páginas, planteo una reforma legislativa, una reforma de la política, y una reforma de la ética, reforma entendida como interdependencia, mezclada, no aislada.

Cuando por derecho se entiende el conjunto de las normas en el que se desenvuelve la vida de un grupo organizado, la política tiene que ver con el derecho bajo dos puntos de vista: en cuanto la acción política se lleva a efecto a través del derecho, y en cuanto el derecho delimita y disciplina la acción política.

Bajo el primer aspecto el orden jurídico puede ser producto del poder político. Donde no hay poder capaz de hacer valer las normas impuestas por él recurriendo en última instancia a la fuerza, no hay derecho. En rigor se trata del derecho positivo y no del derecho natural, del derecho como es entendido por el positivismo jurídico, por la doctrina según la cual no hay otro derecho que el existente, directa o indirectamente reconocido por el poder político.

Mi reflexión se sustenta en la máxima Hobbesiana del positivismo jurídico: "no es la sabiduría, sino la autoridad, la que hace la ley", palabras que no podían ser más claras sobre todo cuando entendía a las leyes como las vivas, las armadas, "no es la palabra de la ley, sino el poder de quien tiene en sus manos la fuerza de una nación lo que hace eficaces a las leyes"<sup>60</sup>. Yo propongo que sea la sabiduría.

¿Es el juicio político un precepto de derecho positivo?. Así, sin algo más. Cuando inicio el estudio de licenciatura, me consideré un jusnaturalista, al escuchar de uno de mis profesores que las normas del derecho natural son consideradas válidas no porque sean efectivamente aplicadas, sino porque son consideradas justas, con apego a los principios éticos, la experiencia me lleva ahora al positivismo jurídico y al jusnaturalismo teórico, ya que resultaría que sólo el derecho positivo, mas no el derecho natural, es lo que correctamente se puede llamar derecho.

Me niego a creer como jurista que he investigado un artículo de derecho positivo, frío, vacío, debo creer que hay algo más, y si no es así, propongo que lo sea.

Desde esta perspectiva, en la que el derecho es producto del poder, el vínculo entre el poder político y el derecho es simple: una vez definido el orden jurídico, entendido exclusivamente como derecho positivo, como orden coactivo, (diferencia entre moral y derecho) la existencia del orden jurídico depende de la existencia de un poder político definido.

Dicho de otro modo: una vez reducido el derecho a producto de un poder capaz de imponer reglas de conducta coactivamente, ¿cómo podríamos evitar la reducción aún más del derecho a puro y simple poder, y el orden jurídico a orden basado exclusivamente en el derecho del más fuerte?. Este es mi planteamiento fundamental. Yo sostengo que el juicio político es simplemente un precepto de poder; por eso propongo que sea algo distinto.

Necesitamos que tenga correspondencia la ley al ideal de justicia.

<sup>60</sup> Hobbes, *Opere politiche*, Utet, Turin, 1959, t. I, p. 402.

Y cada vez que hago una propuesta, me surgen más dudas. ¿qué es la justicia?, ¿existe un ideal universal que permita establecer con claridad esta pregunta?, se nos enseñó que es "dar a cada cual lo que le corresponde", o "cada cual debe hacer lo que le toca", o "no hagas a otros lo que no quieras que te hagan", ¿quién decide el contenido de lo justo, si no el que tiene el poder de tomar decisiones que valen coactivamente para todos, y en consecuencia, una vez más, el detentador del poder político?.

Muchos han comentado algo supremo en sabiduría: no puede ser el poder político el que produce el derecho, sino el derecho el que justifica el poder político. Hace mucho leí, no recuerdo donde, una frase que me pareció una bella perversión: de entre todas las desigualdades humanas, ninguna tiene tanta necesidad de justificarse como la desigualdad establecida por el poder"; en fin, toda la historia del pensamiento político occidental esta surcada por la pregunta: ¿qué es mejor, el gobierno de las leyes, o el de los hombres?.

Por su origen, sea que haya derivado de la naturaleza de las cosas y transmitida por la tradición o que haya sido descubierta por la "sabiduría" del legislador, la ley permanece en el tiempo. La idea de la primacía del gobierno de las leyes se transmite de la antigüedad clásica al pensamiento jurídico medieval, y de este al pensamiento moderno, alcanzando su perfección teórica en la era del constitucionalismo, según la cual no hay ninguna diferencia entre gobernantes y gobernados con respecto al imperio de la ley, porque el propio poder de los gobernantes esta regulado por normas jurídicas constitucionales que emanan de los mismos gobernados: ambos temas resaltan suficientemente la compleja relación entre política y derecho.

No menos interesante es establecer el ingrediente que complementa la triada de la que hablo, la interacción de la política y la moral. No obstante, es necesario aclarar de inmediato que se trata de un problema localizado en un plano especial, porque se plantea en la perspectiva deontológica y no en la ontológica. De verdad espero comparta conmigo lo interesante de la filosofía de estos planteamientos que impregnan, o deben impregnar la razón del juicio político.



Debemos para ello interrogarnos sobre cómo debe conducirse quien actúa políticamente, cuando la política tiene que ver no con su esfera de aplicación, sino con el sistema normativo al que obedece. A fin de cuentas, estamos ante el problema que generalmente se plantea en los siguientes términos: una conducta que es considerada obligatoria en moral, ¿es igualmente obligatoria en política?. O, al revés lo que es lícito en política ¿lo es también en moral?. Dicho de otro modo: ¿se pueden dar acciones morales que sean no políticas, y acciones políticas que sean no morales?, y a todas estas preguntas ¿de que manera podemos darles forma dentro de esta triada de moral política y legislación?. Es eso lo que busca el presente trabajo de investigación ya que afirmo una vez más que el juicio político definitivamente esta compuesto por esta triada; mi propuesta esta relacionada con su invaluable fusión.

Considero que estas interrogantes nacieron con la formación de los grandes estados en los que mediante la conducta de los detentadores del poder la política se muestra cada vez más como el lugar en el que se desenvuelve la voluntad de poder, un teatro mucho más vasto de interrogantes e irreflexiones que vinculan al derecho la política y la moral.

No por casualidad creo el primer escritor político que presenta con claridad esta disyuntiva es Nicolás Maquiavelo. que escribe su tratado sobre el príncipe al inicio de un siglo durante el cual ocurre el gran conflicto entre Francia y el Imperio, donde estallan las guerras de religión que sangraron a Europa. Lo invito a la lectura del capítulo XVIII de El Príncipe, donde Maquiavelo se pone frente al problema de si el hombre de estado, el político se haya obligado a respetar los pactos, el derecho. El que el derecho debe ser observado es un principio fundamental de la moral, y creo suponer que Maquiavelo no tiene duda sobre el particular pero advierte, y lo comparto reflexivamente, que los príncipes que tuvieron en poca monta ese principio realizaron "grandes cosas".

Siguiendo con la reflexión de esta triada ¿a qué están llamados los príncipes, los que encabezan el sumo poder político? ¿ha cumplir el derecho, los pactos, o a realizar grandes cosas?. Y, si por respetar los pactos, no logran hacer grandes cosas ¿pueden ser considerados buenos políticos?. en conclusión en el mismo capítulo Maquiavelo expone su pensamiento. el que igualmente comparto, allí donde afirma que para juzgar sobre la bondad o maldad de una

acción política es preciso mirar el fin, es decir, el resultado de la acción y formula la siguiente máxima que ha sido pilar del pensamiento político, jurídico y moral de muchas naciones occidentales incluyendo nuestro país: "procure, pues, un príncipe ganar y conservar el estado, que los medios siempre serán considerados honorables y loados por todos", la famosa interpretación de "el fin justifica los medios". Una vez más sostengo que como esta, el artículo que investigo responde a una sola moral, a un solo principio jurídico: el dominio. Por eso mi reforma integral.

Es el artículo 110 Constitucional y todos los relacionados con el título IV de la Constitución y su respectiva ley reglamentaria, tal como lo conocemos, un artículo que protege al príncipe de la República Mexicana, además de vacío, primero por la notoriedad de que no aparece, segundo por que son sujetos de juicio todos los integrantes de su real corte, tercero, porque cuando aparece las razones por las que se le puede enjuiciar son jurídicamente laxas, cuarto, porque bajo su cetro se extiende un aparato de control y vigilancia elevado a rango de secretaría, capaz de hacer pedazos a cualquiera de los detentadores subalternos a él, y por último, en ningún lado respiro otro sentimiento que no sea el del control absoluto de estado en manos de una sola persona. Esa es la columna vertebral de la reforma que planteo. Deseo respirar nacionalismo, patriotismo, justicia, legalidad, equidad, ilusiones.

Pues bien, esta máxima del pensamiento político preside la acción política y la distingue de la acción moral, sometiendo al derecho. Además se volvió el núcleo duro de la llamada doctrina de la razón de estado, según la cual la política tiene sus razones y, por tanto, sus justificaciones, que son diferentes de las razones y, en consecuencia justificaciones del individuo que actúa con vista a sus propios intereses. Es como decir que en virtud del interés colectivo el político puede hacer lo que no le está permitido al sujeto o, de otra manera la moral del político no corresponde a la del individuo. ¿Cuáles son las razones más que suficientes?, me pregunto esto desde el día en que me enseñaron que la iglesia se lanzó a las cruzadas y a la inquisición por motivos más que suficientes, dos pasajes de las titánicas masacres en la historia. Es obvio que eran razones de estado, la conservación de la supremacía de un estado, independientemente de que se emprendiera la más perversa de las acciones.

Verdaderamente me resulta difícil el fusionar dentro de una sola propuesta tres ingredientes que se entremezclan para coincidir en algunos puntos y para alejarse en otros. Rescato mi naturaleza de jurista y pretendo someter a la triada bajo el principio amorfo de la justicia, justicia que se nos enseña como legalidad y como igualdad y caigo en la impresión de que reflexiono sobre variaciones de un mismo tema o sobre unos cuantos temas fijos.

Concluyo afirmando que cuanto más reflexiono más rápido llego a ninguna parte, la reforma que planteo es simplemente un ideal, pero no deja de ser reforma. Una reforma que ignore la frialdad del derecho positivo y que se nutra de otros principios. Reforma que fusione la triada. Reforma que lograremos sólo si creemos en ella.

Afirmé al inicio del presente trabajo que el juicio político es simplemente un instrumento de dominio y exhorté a la reflexión orientada a lo profundo, reflexión necesaria para darle otro sentido a la reforma legal que propongo, tal vez sea la ética tal vez sea la política tal vez el derecho positivo, no se, he hablado de todo y sigo sin encontrar el hilo que vincula científicamente, la filosofía de la nueva ética política, la nueva ética de gobierno que propuse con la acción de gobierno sustentada en normas jurídicas éticas. Deseo encontrar el sentimiento que inspiró a cientos de miles de mexicanos a derramar su sangre en las campañas de nuestra amada nación para darnos patria y libertad a nosotros, cuando ni nos conocían o imaginaban existiéramos, y vincularlo científicamente con la triada; y luego científicamente volverlo parte de la esencia de nuestros hombres de estado, de los hombres de la política, de los hombres del derecho. Exigi que el sentido de la ley en análisis deje de ser un mecanismo de control y espero que se logre. Son muchas las reflexiones que he vertido para lograr este propósito.

Solo si asumimos nuestra responsabilidad histórica con el derecho, con la política y con la ética con la sola finalidad de entregar nuestra única vida al servicio y bienestar de la vida de los demás, habremos logrado una reforma legislativa integral tal como la propongo.

**CAPITULO TERCERO**  
**CONCLUSIÓN Y PROPUESTA LEGISLATIVA**

Hacemos en este momento una Propuesta de Reforma al artículo 110 Constitucional para que el texto quede de la siguiente manera:

#### “TITULO CUARTO

##### De las Responsabilidades de los Servidores Públicos

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político *El presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, 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 del 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 o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos”.

Debo reconocer que es una propuesta de derecho positivo. Es una propuesta que en este momento no existe, y que hasta en tanto no se reflexione sobre alguno de los planteamientos que realice, estará lejos de existir.

La propuesta de adición al artículo 110 de la Constitución como la propongo, con todos los planteamientos vertidos, y de realizarse, necesariamente nos llevará a la reforma de muchos otros artículos Constitucionales, de la parte dogmática y orgánica de la constitución, de sus leyes reglamentarias, de las leyes secundarias.

Si sentimos la espiritualidad de la reforma que propongo, y la alejamos de la simple reforma de derecho positivo, lograremos talvés, con ese primer planteamiento, emprender una reforma nacional que vaya más allá de las leyes, que vaya más allá de la nueva ética política, de la nueva ética de gobierno; lograremos “La Reforma Nacional Mexicana”. Esto es lo que mi herencia y mi compromiso proponen. Sólo esto, nada más.

**CAPITULO CUARTO**  
**CONCLUSIÓN FINAL**

Concluyo el presente trabajo, contento por el esfuerzo, seguro de que sólo he logrado dar respuesta a una milésima parte de mis dudas, de mis reflexiones, de mis planteamientos, que son los que dan forma a mis ilusiones y mis sueños. Como trabajo que se comparte, estoy seguro de que quien lo lea, lejos de encontrar respuesta a sus propias dudas, lo convenceré de que mientras más respuestas encontramos, más dudas nos exaltan.

Hace tiempo, a propósito de pensamiento, tuve oportunidad de escuchar que para ascender al ciclo de los clásicos un pensador debe haber reunido las siguientes tres eminentes cualidades:

- debe ser considerado como un interprete de la época en que vivió, de manera que no se pueda prescindir de su obra si se quiere conocer el espíritu de su época;
- siempre debe ser actual, en el sentido de que cada generación sienta la necesidad de releerlo y al hacerlo brinde una nueva interpretación de él, y;
- reunir en una mente, todas las mentes de siglos anteriores.

No quiero caer en la concepción que Marx aceptó en relación con el estado, finalmente es en el estado donde se mezclan la ley, la política y la ética con cada uno de los integrantes de su sociedad, con cada uno de nosotros.

No pretendo hacer la enésima exégesis de los textos y proponer otra interpretación más de la concepción de Marx del estado. No sabría que otra cosa agregar a lo que ha sido escrito durante cien años de estudios Marxistas, de los que confieso, conozco la un millonésima parte, ¿quién podría conocerlos todos?, y tampoco sabría ofrecer una interpretación diferente que merezca ser discutida.

Regreso, no puedo aceptar la tesis de Marx donde el estado no es el Reino de la Razón, sino de la fuerza: no es el reino del bien común, sino del interés parcial; no tiene como fin el bienestar de todos, sino de los que detentan el poder. De aquí la tendencia a considerar todo estado una dictadura y a calificar como relevante sólo el problema de ¿quién gobierna? (burguesía o proletariado) y no el ¿cómo gobernar?. Descuido de consecuencias funestas en la cultura y en la acción política de la izquierda, que admira a Marx al grado de deidad. ¿sabrán esto el consejo general de huelga, o los delincuentes del EZLN?.

Resultaría para mí apasionante reflexionar sobre todo lo que se ha escrito sobre la doctrina política del estado, desde las idealistas donde aparecen las utopías (estado óptimo de gobierno), a las realistas (relaciones del dominio); desde las racionalistas (¿porqué existe el estado?) hasta las historicistas (¿cómo nació el estado?), y así entre otras.

Lo más importante resulta de lograr algún día, con las aportaciones históricas y las nuestras, un Estado donde impere el derecho, donde reine el bien común, donde prevalezca la justicia, donde se haga realidad el sueño de igualdad, equidad, fraternidad y libertad; donde se mezcle la triada política- moral- derecho a favor de todos los hermanos de sangre mestiza.

La reforma propuesta en contra de quien encabeza el esfuerzo nacional, es un paso pequeño hacia la construcción de un nuevo sentimiento nacional.

Propongamos y pongamos en marcha, todos, cada uno de nosotros, una sólida reforma espiritual hacia una nueva visión de estado, hacia una nueva ética política, una nueva ética de gobierno, una nueva razón jurídica, todo lo que nos permita construir la más grande obra de ingeniería legislativa donde la ley sea el pilar en que descansa el sueño Mexicano.



## ***BIBLIOGRAFÍA.***

- Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano; De las responsabilidades de los servidores públicos; Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana; Secretaría de Gobernación.
- De principatibus: en la obra de Niccolo Machiavelli; Opere politiche; A Cura di Mario Puppo. Le Monier. Firenze, 1969.
- Antonia Fraser, Cromwell, The lord protector; Dell Publishing, Co. Inc.; Nueva York.
- Gerard Walter; La revolución Inglesa; editorial Grijalbo; barcelona, 1971.
- George Maculay Trevelyan; Historia política de Inglaterra; Fondo de Cultura Económica; México, 1984.
- Tito Livio. Historia Romana, primera década, libro segundo.
- Arteaga Nava, Elisur; derecho Constitucional; Colección Juristas Latinoamericanos; Oxford University Press; Harla México.
- Derechos del pueblo mexicano; México atraves de sus Constituciones; H. Cámara de Diputados LV Legislatura; Tomo X.
- Francesco Carnelutti, Principios del proceso penal; Ediciones jurídicas Europa-América; Buenos Aires. 1971.
- Herrera y Lasso. Manuel; Estudios Constitucionales, 1964.
- Becerra Bautista. José; El fuero Constitucional; Editorial Jus; México.
- Cárdenas, Raul F: Responsabilidad de los funcionarios públicos; Editorial Porrúa, México 1982.
- Ivor jennings; El régimen político de la Gran Bretaña, Editorial Tecnos; madrid; 1961.
- Becerra Bautista. José; El proceso civil en México; Editorial Porrúa, México 1982.
- Isaac Asimov: Los estados Unidos de la guerra civil a la primera guerra mundial; Alianza editorial; Madrid. 1986.
- Raoul berger. Impeachment, The Constitutional problems; Harvard University Press; cambridge Mass. 1974.
- Rabasa. Emilio: La Constitución y la Dictadura.
- J. Onolan: Éléments de droit pénal; París 1886, Tomo II.

- Giuseppe Bettiol: Diritto penale; Padova. 1976.
- Pietro Bonfante: Storia del diritto romano; A. Giuffrè Editore; Milano, 1959.
- Eugenio Cuello Calón; Derecho Penal; Editora Nacional, México, 1953.
- Juan Sela: Ilustración del derecho Real de España; Imprenta de Galván, México, 1833.
- Demetrio Sodi: Nuestra Ley Penal; A. Carranza y Cia.; México, 1905.
- Ricardo Abarca: Derecho Penal Mexicano; Editorial Jus, México.
- Carranca y Trujillo, Raul; Derecho Penal Mexicano; Antigua librería Robredo, México, 1956.
- Trigueros Laura: La ejecución de sentencias interestatales en los estados de la federación; Análisis comparativo en revista de investigaciones jurídicas, número 6, México, 1982.
- Diccionario Razonado de legislación y jurisprudencia; Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- Enciclopedia Jurídica Omeba.
- Diccionario de la lengua española.
- Hobbes: opere politiche, utet, Turín, 1959.
- Mora, José María Luis; Obras completas, histórica, política, diplomática y varia; instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora; Secretaría de Educación Pública; México 1987.
- Norberto Bobbio: Política y derecho. Norberto Bobbio: el filósofo y la política; Fondo de Cultura Económica. México. 1996.