

20721
130



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLÁN"

"JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO: NECESIDAD DE
INCLUIR AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DENTRO
DE DICHA FIGURA DE RESPONSABILIDAD".



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALEJANDRA HERNÁNDEZ FLORES

ASESOR: LIC. ALFREDO PÉREZ MONTAÑO.

ACATLÁN, EDO. DE MÉXICO. OCTUBRE DE 2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A





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.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS:

Porque eres fuente de todo lo bueno.
Eres tú quien rige cada uno de mis actos
y me alienta a ser mejor día con día.

A MIS PADRES:

Porque siempre me han brindado
lo mejor de sí; espero compensar
cada uno de sus esfuerzos.

A MIS HERMANOS:

Por demostrarme que puedo contar
con ustedes siempre; son mis más
preciados amigos.

A LA UNAM:

Por haberme dado la oportunidad
de ingresar a su recinto y hacer
de mí una profesional.

**A MI ASESOR:
Lic. Alfredo Pérez Montaña**

Mi agradecimiento por la confianza
y apoyo en la realización del
presente trabajo.

A LOS INTEGRANTES DEL H. SÍNODO:

Lic. Alfredo Pérez Montaña
Lic. José Luis Velasco Lozano
Lic. Luciano Aguirre Gómez
Lic. Luis Gustavo Vela Sánchez
Lic. Virginia Reyes Martínez

Por sus acertados comentarios.

**A TODAS Y CADA UNA DE LAS
PERSONAS QUE DE UNA U OTRA
MANERA HAN CONTRIBUIDO EN
MI FORMACIÓN PERSONAL Y
PROFESIONAL. SUS COMENTARIOS
Y AFECTO SON DE INESTIMABLE
VALOR.**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPITULO I	6
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO	6
1.1. EL IMPEACHMENT	6
1.2. EL JUICIO DE RESIDENCIA	17
1.3. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812	24
1.4. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824	27
1.5. LA CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836	31
1.6. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857	35
1.7. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917	38
CAPITULO II	43
EL FUERO CONSTITUCIONAL	43
2.1. DEFINICIÓN DE FUERO	43
2.1.2. EL FUERO-INMUNIDAD	45
2.1.3. EL FUERO DE NO PROCESABILIDAD	47
2.2. DIFERENCIA ENTRE INMUNIDAD Y FUERO	50
2.3. SERVIDORES PÚBLICOS QUE GOZAN DE FUERO	52
2.4. EL ESTADO DE DERECHO	53
CAPITULO III	56
LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN MÉXICO	56
3.1. DEFINICIÓN DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA	56
3.2. MARCO LEGAL DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA	57
3.3. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA	59
3.4. EL ARTÍCULO 109 CONSTITUCIONAL	65
3.5. CONDUCTAS GENERADORAS DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA	69
3.6. OTROS TIPOS DE RESPONSABILIDAD PREVISTOS EN NUESTRO RÉGIMEN CONSTITUCIONAL	73
CAPITULO IV	81
EL JUICIO POLÍTICO EN NUESTRO DERECHO POSITIVO	81
4.1. CONCEPTO	81
4.2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	83
4.3. ÓRGANOS COMPETENTES	84
4.4. PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLÍTICO	85
4.5. SANCIONES DEL JUICIO POLÍTICO	99
CAPITULO V	105
SITUACIÓN ACTUAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	105
5.1. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 108 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	105
5.1.1. TRAICIÓN A LA PATRIA	112
5.1.2. DELITOS GRAVES DEL ORDEN COMÚN	115
5.2. ANÁLISIS DE RESPONSABILIDADES EN LOS ÚLTIMOS DOS SEXENIOS	117
5.2.1. CARLOS SALINAS DE GORTARI 1988-1994	118

5.2.2. ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN 1994-2000.....	124
5.3. PROPUESTAS DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA FEDERAL VIGENTE.....	131
CONCLUSIONES.....	139
BIBLIOGRAFÍA.....	144



INTRODUCCIÓN

En nuestro país son cada vez más continuos los abusos por parte de quienes detentan el poder, es por ello que hoy por hoy se requiere de mecanismos eficaces que prevengan o sancionen a aquéllos que realicen conductas contrarias a derecho, ello sin olvidar que actualmente nuestra Constitución contempla ya la existencia de diversos medios reguladores de tales conductas, tal es el caso del denominado "juicio político", sin embargo, dicho instrumento no resulta del todo eficaz, ya que sólo le es aplicable a los servidores públicos contemplados en la Ley de la materia, no así al representante del Poder Ejecutivo a nivel Federal, quien en muchas ocasiones ha violado los postulados de nuestra Carta Magna, sin poder ser sujeto a dicho juicio, lo cual nos hace pensar que éste se encuentra por encima de la ley.

A mayor abundamiento, cabe señalar que aún y cuando se tomó de experiencias de otros países la figura del juicio político para sancionar las conductas de altos servidores públicos que dañaran las instituciones del país, la imprecisión primero, y después la omisión expresa en este terreno, han significado una inexplicable impunidad casi absoluta para el más alto servidor público del país: el Presidente de la República, toda vez que sólo se le puede juzgar durante el tiempo de su encargo por traición a la patria o delitos graves del orden común, lo que resulta, como ya lo hemos mencionado, fuera de todo Estado de Derecho.

Así, tenemos que en la Constitución de 1824 se permita el enjuiciamiento del Presidente, además de las conductas enunciadas con

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



antelación, por actos dirigidos a impedir que se hicieran elecciones o que tomaran posesión los electos; esto es, por situaciones que atentaran contra la democracia, lo que le daba una connotación política.

También, en la Constitución de 1857, se permitía el juicio político contra el Presidente de la República por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral.

No obstante, aún y cuando nunca se llevó a cabo este procedimiento, en la Constitución de 1917 se eximió al Jefe del Ejecutivo de la responsabilidad política.

Ahora bien, se dijo y se sigue repitiendo, que dada la alta investidura del Presidente, permitir la posibilidad de ser objeto del juicio político por parte del Congreso de la Unión, entorpecería la consecución de los objetivos del gobierno y lo colocaría en el terreno de la "pasión política"; sin embargo, lo cierto es que en un sistema democrático de pesos y contrapesos, la existencia de una figura de control a los excesos de poder por parte del Congreso, fortalece la democracia, lejos de debilitarla.

Precisamente, la alta responsabilidad que tiene el Presidente de la República, implica un estricto apego a la Ley y a las instituciones del país, por lo que deben existir mecanismos para sancionar conductas contrarias a estos principios; si contáramos con este mecanismo de control hacia el Presidente de la República, seguramente no se hubieran cometido los abusos que arrojaron los sexenios pasados y que resentimos en la actualidad. Es éste el principal motivo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



por el cual se lleva a cabo la presente investigación, misma que se desarrollará en las páginas subsecuentes y que se encuentra integrada por cinco capítulos en donde mencionaré el origen y evolución del juicio político en nuestro país; hablaré del fuero constitucional, haciendo hincapié en el Estado de Derecho como régimen jurídico inquebrantable; expondré el marco legal al que se encuentran sujetos los servidores públicos; del mismo modo, indicaré el procedimiento para llevar a cabo el juicio político; y por último, me adentraré al estudio de la situación actual del Presidente de la República, analizando para tal efecto el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, haciendo un breve comentario sobre las actuaciones presidenciales en los dos últimos sexenios, para finalmente proponer reformas a la Constitución Federal vigente y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a efecto de que pueda proceder dicho juicio en contra del primer mandatario por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, por violaciones graves a la Constitución y las leyes federales que de ella emanen, y por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

La importancia de establecer ciertas responsabilidades a este funcionario, y que estas sean factibles de ser sancionadas, traerá consigo la existencia de un verdadero Estado de Derecho, y por lo tanto que los ciudadanos recobren la credibilidad en las instituciones de este país, ya que el Ejecutivo Federal no será intocable y podrá responder de las actuaciones que realice fuera del marco legal.



CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL JUICIO POLÍTICO EN MÉXICO

1.1. EL IMPEACHMENT

Siendo la responsabilidad de los funcionarios públicos un signo de la democracia, en todos los regímenes que bajo esta forma de gobierno se han estructurado se han implantado instituciones jurídicas que la prevén sustantivamente y la regulan adjetivamente, tal es el caso en nuestro país del denominado juicio político, figura jurídica que tiene como antecedente remoto al *Impeachment* inglés, y como antecedente mediato al *Impeachment* norteamericano.

Así, tenemos que el juicio político que regula nuestra Constitución, tiene como antecedente la figura del *Impeachment* consagrado en la Constitución de los Estados Unidos de América, que por otra parte tomó los precedentes del *Impeachment* Inglés.

A este respecto el doctor González Rubio nos dice: *“La historia política en Inglaterra puede verse como la lucha entre el Rey y el Parlamento por el ejercicio del poder”*.

“La noción de Ley no era la misma que hoy tenemos... — una Ley impuesta por la autoridad, que puede ser modificada o derogada mediante los procedimientos establecidos— la Ley se consideraba en parte como precepto invisible

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



y en parte como revelación divina. La Ley se daba a conocer por boca del Rey en nombre del cielo y en el suyo propio. Un límite divino a la revelación divina, era imposible...”¹

En efecto, Inglaterra se caracterizó por el gobierno de una monarquía absolutista que al paso del tiempo fue reemplazada por otra de carácter constitucional, en la cual el poder se compartía entre el Rey, la aristocracia y la Cámara de los Comunes.

Así, tenemos que el Impeachment se aplicó por primera vez en el año de 1376 con el enjuiciamiento del consejero privado de Eduardo III, Lord Latimer, bajo la acusación de malversaciones y fraudes financieros colosales. La culpabilidad fue decidida por la mayoría de la Cámara de los Lores ante la acusación formulada por la Cámara de los Comunes, es por lo que a Lord Latimer se le separó de su cargo y se le condenó a prisión pagando además una multa; sin embargo, al poco tiempo se le dejó libre, recuperando su influencia ante el Rey Eduardo III, motivo por el cual la Cámara de los Comunes, durante el reinado de Enrique II, hizo la petición en el sentido de impedir que los condenados y privados de sus cargos, los pudieran recuperar después.

Como podemos observar dentro de los inicios de la institución del Impeachment inglés, se constituye la destitución e inhabilitación, como parte de la sanción aplicable al acusado.

Asimismo, la figura que nos ocupa contiene los siguientes elementos que son parte esencial de su naturaleza:

¹ González Rubio, Ignacio, *Revista mexicana de justicia*, México: Procuraduría General de la República, 1980, p. 9.



1. Es necesario que la ley limite las facultades de quienes tienen en sus manos el gobierno de un Estado.

2. Como consecuencia del primer punto, el Rey se encuentra obligado a gobernar con estricto apego a la ley.

3. Se requiere de un órgano jurisdiccional autónomo e imparcial encargado de administrar justicia para estos casos.

Es importante señalar que en esta época la aristocracia era más poderosa que los tribunales, por lo que sus actos criminales eran cosa común ante un Estado de impunidad.

Asimismo, el maestro Ignacio González nos ilustra al respecto con el siguiente comentario: *"En el curso de esta lucha, el Parlamento presionó al Rey enjuiciando a Thomas Wentworth, Earl of Strafford (marzo-mayo 1641), el Ministro que con mayor efectividad cumplía los propósitos absolutistas del Rey. Se le acusó, entre otros cargos (nueve generales y veintiocho individuales), de traición, consistente en tratar de subvertir las leyes fundamentales y la estructura del Gobierno; implantar medidas arbitrarias; y ejercer tiránicamente el Gobierno en contra de la Ley"*.

La lucha alcanzó su punto culminante con la ejecución de Carlos I, en 1649, y el establecimiento del Commonwealth bajo Oliverio Cromwell. En este juicio se confrontaron las dos corrientes filosóficas en pugna: la doctrina del derecho divino de los reyes y el derecho fundado en la soberanía popular.



Los cargos que se formularon al Rey fueron:

"...en nombre de todo el pueblo de Inglaterra..., acusó de traición y de delitos graves a Carlos Stuart, Rey de Inglaterra aquí presente que habiendo sido nombrado Rey... y, por lo mismo, investido de poderes limitados para gobernar de acuerdo con las Leyes y no de otra manera, y por juramento, obligado a usar el poder para bien y en beneficio del pueblo... se erigió en tirano y abusó ilimitadamente del poder, para gobernar de acuerdo con su voluntad...en contra del interés general, el derecho común, la libertad, la justicia, y la paz del pueblo, por quien y para quien fue hecho Rey... y, por lo tanto, es culpable de traición, rapiñas, desolación, daños en perjuicio de la Nación y causante de la guerra...."

En su turno, el Rey preguntó:

"...Quisiera saber por qué poder he sido traído aquí. Quisiera saber, con qué autoridad, con qué autoridad legítima...Recuerden que soy su Rey; su legítimo Rey... Tengo un mandato de Dios por legítima descendencia... No hay poder en la tierra capaz de juzgar a un Rey... Donde está la palabra del Rey, ahí esta el Poder".²

El hecho histórico que se cita en los renglones precedentes nos recuerda que el Rey tiene poderes limitados, debiendo gobernar, en consecuencia, de acuerdo con la ley, obligándose a usar el poder para bien y en beneficio del pueblo y no en beneficio propio; es esta idea la esencia y fundamento mismo de la responsabilidad de los hombres de Estado.

Cabe señalar que una vez consolidado el Sistema Parlamentario cayó en desuso la figura del Impeachment, ya que a partir de entonces se estableció un nuevo sistema de responsabilidad bajo el cual bastaba un voto de censura para eliminar a los miembros del gabinete, sin necesidad de una condena del Parlamento.

² *Ibidem*, p. 12.



Finalmente, se puede decir que el Impeachment inglés consistió en un procedimiento de acusación iniciado por la Cámara de los Comunes y tramitado por la Cámara de los Lores, misma que actuaba como tribunal.

Dicha figura fue tomada por los Estados Unidos de América e instituida en su Constitución, pero con algunas modificaciones.

En efecto, las condiciones políticas e históricas de los Estados Unidos de Norte América fueron distintas a las de Inglaterra, pues tomando como experiencia que en Europa se había tenido que luchar contra el abuso del Rey, se buscó un instrumento para evitar tales arbitrariedades, requiriéndose la creación de un Ejecutivo unipersonal que diera mayor energía al ejercicio del gobierno; estas ideas trajeron como consecuencia que, para el caso de responsabilidades, el pueblo tuviera la seguridad de quién era el culpable.

También la figura que se estudia tiene el mérito de otorgar al pueblo un recurso cuando se ha perdido la confianza en quien conduce el destino del Estado.

En otro orden de ideas, la experiencia norteamericana sobre este tema nos revela que la conducta para iniciar un juicio político no tiene que ser necesariamente criminal. Al respecto Elliot, citado por el doctor González Rubio, señala: *“El juicio político, tiene por objeto destituir de su cargo e inhabilitar a un funcionario o empleado. No es un castigo, no es pena; su función es la de preservar el orden constitucional; la constitución establece que el juicio político no substituye al proceso penal: no libera al inculpado de la responsabilidad penal”*.³

³ González Rubio, Ignacio, *Op. Cit.*, nota 1, p. 16.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Por otra parte, cabe citar lo que el doctrinario Alexis de Tocqueville, señala al respecto.

“En Europa, los tribunales políticos pueden aplicar todas las disposiciones del Código Penal; en América, cuando le han arrebatado a un culpable el carácter público de que estaba revestido y lo han declarado indigno de ocupar algunas funciones políticas en el porvenir, su derecho queda agotado, y empieza la tarea de los tribunales ordinarios.

Voy a suponer que el presidente de los Estados Unidos haya cometido un crimen de alta traición.

La Cámara de Representantes le acusa, los senadores pronuncian su destitución. Se presenta entonces ante un jurado, que es el único que puede arrebatarle la libertad o la vida...

La meta principal del juicio político en los Estados Unidos, es retirar, pues, el poder a quien hace un mal uso de él, e impedir que ese mismo ciudadano quede revestido por él en el porvenir. Es, como puede verse, un acto administrativo al que se le ha dado la solemnidad de una sentencia.

No se podría negar que el juicio político, tal y como se entiende en Europa, viola el principio conservador de la división de poderes, y amenaza sin cesar la libertad y la vida de los hombres.

El juicio político, en los Estados Unidos, no supone más que un atentado indirecto al principio de la división de poderes;...

Los europeos, al establecer los tribunales políticos, tuvieron como principal objeto castigar o los culpables; los americanos, arrebatárles el poder. El Juicio Político, en Estados Unidos, es, en cierta manera, una medida preventiva. No se debe, pues, encadenar en él a juez con definiciones criminales muy exactas.

Nada más confuso que la oleada de leyes americanas, cuando definen los crímenes políticos propiamente dichos...”⁴

⁴ De Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, traducción de Marcelo Arrotia-Juaregui; Madrid: Guadarrama, 1969, pp. 106-113.



De esta manera, atento a lo expuesto por el autor que se cita, tenemos que el juicio político en los Estados Unidos consistía en el proceso por medio del cual la Cámara de Representantes acusaba al presunto responsable ante la Cámara de Senadores, misma que resolvía en base a las pruebas que conociera; si el acusado era culpable se le destituía por considerar era indigno de ocupar cierta función política; razón por la que, el servidor público quedaba a disposición de los tribunales para el ejercicio de la competencia que les correspondiera.

Asimismo, cabe destacar que la finalidad del juicio político consistía en retirar el poder a quien hacía mal uso de él, impidiendo así que éste pudiera ocupar nuevamente cierto cargo público.

La Ley Suprema de los Estados Unidos adoptó el Impeachment inglés, bajo los siguientes términos:

CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
(Aprobada por la Convención el 17 de septiembre de 1787).

"NOSOTROS, el Pueblo de los Estados Unidos, a fin de tomar una Unión más perfecta, establecer la Justicia, afianzar la tranquilidad interior, proveer a la Defensa común, promover el bienestar general y asegurar para nosotros mismos y para nuestros descendientes los beneficios de la Libertad, estatuímos y sancionamos esta CONSTITUCIÓN para los Estados Unidos de América.

ARTÍCULO UNO

Primera Sección

Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes.



Segunda Sección

...

La Cámara de Representantes elegirá su presidente y demás funcionarios y será la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales.

Tercera Sección

1. El Senado de los Estados Unidos se compondrá de dos senadores por cada Estado, elegidos por seis años por la legislatura del mismo, y cada senador dispondrá de un voto.

...

6. El Senado poseerá derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales. Cuando se reúna con este objeto, sus miembros deberán prestar un juramento o protesta. Cuando se juzgue al Presidente de los Estados Unidos deberá presidir el del Tribunal Supremo. Y a ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de dos tercios de los miembros presentes.

7. En los casos de responsabilidades oficiales, el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los Estados Unidos; pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho.

Sexta Sección

Los senadores y representantes recibirán por sus servicios una remuneración que será fijada por la ley y pagada por el tesoro de los Estados Unidos. En todos los casos, exceptuando los de traición, delito grave y perturbación del orden público, gozarán del privilegio de no ser arrestados durante el tiempo que asistan a las sesiones de sus respectivas cámaras, así como al ir a ellas o regresar de las mismas, y no podrán ser objetos, en ningún otro sitio, de inquisición alguna con motivo de cualquier discusión o debate en una de las cámaras.

ARTICULO DOS



Primera Sección

1. Se deposita el poder ejecutivo en un Presidente de los Estados Unidos. Desempeñará su encargo durante un término de cuatro años y, juntamente con el Vicepresidente designado para el mismo periodo, será elegido como sigue.

...

5. En caso de que el Presidente sea separado de su puesto, de que muera, renuncie o se incapacite para dar cumplimiento a los poderes y deberes del referido cargo, éste pasará al Vicepresidente y el Congreso podrá prever por medio de una ley el caso de separación, muerte, renuncia o incapacidad, tanto del Presidente como del Vicepresidente, y declarar qué funcionario fungirá como Presidente en el caso que se supone. Este funcionario hará las veces de Presidente hasta que desaparezca la causa de incapacidad o se elija un Presidente.

7. Antes de entrar a desempeñar su cargo prestará el siguiente juramento o protesta: "Juro (o protesto) solemnemente que desempeñaré legalmente el cargo de Presidente de los Estados Unidos y que sostendré, protegeré y defenderé la Constitución de los Estados Unidos, empleando en ello el máximo de mis facultades."

Segunda Sección

1. El Presidente será comandante en jefe del ejército y la marina de los Estados Unidos y de la milicia de los diversos Estados cuando se la llame al servicio activo de los Estados Unidos; podrá solicitar la opinión por escrito del funcionario principal de cada uno de los departamentos administrativos con relación a cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos empleos, y estará facultado para suspender la ejecución de las sentencias y para conceder indultos tratándose de delitos contra los Estados Unidos, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales.

Cuarta Sección

El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves.

ARTICULO TRES

Primera Sección





Se depositará el poder judicial de los Estados Unidos en un Tribunal Supremo y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo. Los jueces, tanto del Tribunal Supremo como de los inferiores, continuarán en sus funciones mientras observen buena conducta y recibirán, en períodos fijos, una remuneración por sus servicios que no será disminuida durante el tiempo de su encargo.

...

3. Todos los delitos serán juzgados por medio de un jurado, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales, y el juicio de que se habla tendrá lugar en el Estado en que el delito se haya cometido; pero cuando no se haya cometido dentro de los límites de ningún Estado, el juicio se celebrará en el lugar o lugares que el Congreso haya dispuesto por medio de una ley.

Tercera Sección

1. La traición contra los Estados Unidos sólo consistirá en hacer la guerra en su contra o en unirse a sus enemigos, impartíendose ayuda y protección. A ninguna persona se le condenará por traición si no es sobre la base de la declaración de dos testigos que hayan presenciado el mismo acto perpetrado abiertamente o de una confesión en sesión pública de un tribunal.

2. El Congreso estará facultado para fijar la pena que corresponda a la traición; pero ninguna sentencia por causa de traición podrá privar del derecho de heredar o de transmitir bienes por herencia, ni producirá la confiscación de sus bienes más que en vida de la persona condenada."

Atento a los artículos precedentes tenemos que la Cámara de Representantes era la única facultada para declarar si había lugar a proceder en contra de los servidores del Estado por responsabilidades oficiales; asimismo, era un derecho exclusivo del Senado el poder juzgar sobre tal materia, condenando en su caso al acusado a ser destituido en el cargo e inhabilitado para desempeñar cualquier otro en la Administración Pública, siempre y cuando así lo decidieran dos tercios de los miembros presentes.



En tal orden de ideas podemos apreciar cierta identidad entre el procedimiento que se comenta y el juicio político que regula nuestra Constitución, donde la Cámara de Diputados se erige en órgano de acusación y la Cámara de Senadores en jurado de sentencia.

Por otra parte, es importante resaltar que los representantes y los senadores no podían ser arrestados durante el periodo de sesiones, excepto en el caso de delitos graves y perturbación del orden público; de tal forma, se deduce que el fuero que revestían los citados funcionarios era de carácter limitado en razón de que únicamente operaba en el periodo de sesiones y siempre que no se tratara de los delitos que se especificaron, lo cual nos parece acertado, puesto que con ello se evita el abuso del fuero constitucional por parte del funcionario que lo posee.

Ahora bien, tanto el Presidente como los demás funcionarios de los Estados Unidos eran separados de sus puestos al ser declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos graves, situación que es parecida a lo que dispone nuestra Ley Suprema.

Por último, resulta interesante transcribir el suceso que narra el maestro Raúl F. Cárdenas en una de sus obras, donde muestra algunos inconvenientes que conlleva la aplicación de la figura en estudio:

"En el caso del Presidente, el día 24 de febrero de 1868, la Cámara Baja votó la acusación en contra del Presidente ante el Senado por altos crímenes y transgresiones, habiéndose formulado en su contra más de doce cargos, que se consideraron absolutamente ficticios.

El Presidente Johnson fue víctima de una de las maniobras más absurdas que ha sufrido en los Estados Unidos, un alto funcionario e inclusive su

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



figura ha sido sumamente discutida ya que se le considera como uno de los mejores presidentes que ha tenido la Unión Americana, en tanto que otros lo han considerado como un borracho, incapaz, inculto y lleno de defectos. La acusación contra Jonson fue, según señalan los historiadores, uno de los episodios más desgraciados y bajos de la historia del Gobierno Federal, y estuvo a punto de suspender este sistema. La acusación tuvo su origen en un Comité encabezado por Benjamín F. Utler, Thaddeus Stevens y John Bingham, parlamentarios sin escrúpulos, que agotaron toda clase de recursos para poder fundar la acusación y hacer que tuviera éxito; sin embargo, por un sólo voto obtuvo una resolución favorable el Presidente Johnson, y este episodio ha sido presentado como uno de los más graves errores que se ha cometido en los Estados Unidos de Norteamérica.

También en los últimos años, hemos sido testigos de la acusación que se presentó en contra del Presidente Nixon, acusación de la que se salvó, gracias a su renuncia..."⁵

1.2. EL JUICIO DE RESIDENCIA

Posteriormente a la caída de la gran Tenochtitlán, el 13 de agosto de 1521, Carlos V nombró gobernador y capitán general de la nueva España a Don Hernán Cortés, mediante provisión real expedida el 24 de abril de 1523, confirmando así los poderes que este venía ejerciendo desde que inició la conquista.

Como es de suponerse, las ambiciones de los españoles por el poder que daría la posesión de las nuevas tierras provocó las acusaciones de los enemigos de Cortés ante la Corona, por tal motivo Carlos V tuvo la necesidad de tomar una medida en esas circunstancias y la solución fue el juicio de residencia, mismo que fue ordenado desde 1522, pero no es sino hasta 1524-1525 ante nuevas acusaciones de los oficiales reales en especial de Rodrigo de

⁵ Cárdenas F., Raúl, *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México: Porrúa, 1982, p. 328.



Albornoz y de Gonzalo de Salazar, que se decidió el envío de un juez, Licenciado Luis Ponce de León; en consecuencia, fue necesario que Cortés quedara sin mando y autoridad; de esta forma, el 4 de julio de 1526, Don Luis presentó sus despachos ante el cabildo de la ciudad de México y los concejales entregaron las varas de justicia.

En la plaza pública y en otros lugares, el pregonero Francisco González leyó en voz alta el bando en el cual se decía que se iniciaba juicio de residencia contra Don Hernán Cortés, por lo cual durante noventa días, de las dos a las cuatro de la tarde, el Juez oíría en su posada a todos los agraviados; sin embargo, en dicho gobierno nadie presentó acusación en contra de Cortés, de lo cual dio testimonio el escribano de la residencia Francisco de Orduña.

Luis Ponce de León murió el día 20 de julio del mismo año, quedando en su lugar el Licenciado Marcos de Aguilar, que al igual que el anterior fue un hombre enfermizo que no pudo soportar el trabajo de gobernar en esos tiempos, de esta manera falleció el 1 de marzo de 1527, y lo sustituyó en el cargo el tesorero Alonso de Estrada, el cual tenía poco prestigio y poca capacidad, aumentando por tal motivo los desórdenes.

Sin lugar a dudas Cortés fue un hombre temerario, situación que hizo temer que no obedecería a la Audiencia si no se le obligaba por una persona de igual agresividad; en tal situación, el Emperador designó Presidente de la Audiencia de la Nueva España a Nuño de Guzmán, el cual, además, tenía enemistad con Cortés; al respecto el maestro Esquivel Obregón nos dice:

“La razón única que se tuvo para nombrarlo para un puesto de tanta responsabilidad fue que los amigos que tenía en la corte insinuaron en el ánimo de los consejeros del emperador que sólo Guzmán era capaz de



reprimir a Cortés y obligarlo a dar residencia. Este partido se adoptó porque no se ofrecía otro. Nuño de Guzmán había sido nombrado gobernador de Pánuco desde 1525; pero no se presentó en esa provincia sino en mayo de 1527; pareciéndole poco su concesión envidiaba a Cortés el gobierno de la nueva España; rapaz, irascible y cruel, hizo fuente de ingresos la venta de los indios de su provincia, sacándolos de ellas para las islas; según el testimonio de Bernal Díaz fueron tantos los indios herrados y vendidos como esclavos que la provincia de Pánuco casi quedó despoblada. Sin respetar los límites de su jurisdicción mandaba aprehender a los caciques en territorio de la Nueva España, arrestando a los vecinos e imponiéndoles graves penas porque desconocían su autoridad; a Pedro González de Trujillo, porque se opuso a su invasión, le mando dar tormento y clavar la lengua; para imponerse por el terror, maltrataba a los españoles, mataba a los naturales a quienes no reducía a esclavitud y quemaba sus pueblos, al extremo que éstos, por orden de sus jefes dejaron solas sus poblaciones, se remontaron a los bosques y se rehusaban a vivir con sus mujeres para acabar con su generación. No contento con esos excesos, y para adelantarse a las acusaciones que se hicieran de sus crímenes, tachaba de traidor a Hernán Cortés y a todos sus partidarios y oficiales, inclusive a los miembros del ayuntamiento de México, y mandó a la corte a Sancho de Canigo a informar al emperador...

Los resultados fueron cual correspondía a tales antecedentes, como puede verse en la historia de aquellos calamitosos tiempos. Todavía se unieron a los oidores, como sus más preciados auxiliares, el factor Pedro Almindéz Chirinos, que había estado preso en una jaula por sus crímenes durante la ausencia de Cortés y en contra de éste otros vecinos, y García del Pilar "interprete", hombre revoltoso y de malos antecedentes, a quién Cortés había querido ahorcar por abusos cometidos con los indios, y que era por esto irreconciliable enemigo del conquistador... Entraron los oidores a México del 5 al 8 de diciembre de 1528, y poco tiempo después se les reunió al presidente Nuño de Guzmán; ya el día primero de enero de 1529 se reunieron los concejales, los oidores y su presidente a celebrar cabildo, nombrar los alcaldes y entregar Estrada el mando a Nuño de Guzmán".⁶

De esta manera, para dar continuidad a la Residencia de Cortés, la cual había quedado sin terminar por la muerte de Don Luis Ponce de León, se

⁶ Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, México: Porrúa, 1984, pp. 373 y 374.



presentó la provisión el día 8 de febrero y el día 11 se mandó pregonar para los efectos de Ley.

El 8 de mayo estuvo listo el escrito denominado "Cargos que resultan contra Hernán Cortés", donde se resumían las acusaciones presentadas, firmando Nuño de Guzmán y el Licenciado Diego Delgadillo; de esta manera se ordenaron por tema y cronología 101 cargos.

Algunas de las acusaciones principales fueron las siguientes: infidelidad a la Corona e intentos de tiranía; desobediencia a las provisiones reales; crímenes, crueldades y arbitrariedades durante la guerra; excesos y promiscuidades sexuales; enriquecimiento personal sin dar al rey su quinto; apoderamiento de grandes extensiones de tierras urbanas y rurales; responsabilidad en las muertes de Ponce de León y en especial de su primera esposa Catalina Xuárez.

Los abogados de Cortés, en México, fueron Diego de Ocampo, Juan Altamirano y García de Llerena, quienes iniciaron su defensa en el juicio de residencia con la promoción del 13 de mayo de 1529, donde se hicieron notar irregularidades en el juicio, tales como que todos los testigos de cargo presentados eran enemigos de Cortés; que ya habían pasado los noventa días que se habían fijado como límite del juicio, y que en este último no se encontró presente Cortés.

El 25 de septiembre los procuradores de Cortés, con sólidos argumentos recusaron a los tres jueces: Nuño de Guzmán, Juan Ortiz de Matienzo y Diego Delgadillo, así como a sus socios Salazar y Chirinos; de esta manera, se dijo que Salazar tenía una deuda con Cortés de 800 castellanos,



motivo por el cual lo demandó, y a pesar de ello lo enviaron como Procurador; por otra parte, que Nuño de Guzmán tenía enemistad contra Cortés, al que había escrito, desde Santisteban, Pánuco, palabras injuriosas, además de tener pleitos antiguos con los oidores Matienzo y Delgadillo.

Como la recusación no prosperó, García de Llerena presentó elaborados descargos en la Audiencia del 12 de octubre de 1529, y según los historiadores es un extenso documento de defensa de notable solidez jurídica, dando razonamientos convincentes de la actuación de Cortés para desvanecer las acusaciones; además de las tachas presentadas contra los testigos de cargo por su enemistad contra Cortés.

El juicio de residencia de Cortés de 1529, los juicios colaterales, así como los tres documentos de defensa presentados por sus abogados fueron sobreesfudos y la documentación remitida al Consejo de Indias; sin embargo, considerando que los descargos presentados eran insuficientes, Cortés hizo gestiones en enero de 1534, para que se recibieran declaraciones de sus testigos de descargo, a lo que el rey accedió para reabrir y prorrogar el juicio. El escrito que presentó Cortés en esta nueva etapa fueron otros descargos a las acusaciones de la instrucción secreta, fechados el 14 de enero de 1534.

Finalmente, el expediente sumó más de dos mil folios y fue remitido al Consejo de Indias donde nunca se resolvió y se mantuvo como una amenaza latente contra Cortés.

Es importante señalar que la Residencia de Cortés no fue la primera, puesto que se practicó en nuestro continente desde el año 1501, a consecuencia del nombramiento de Nicolás Ovando como gobernador de Indias y conforme a



las instrucciones reales de efectuar Residencia a su antecesor, Francisco de Bobadilla.

El maestro Raúl F. Cárdenas, haciendo referencia a un artículo publicado por el doctor Don Carlos Mario Vargas Gómez, nos dice que: *“...esta Institución española, concebida para garantizar la administración y control de los vastos y lejanos territorios americanos, conquistados por España... Tenía como finalidad el tratar que las disposiciones de la Corona Española, Legales, administrativas o políticas, fueran debidamente cumplidas y, por otra parte, que sus funcionarios pudieran actuar en un ambiente de relativa elasticidad en el desempeño de sus funciones”*.⁷

Precisando los datos expuestos se puede señalar que podían ser sometidos a juicio de residencia todos los funcionarios y autoridades de la Nueva España por ejemplo: Virreyes, oidores, gobernadores, intendentes, alcaldes, jueces, escribanos, oficiales, etc., de esta manera el trámite se daba cuando se retiraban de su cargo o cuando se les asignaba otra función. Para el caso de desempeñar funciones vitalicias, se les practicaba cada 5 años o cuando existían acusaciones en su contra.

En España el juicio de residencia fue legislado en diversas disposiciones entre las que se encuentra la recopilación de Leyes de Indias, en su libro V, Título XV, al que se denominó “De las Residencias y Jueces que la han de tomar”. El total de leyes contenidas en este Título es de cuarenta y nueve, entre las que se menciona la residencia practicada a los Virreyes, que debían substanciarse en un término de 6 meses.

En los casos de remoción de gobernadores designados por tiempo indefinido, el juicio debía tramitarse en la Audiencia de Distrito en que residían.

⁷ Cárdenas F. Raúl, *Op. Cit.*, nota 5, pp. 14 y 15.



La residencia se practicaba por un funcionario enviado por el Rey o por la presidencia.

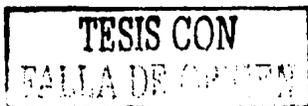
Una vez que se había nombrado el juez a quien correspondía llevar a cabo el juicio, se procedía a la emisión de los bandos y pregones dando a conocer el edicto de residencia. Esto debía realizarse en forma amplia para el verdadero conocimiento de las personas del lugar, ya que el principio de la publicidad era la esencia de esta institución pues de nada serviría si los reclamos de los habitantes del lugar no llegaban al juez.

A partir de la publicación del edicto se empezaba a contar el tiempo que duraría el juicio y durante el cual se recibirían las quejas que presentarían las personas agraviadas, a las cuales se les brindaría protección contra quienes los quisieran amenazar.

En el proceso, el juicio consta de dos partes; la primera, secreta, que se realiza de oficio, y la segunda, pública, donde se reciben las acusaciones.

El juez contaba con amplias facultades para investigar y utilizar medios que le permitieran comprobar los hechos. Asimismo se le daba a conocer al residenciado una lista con los cargos a efecto de que pudiera presentar su defensa.

Los juicios se tramitaban en el lugar en donde el residenciado laboraba para que los quejosos tuvieran facilidad de presentar sus testigos y demás pruebas. Es importante citar que el juicio en estudio recibe este nombre precisamente porque el acusado debía residir en el lugar del juicio mientras durase el proceso.





Terminado el juicio, en caso de resultar culpable el funcionario residenciado, se le podían imponer diversas penas; multa, inhabilitación perpetua o temporal para desempeñar otro cargo en el gobierno, el destierro o la confiscación de bienes.

Por último, se dirá que los recursos se tramitaban ante el Consejo de Indias cuando los funcionarios eran designados por la Corona, o ante la Audiencia.

1.3. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

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

“Artículo 131. Las facultades de las Cortes son: vigesima quinta: hacer efectivas las responsabilidades 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.

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.”





Como podemos apreciar el artículo 226 rompe con el principio de igualdad, ya que el Rey, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 128 de dicha Constitución se consideraba inviolable de responsabilidad alguna, no así los Secretarios de Despacho, los cuales eran responsables aún cuando estuviesen obedeciendo al Rey.

Para hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios de Despacho, las Cortes debían decretar que había lugar a la formación de causa (artículo 228), lo que es a nuestro entender, un antecedente directo de lo que nuestra legislación vigente denomina Declaración de Procedencia.

Una vez que se había dado el decreto, el Secretario del despacho quedaba suspendido de sus funciones y las Cortes remitían al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos relativos a la causa que había de formarse por el propio Tribunal, el cual debía seguir el proceso y dictar sentencia (Art. 229).

Por último, cabe mencionar que entre las facultades del Supremo Tribunal de Justicia, se le concedía juzgar a los Secretarios de Estado y del Despacho, así también conocer de las causas criminales promovidas contra ellos y contra los individuos del propio Tribunal, conociendo además del juicio de residencia a que se encontraba sujeto todo empleado público.

Por otra parte encontramos que la Constitución que se comenta no consagra un título expreso para las diversas disposiciones relativas a las responsabilidades de los funcionarios públicos, así como tampoco hace una diferenciación del tipo de responsabilidad: administrativa, política, penal, etc.



Al respecto, es interesante citar en este momento lo que nos dice el maestro José María Luis Mora:

“Cuando hablamos de responsabilidad, no es nuestro intento tratar de la que se contrae por delitos comunes, tales como el robo, el asesinato y otros de su clase; los funcionarios públicos deben en estos casos responder como cualquier ciudadano ante el tribunal ordinario, sin otro requisito respecto de los diputados, senadores, ministros del despacho y gobernadores de los Estados, que la previa declaración de los cuerpos legislativos o de alguna de las cámaras, de haber lugar a la formación de causa, más como no siempre los congresos están en sesiones, y estos delitos pueden cometerse todos los días, es necesario declarar que para este sólo efecto podrán reunirse siempre que ocurra un suceso semejante, autorizando, aunque no hubiere número competente, a los que se hallan en el lugar, para que procedan a hacerlo.

Viniendo ya la responsabilidad constitucional, ella puede provenir, o de un verdadero delito o de una simple falta, según que sea de perversidad y malicia, o de simple ineptitud, pues así lo uno como lo otro pueden causar grandes males a la nación y al Estado: son pues dos juicios los que tiene que establecerse y dos decisiones las que debe seguirse cuando se trata de calificar la conducta de un funcionario público, al primero sobre su aptitud para continuar desempeñando el puesto que ocupa, y el segundo para fallar sobre su criminalidad o inocencia, conviene pues distinguir estos dos casos procediendo de un modo diverso en cada uno de ellos, pues no se debe hacer lo mismo para separar un inepto, que para castigar un delincuente, el primer juicio es necesariamente discrecional, el segundo debe ser ajustado a las leyes; el primero no le debe parar en perjuicio al acusado, y debe quedar en la simple separación de su puesto, el segundo debe hacer sentir al reo todo el rigor de las penas impuestas por las leyes, por último, del primero debe conocer el senado, sin atenerse a otras reglas, que las de la crítica y equidad natural, y el segundo debe estar sujeto al fallo de los tribunales por los trámites comunes...

Que en toda sociedad bien organizada deba haber un poder bastantemente autorizado para separar de sus destinos a los funcionarios ineptos, es una verdad en que no puede haber la menor duda; los males públicos deben evitarse o preverse sea cual fuere el principio de donde provengan; podrá enhorabuena abusarse de este poder discrecional, más cualquiera que sea el abuso, nunca puede tener tan fatales resultados como los de la tolerancia de hombres ineptos en los puestos públicos; especialmente si estos son los primeros y principales destinos de la sociedad, mas ¿quien ha de ejercer y a quien se ha de confiar este formidable poder? Nosotros no vacilamos en



asegurar que a la Cámara del Senado; este cuerpo es o debe ser el más respetable de toda la República...

Como la ineptitud puede provenir de falta de capacidad y de errores involuntarios, o de un crimen a que haya dado lugar la perversidad y malicia del empleado en el ejercicio de sus funciones, es necesario que el primer juicio quede en la simple remoción y en la declaración de incapacidad para poder obtener puestos públicos, cuando en el segundo, después de la declaración del senado el reo debe quedar sujeto a juicio y castigo conforme a las Leyes; entonces y sólo entonces es cuando los tribunales deben tomar conocimiento del negocio;..."⁸

1.4. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

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:

I. 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.

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

IV. De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la Constitución Federal, leyes de la Unión, u órdenes del Presidente de la Federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la

⁸ Mora, José Ma. Luis, *Revista mexicana de justicia*, México: Procuraduría General de la República, 1980, pp. 28 a 30.





Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma constitución y leyes.

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

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

Artículo 42. Los diputados y senadores serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

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

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

Artículo 107. El Presidente, durante el tiempo de su encargo, no podrá ser acusado sino ante cualquiera de las cámaras, y sólo por los delitos de que habla el artículo 38, cometidos en el tiempo que allí se expresa.

Artículo 108. Dentro de un año, contando desde el día en que el presidente cesare en sus funciones, tampoco podrá ser acusado sino ante alguna de las cámaras por los delitos de que habla el artículo 38, y además por cualesquiera otros, con tal que sean cometidos durante el tiempo de su empleo. Pasado este año, no podrá ser acusado por dichos delitos.



Artículo 109. El Vicepresidente, en los cuatro años de este destino podrá ser acusado solamente ante la Cámara de diputados por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo.

SECCIÓN CUARTA. DE LAS ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE Y RESTRICCIONES DE SUS FACULTADES

110. Las atribuciones del presidente son las que siguen:

...

XX. Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la federación, infractores de sus ordenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.

Artículo 119. Los secretarios del despacho serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con su firma contra esta Constitución, la acta constitutiva, leyes generales y constituciones particulares de los Estados.

SECCIÓN TERCERA. DE LAS ATRIBUCIONES DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

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

...

V. Conocer:

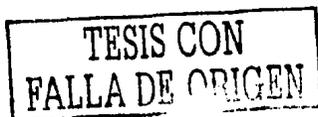
Primero. De las causas que se muevan al Presidente y Vicepresidente, según los artículos 38 y 39, previa la declaración del artículo 40.

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

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

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

Quinto. De los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la República.





Sexto. De las causas de almirantazgo, presos de mar y tierra, y contrabandos, de los crímenes cometidos en el alta mar; de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos; de los empleados de hacienda y justicia de la federación; y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley."

De acuerdo con el artículo 38 de la Ley Suprema que se comenta, tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados, podían conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones del Presidente, por los delitos de traición contra la independencia o la forma de gobierno y por cohecho o soborno así como por realizar actos tendientes a impedir las elecciones del Presidente, senadores y diputados o impedir que estos últimos desempeñaran sus funciones. De esta forma se puede destacar que se tipifica perfectamente los supuestos por los cuales puede ser acusado el Presidente, pero el mérito mayor de tal precepto radica en hacer posible la responsabilidad del Presidente de la Federación cuando su conducta se actualice en cualquiera de los supuestos indicados. Asimismo, cabe destacar que el titular del Ejecutivo durante el ejercicio de su encargo no podía ser acusado por delito distinto de los mencionados, por lo que se puede concluir que dicha responsabilidad era limitada.

Ahora bien, una vez transcurrido un año a partir de que el Presidente concluyera su encargo no podía ser acusado ante alguna de las Cámaras, sino era por alguno de los delitos contemplados en el artículo 38 de la mencionada ley. Pasado este año, no podría ser acusado por dichos delitos.

Por lo hace a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y los Secretarios del Despacho, su responsabilidad era general, es decir se les podía acusar por cualquier delito cometido durante su encargo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Por su parte los Gobernadores de los Estados eran responsables por infracción a la Constitución Federal, Leyes de la Unión u órdenes del Presidente de 1a Federación, así como por la violación de la Constitución del Estado.

La Cámara que conociera de la acusación de los funcionarios antes citados debía erigirse en gran jurado, y si declaraba, por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedaba el acusado suspendido en su encargo y puesto a disposición de la Corte Suprema de Justicia.

Al igual que en nuestra legislación vigente a los diputados y senadores se les consideraba inviolables por sus opiniones. Por otra parte, en las causas penales intentadas en su contra, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podían ser acusados éstos sino ante la Cámara opuesta a la que pertenecían, lo cual a mi parecer fue acierto, pues resulta más difícil actuar con imparcialidad cuando se trata de declarar si hay lugar o no a la formación de causa de algún compañero.

1.5. LA CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836

La ley se dividió en siete estatutos, por lo que se le conoce también como “Constitución de las Siete Leyes”. La Primera Ley fue promulgada el 15 de diciembre de 1835 y las seis restantes el 30 de diciembre de 1836.

En la Segunda Ley aparecen importantes disposiciones sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos.





“ARTÍCULO 18. Si alguno de ellos cometiere algún delito, la acusación se hará ante el congreso general, reunidas las dos cámaras, el cual, a pluralidad absoluta de votos, calificará si ha lugar a la formación de causa, y habiéndolo, seguirá ésta y la fenecerá la Suprema Corte de Justicia, ante la que se seguirán también las causas civiles en que sean demandados.”

En la Tercera Ley se dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 47. En los delitos comunes, no se podrá intentar acusación criminal contra el Presidente de la República desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la marcial, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, sino ante la cámara de diputados. Si el acusado fuera diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado.

ARTÍCULO 49. En los delitos comunes, hecha la acusación, declarará la Cámara respectiva si ha o no lugar a la formación de causa; en caso de ser la declaración afirmativa, se pondrá al reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado.

La resolución afirmativa sólo necesitará la confirmación de la otra Cámara, en el caso de ser acusado el Presidente de la República.

ARTÍCULO 50. La declaración afirmativa, así en los delitos oficiales como en los comunes, suspende al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.”

En la Cuarta Ley se ordenó lo siguiente:

“ARTÍCULO 15. Son prerrogativas del Presidente de la República:

...

III. No poder ser acusado criminalmente, durante su presidencia y un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes, o mientras funge de Presidente, sino en los términos que prescriben los artículos 47 y 48 de la tercera ley constitucional.

...

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



V. No poder ser procesado, sino previa la declaración de ambas Cámaras prevenida en el artículo 49, párrafo último de la tercera ley constitucional..."

Atento a los artículos que preceden tenemos que la Cuarta Ley contemplaba en su numeral 15, diversas prerrogativas de las que gozaba el Presidente de la República, en donde destaca el hecho de que no podía ser acusado criminalmente durante el ejercicio de su encargo y un año después, lo cual es reiterado por el artículo 47 de la Tercera Ley, que además cita a otros funcionarios como los senadores y diputados los cuales no podían ser acusados por delitos comunes; asimismo, se hace referencia a otros funcionarios entre los que se pueden citar a los Ministros de la Alta Corte de Justicia, Secretarios del Despacho y Gobernadores de los Departamentos, quienes debían ser acusados ante la Cámara de Diputados, de otra manera no podía proceder dicha denuncia.

Por su parte, el artículo 49 de la Tercera Ley complementa lo expuesto al ordenar que presentada la acusación por delitos comunes, la Cámara respectiva debía declarar si había o no lugar a la formación de causa y de ser positiva se pondría al inculpado a disposición del Tribunal competente para ser juzgado; cabe aclarar, que en caso de ser el Presidente de la República el acusado sólo se necesitaba la confirmación de la otra Cámara.

En otro orden de ideas cabe señalar que la Ley Suprema en estudio establecía una responsabilidad general para el Presidente, puesto que no limitaba las posibles acusaciones a determinados supuestos.

En la Tercera Ley se hace mención al procedimiento que se debía llevar a cabo en tratándose de delitos oficiales cometidos por servidores públicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



TERCERA LEY

“ARTÍCULO 48. En los delitos oficiales del Presidente de la República, en el mismo tiempo que fija el artículo anterior, de los secretarios del despacho, magistrados de la alta Corte de Justicia y de la marcial, consejeros, gobernadores de los departamentos y juntas departamentales, por infracción del artículo 3, parte quinta de la segunda Ley Constitucional, del 3 de la cuarta y del 15 de la sexta en sus tres primeras partes, la Cámara de diputados, ante quien debe hacerse la acusación, declarará si ha o no lugar a ésta; en caso de ser la declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado. Este, instruido el proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallará, sin que pueda imponer otra pena que la de destitución del cargo o empleo que obtiene el acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resulta ser, a juicio del mismo senado, acreedor a mayores penas, pasará el proceso al tribunal respectivo para que obren según las leyes.”

De acuerdo con el presente precepto en los delitos oficiales del Presidente de la República, de los Secretarios del Despacho, Magistrados de la Alta Corte de Justicia, Gobernadores de los Departamentos, entre otros, la Cámara de Diputados previa acusación debía declarar si había o no lugar a proceder, y en el caso de que dicha declaración fuera afirmativa se nombraría a dos diputados para sostener la acusación ante el Senado, donde instruido el proceso con intervención de las dos partes se daría el fallo, sin que se pudiera imponer otra pena que la destitución en el cargo o inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro, pero si a juicio del Senado el inculpado era acreedor de mayores penas, pasaría el proceso al Tribunal respectivo para que actuara conforme a la ley.

Los delitos oficiales se originaban por faltas de orden electoral, por imponer contribuciones fuera de los términos que expresaba la ley, o cuando se destinaban dichos fondos para otros objetos; así como por el levantamiento de fuerzas armadas fuera de los casos ordenados por el Gobierno General, o por la ley.



El juicio político como lo conocemos ahora, tomó gran parte de sus características del procedimiento contenido en el numeral en comento, pues como podemos ver éste iniciaba con la acusación ante la Cámara de Diputados, quien debía, en caso de declarar que había lugar a la causa, sostenerla ante el Senado, siendo éste quien debía resolver sobre la acusación formulada y sancionar, en caso de encontrar culpable al servidor público, con destitución del cargo o empleo que tuviere, o inhabilitarlo para obtener algún otro; características que hoy forman parte del juicio político.

1.6. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La convocatoria para el Congreso Constituyente fue expedida por Don Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855, reuniéndose en la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856 y el día siguiente llevo a cabo la apertura solemne de sus sesiones.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso y después por el Presidente Comonfort. Asimismo el 17 del mismo mes la Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución.

En esta Constitución se consagra por primera vez un título especial para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos, el cual estaba integrado por seis artículos, que a la letra dicen:

TÍTULO IV. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

"Art. 103. Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables



por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú 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 los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común."

En el numeral en trato tenemos que el Presidente sólo podrá ser acusado en cuatro supuestos:

- A. Traición a la patria.
- B. Violación expresa de la Constitución.
- C. Ataque a la libertad electoral, y
- D. Delitos graves del orden común.

De esta forma encontramos que en la actualidad se derogaron los supuestos B y C, lo que reduce en gran manera la responsabilidad de tan alto servidor público.

Al respecto Jorge Carpizo apunta: "El proyecto de Constitución de Carranza suprimió esas otras dos causas (de responsabilidad del Presidente de la República por violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral) que sí se encontraban en la carta magna de 1857, y no sabemos qué perseguía Carranza al hacerlo, porque a esta reforma no se refirió en su discurso inaugural del congreso constituyente que realmente es la exposición de motivos de su proyecto de reformas a la Constitución. La segunda comisión de constitución aceptó la idea de Carranza, y en su dictamen únicamente dijo que: La estabilidad del poder ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el periodo de su encargo, y por este



motivo se limitan los hechos por los que puede ser juzgado el presidente, a los delitos de traición a la patria o a los de carácter grave del orden común.”⁹

Por otra parte el artículo 104 disponía:

“Art. 104. Si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.”

El requisito para que un funcionario pudiera quedar sujeto a la jurisdicción del tribunal penal por la comisión de un delito era lo que se conocía como desafuero por parte del Congreso. Asimismo, en el supuesto de que dicho procedimiento se pronunciara en sentido afirmativo, se removía de su encargo al funcionario y por ende se le privaba del fuero de que gozaba en razón de ese mismo cargo, para efecto de que se le pudiera juzgar como cualquier ciudadano; sin embargo, si el Congreso declaraba que no había lugar a proceder contra el acusado, éste quedaba exonerado de culpa, sin que se le pudiera juzgar ya por el tribunal competente, lo cual indiscutiblemente contravenía lo estipulado por el artículo 50 de la propia Carta fundamental que hablaba de la división de poderes.

“Art. 105. De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar á mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedara inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto á disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del

⁹ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 9ª ed., México: Siglo XXI Editores, 1987, p. 210.



acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar á mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.”

En esta época no había dentro del Poder Legislativo de nuestro país Cámara de Senadores, por tal motivo la Suprema Corte de Justicia se constituía en jurado de sentencia.

“Art. 106. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.”

Esta medida fue acertada, en virtud de que el otorgar el indulto, sería tanto como solapar las conductas de corrupción de los servidores del Estado.

“Art. 107. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.

Art. 108. En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.”

Con toda razón se encuentra denegada la “inmunidad” a los funcionarios en los asuntos de carácter civil, ya que lo que se pretende proteger con dicho privilegio es la función o cargo a desempeñar, no así la persona que con él está investido.

1.7. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917

También el título IV de la Constitución de Querétaro de 1917 quedó dedicada a la responsabilidad de los funcionarios públicos.



En cuanto a la procedencia se estableció lo siguiente: los miembros del Congreso, los ministros de la Suprema Corte, y en la rama ejecutiva los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República eran responsables de delitos oficiales y comunes; los gobernadores y diputados locales eran responsables de las violaciones a la Constitución y a las leyes federales. El Presidente de la República era sólo responsable de traición a la patria y de delitos graves del orden común, restringiendo aún más el campo en donde el jefe del ejecutivo pudiera ser juzgado. Esto lo establecía el artículo 108 de la original Constitución de 1917.

Al igual que la Constitución de 1857, la de 1917 establecía que la declaración de procedencia la hacía la Cámara de Diputados erigida en gran jurado, lo cual por expresión del artículo 109 era lo que conocemos como desafuero, al tenor del artículo 109 constitucional, esta declaración tiene el efecto de declarar suspendido al funcionario público.

En el caso de faltas comunes, el jurado serían los tribunales ordinarios o comunes, salvo en el caso del Presidente de la República, que en ese caso sería juzgado por el Senado, no importando que fueran delitos comunes, así se mencionaba en el artículo 109, párrafo tercero de la citada Constitución.

El artículo 110 quitaba todo tipo de fuero a todo funcionario, tanto por delitos oficiales como por los comunes, por lo que después de la declaratoria de procedencia, estaba expedita la causa para ser juzgados por el órgano competente.

Ahora bien, el órgano competente para conocer de los delitos oficiales era el Senado, en donde necesariamente el fiscal acusador era la



Cámara de Diputados; así lo mencionaba el artículo 111, el cual también establecía que si el hecho era castigable por otra ley, el acusado podía ser juzgado por dicha vía, abriéndose con esto la famosa discusión que implicaba que tal medida incluía el principio de Non Bis In Idem, aclarando que ello no es así, pues el primer supuesto corresponde a la declaratoria de responsabilidad en materia política, lo cual no da lugar a eximir al servidor público de ser juzgado por las demás responsabilidades que con su actuación haya dado lugar, sea en materia penal, civil o administrativa.

Los empleados del ejecutivo quedarían sujetos por una ley de responsabilidades que tipificaría sus delitos y faltas, debiendo juzgarlos un jurado popular.

A los miembros del Poder Judicial Federal, del Distrito Federal y territorios federales los podía acusar el Presidente de la República, pero en estos casos se requería una doble declaratoria por mayoría de votos de ambas Cámaras del Congreso, pero existía una audiencia privada con el propio Presidente de cualquiera de esos miembros del Poder Judicial que se tratara, para que aquél valorara lo justificado de la acusación.

En este procedimiento de responsabilidad existía acción popular, es decir, cualquier persona podía denunciar a un servidor público, debiendo ser sostenida ésta por una comisión de la Cámara de Diputados ante el Senado.

No se contempló apelación alguna, ni contra la declaratoria de la Cámara de Diputados ni contra la resolución del Senado.



En los términos del artículo 112, no existía la figura del indulto para el caso de delitos oficiales.

El tiempo de prescripción de los delitos oficiales era de un año a partir de la conclusión del encargo, pudiéndose perseguir éstos durante el periodo del funcionario, como lo mencionaba el artículo 113.

El artículo 114 prohibió todo tipo de fuero o inmunidad en casos de orden civil, para cualquier funcionario público.

Puedo concluir que en México es notable el atraso en los estudios referentes al Derecho Público y por lo tanto es también grande el atraso relativo al respeto pleno de la normatividad, por lo que la situación que se vive en nuestro país ha determinado que la función pública sea regulada con mayor intensidad. La responsabilidad de los funcionarios públicos debe estar inserta en todo Derecho Positivo, pues debe haber un pleno respeto al orden jurídico.

A través de la reseña histórica que se ha estudiado en el desarrollo de este capítulo, podemos darnos cuenta de la importancia que ha tenido la responsabilidad de los servidores públicos, desde la Constitución de Apatzingán que en sus preceptos ya regulaba ésta figura, así como la forma de hacerla efectiva, hasta la Constitución de 1857 que regulaba no solo la responsabilidad de los altos funcionarios, sino también de los agentes inferiores.

Es importante conocer con precisión el papel que ha jugado esta figura a través del tiempo, ya que con ello podemos darnos cuenta de los avances que se han hecho en esta materia, que aún cuando pueden considerarse válidos y necesarios, en realidad son insuficientes.



En efecto, a pesar de las diversas reformas y adiciones que ha sufrido este apartado durante el transcurso de nuestra historia, no se ha podido establecer una ventaja significativa en lo referente a la responsabilidad política del Presidente de la República, debido a que tanto la Constitución como la ley reglamentaria cuidaron de excluirlo de toda responsabilidad política; así lo demuestra el desarrollo histórico que ha tenido esta figura.



CAPITULO II

EL FUERO CONSTITUCIONAL

2.1. DEFINICIÓN DE FUERO.

Los altos funcionarios siempre han gozado de privilegios concedidos por la Constitución, entre los cuales destaca el llamado fuero constitucional, el cual ha estado presente desde la Constitución de 1814; así, tenemos que en la Constitución de 1857 estaba contemplado en los artículos 103 al 108 y en la Constitución vigente sigue subsistiendo, pues el artículo 61 lo refiere de manera expresa en su segundo párrafo, pero únicamente gozan de él los Diputados y Senadores, aunque en la práctica y con la interpretación de los artículos 108 al 114 constitucionales, se ha extendido dicho privilegio a gran parte de los funcionarios de alto rango mencionados en el Título IV de nuestra Carta Magna.

Ahora bien, el fuero en México, según su génesis, es un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado dentro de los regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se conoce como excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura jurídica llegara a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional, en otras palabras, el fuero constitucional se define como el derecho que tienen los altos funcionarios de la Federación para que antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resuelva sobre la procedencia del proceso penal.



A partir de las reformas constitucionales de 1982 se le cambió el nombre por el de “declaración de procedencia”.

Hoy, la figura del fuero es muy cuestionada, debido a que la sociedad lo ha percibido como la protección e impunidad que se brinda a las personas que ejercen un cargo público, escapando de la acción de la justicia y dejando de lado la garantía de igualdad ante la ley. Este aspecto se corrobora con la cantidad de denuncias que se han presentado para “desaforar” a diversos funcionarios, tanto de nivel federal como local, y hasta la fecha son contados los asuntos de este tipo que han prosperado.

Por tanto, la revisión y adecuación de esta figura se ha convertido en un reclamo social, exigiendo de los legisladores la adecuación de la ley, comenzando por la Constitución, a fin de experimentar la aplicación real de la garantía de igualdad, puesto que el fuero constitucional impide que los servidores públicos de alto rango sean detenidos o procesados por autoridades judiciales cuando son acusados por algún ilícito, mientras no se emita la declaración de procedencia, es decir, en tanto no se les retire el fuero, la autoridad judicial no puede proceder en contra de los acusados.

Los altos funcionarios federales, como el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho, el Procurador General de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, gozan de lo que se llama fuero constitucional, cuya finalidad, según lo han sostenido diversos juristas, estriba no tanto en proteger al funcionario en sí, sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático.



Por último, cabe mencionar que dicha figura opera bajo dos aspectos: como fuero-inmunidad y como fuero de no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, teniendo en ambos casos efectos jurídicos diferentes y titularidad diferente en cuanto a los altos funcionarios en cuyo favor lo establece la Constitución.

2.1.2. EL FUERO-INMUNIDAD

El maestro Ignacio Burgoa, nos da una clara explicación de esta figura jurídica, al señalar:

“El fuero como inmunidad, es decir, como privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna por la ley Fundamental en relación con los Diputados y Senadores en forma absoluta conforme a su artículo 61, en el sentido de que estos “son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos” sin que “jamás puedan ser reconvenidos por ellas”; así como respecto del Presidente de la República de manera relativa en los términos del artículo 108 in fine constitucional, que dispone que dicho funcionario durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Tratándose de los Senadores y Diputados, dicha inmunidad absoluta sólo opera durante el desempeño del cargo correspondiente, es decir, con motivo de las funciones que realicen como miembros integrantes de la Cámara respectiva, pero no en razón de su investidura misma. Dicho de otra manera, no por el hecho de ser diputado o senador, la persona que encarne la representación correlativa goza de la inmunidad prevista en el artículo 61 constitucional, sino únicamente cuando esté en su ejercicio funcional, de esta guisa, cualquier miembro del Congreso de la Unión cuando emita opiniones fuera del desempeño de su cargo, o sea, en el caso de que no este en funciones, no es inviolable pudiendo ser reconvenido por aquéllas, pues la inmunidad sólo se justifica por la libertad parlamentaria que todo diputado o senador debe tener dentro de un régimen democrático basado en el principio de división de poderes, sin que deba significar irresponsabilidad por actos que realice en su conducta privada. Por otra parte, si las opiniones que emita



un diputado o senador en el desempeño de su cargo configuran la incitación a algún hecho delictivo común u oficial o si su externación implica en sí misma un delito de cualquier otro orden, opera la inmunidad mencionada en el sentido de que el opinante permanece inviolable y de que no puede ser reconvenido por tales opiniones, o sea, que no se le puede formular cargo alguno. "Esto significa, dice Tena Ramírez, que respecto a la expresión de sus ideas en el ejercicio de su representación, los legisladores son absolutamente irresponsables, lo mismo durante la representación que después de concluida, lo mismo que si la expresión de las ideas constituye un delito (injurias, difamación, calumnia) que si no lo constituye".

Otro caso de fuero-inmunidad que previene la Constitución en el artículo 111, es el que se refiere al Presidente de la República y se traduce en que éste, durante el tiempo de su encargo (no simplemente durante el desempeño de sus funciones, es decir, con motivo de su actuación inherente a su alto puesto, como sucede con los Diputados y Senadores) sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común (Art. 108 in fine), gravedad cuya estimación queda, al criterio de la Cámara de Senadores (Art. 109). Por ende, durante su período funcional, el Presidente de la República goza de inmunidad respecto a cualquier delito oficial. Nótese, sin embargo, que dicha inmunidad no significa la irresponsabilidad absoluta del jefe del Ejecutivo Federal por delitos comunes u oficiales que pueda cometer durante el tiempo y en ejercicio de su puesto, sino que sólo equivale a que, en el período de su gestión gubernativa, únicamente puede ser acusado por traición a la patria y por hechos delictivos graves del primer orden. Además, si la acusación por traición a la patria o por delitos graves del orden común hubiese sido desestimada por el Senado al presentarse durante el período presidencial, ello no implica que, una vez expirado éste no se acuse ante el Ministerio Público que corresponda por tales hechos delictivos a la persona que haya tenido el cargo de Presidente de la República, teniéndose en cuenta, claro está, las reglas sobre prescripción de la acción penal."¹⁰

Esta responsabilidad restringida del Jefe de Estado la justifica el maestro Felipe Tena Ramírez al afirmar que la Constitución quiso instituir esta situación excepcional y única para el jefe del Ejecutivo, con el objeto de protegerlo contra una decisión hostil de las Cámaras, las cuales de otro modo estarían en posibilidad de suspenderlo o de destituirlo de su cargo, atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuera, añadiendo que la

¹⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 10ª ed., México: Porrúa, 1996, p. 558.



Constitución de 1857 era menos estricta que la actual, pues autorizaba el desafuero, no sólo por traición a la patria y delitos graves del orden común, sino también por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral, pero como ningún Presidente estaba exento de cometer éstos dos últimos delitos, decidieron suprimirlos del texto constitucional.

2.1.3. EL FUERO DE NO PROCESABILIDAD

El fuero que se traduce en la no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, menciona el jurista Burgoa Orihuela, no equivale a la inmunidad de los funcionarios que con él están investidos y que señala el artículo 108 de la Constitución. En otras palabras, el fuero, en este aspecto, no implica la irresponsabilidad jurídica absoluta como en el caso a que se refiere el artículo 61 de nuestra Ley Fundamental, ni la irresponsabilidad jurídica relativa a que alude su artículo 108 in fine, por lo que concierne al Presidente de la República. La no procesabilidad –continúa –realmente se traduce en la circunstancia de que, mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate el llamado juicio político, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República, en los casos a que se refiere el primer párrafo del artículo 108 constitucional, no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria. En otras palabras, estos altos funcionarios federales si son responsables por los delitos comunes y oficiales que cometan durante el desempeño de su cargo, sólo que no se puede proceder contra ellos en tanto no se les despoje del fuero de que gozan y que, según



acabamos de afirmar, es el impedimento para que queden sujetos a los tribunales que deban juzgarlos por el primer tipo delictivo.¹¹

Cabe aclarar que si bien es cierto el fuero de no procesabilidad, se suprime a través de la denominada declaración de procedencia, regulada por los artículos 25 a 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también lo es que dicha prerrogativa se elimina del mismo modo una vez que se ha decidido en sentido negativo para el servidor público, el juicio político llevado en su contra, ya que el efecto de éste es separarlo de su encargo y por tanto éste deja de gozar de dicho privilegio, pudiendo ser sujeto de la potestad jurisdiccional ordinaria.

Ahora bien, es de suma importancia mencionar el momento en que el servidor público es revestido de fuero constitucional y el momento en que termina dicho privilegio, siendo en estricto sentido a partir del momento en que se toma legalmente posesión del encargo; de tal forma, no es a partir de que se otorga nombramiento en el caso de ser un encargo por designación, ni cuando se hace entrega de la Constancia de Mayoría y Validez a quien hubiese obtenido el triunfo electoral en el caso de cargos por elección popular, sino que dicha prerrogativa inicia al momento en que se toma protesta de ley y termina por haberse vencido el periodo legal del encargo, o bien, por renuncia o destitución; asimismo se suspende al interrumpirse el ejercicio de la función pública, por ejemplo: por suspensión, licencia de función, etc.

Con respecto al Presidente de la República, dicha prerrogativa 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

¹¹ *Ibidem*, p. 561.



comienza antes ni concluye después; esto es lo que se desprende de la Constitución y no lo que en forma indebida se ha llevado en la práctica.

En efecto, 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 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.

En otro orden de ideas, pero no menos importante, es señalar que el artículo 13 constitucional menciona: *“...Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley...”*.

Por su parte el correlativo 61 del mismo ordenamiento legal, en su párrafo segundo dispone: *“El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.”*

Asimismo, el artículo 111 de nuestra Carta Magna señala: *“Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable”*



De los numerales transcritos se desprenden las siguientes cuestiones contrarias a derecho:

1.- Ninguna persona puede tener fuero, ¿Cómo es, entonces, que los servidores públicos mencionados en el artículo 111 constitucional lo poseen?

2.- Nadie puede ser juzgado por tribunales especiales, ¿Por qué, entonces, se establece un procedimiento especial para sancionar al Presidente de la República, en donde la Cámara de Senadores funge como jurado de sentencia?

Lo anterior resulta del todo contrario a derecho, toda vez que no resulta válido de ninguna manera que la parte orgánica de la Constitución contravenga la parte dogmática de la misma, ya que ésta última contempla las garantías de las que todo individuo goza, resultando inconcuso que éstas deben tener prioridad sobre cualquier otra norma que intente vulnerarlas.

2.2. DIFERENCIA ENTRE INMUNIDAD Y FUERO

Tratar de definir lo que se debe de entender por Fuero e Inmunidad es una tarea difícil, puesto que normalmente se les utiliza como sinónimos, es por ello que en el desarrollo de este punto trataré de precisar cada uno de estos términos con el apoyo de lo expuesto por destacados investigadores.



La palabra inmune proviene del latín “*inmunis*”, que significa libre de cualquier cosa. Actualmente se utiliza conjuntamente con la palabra privilegio.¹²

Luego entonces, la inmunidad, en el presente caso, significa el privilegio de no estar sujeto al procedimiento jurisdiccional, concretamente en materia penal, debido a la importancia de la función que desempeña determinado servidor público.

El término *fuero* proviene del vocablo latino “*forum*”, que significa recinto sin edificar, plaza pública, y por cuestiones históricas se le denominó al lugar donde se administraba justicia, es decir el local del tribunal. Por otra parte en la Edad Media se dio a la voz *fuero* el significado de derecho local y posteriormente se utilizó para denominar ciertas recopilaciones legislativas, más adelante se le identificó como privilegio.¹³

Como podemos ver, ambos conceptos, aún cuando tienen diversas acepciones, coinciden en que son entendidos como un “privilegio”, por lo que desde el aspecto que tratamos resulta válido entenderlos como sinónimos, ya que uno y otro representan la exención de la que gozan determinados individuos de ser sujetos a un procedimiento jurisdiccional.

Cabe hacer la aclaración de que la inmunidad, actualmente, no consiste precisamente en no ser perseguido ni juzgado en términos absolutos, sino que el privilegio es sólo el de no ser perseguido ni juzgado por las

¹² Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, México: Porrúa, 1999, p. 2053.

¹³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México: Porrúa, 2000, p. 17061.



autoridades comunes si no hay previa declaración de procedencia; además, ésta figura jurídica solo se da en cuanto a la responsabilidad penal.

Dicho en otras palabras, la inmunidad lo que otorga es irresponsabilidad penal, es decir, constituye la condición del que no ha sido perseguido ni juzgado por la responsabilidad penal que deriva de la comisión de faltas, infracciones o delitos, pero sólo durante el tiempo del encargo.

De lo antes expuesto podemos concluir que el término fuero es uno de los de mayor tradición en el mundo jurídico, aunque no sea muy preciso el concepto que encierra, pues como hemos visto se le dan diversos significados, sin embargo, en el aspecto que se trata, debe entenderse como aquella condición que impide que quien de ella disfruta tenga personalidad penal y que, por lo tanto, sea destinatario de la norma punitiva, en tanto no se le despoje de ésta a través de la mencionada declaración de procedencia.

2.3. SERVIDORES PÚBLICOS QUE GOZAN DE FUERO

De acuerdo con una interpretación sistemática de la Constitución vigente, podemos apreciar que hoy en día gozan del fuero federal los servidores públicos que de acuerdo al artículo 111 de dicho ordenamiento legal no pueden ser procesados penalmente sin previa declaración de procedencia, a saber:

1. Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
2. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
3. Los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral;
4. Los Consejeros de la Judicatura Federal;



5. Los Secretarios de Despacho;
6. Los Jefes de Departamento Administrativo;
7. Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal;
8. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
9. El Procurador General de la República;
10. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
11. El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral;
12. El Presidente de la República;
13. Los Gobernadores de los Estados;
14. Los Diputados Locales;
15. Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados;
16. Los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

2.4. EL ESTADO DE DERECHO

Por "Estado de Derecho" se entiende, básicamente, aquel Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo; esto es, Estado de Derecho alude a aquel Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el derecho.

En este sentido, el Estado de Derecho contrasta con todo poder arbitrario y se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto o totalitario, como ocurre con el llamado "Estado policía" que, lejos de proponerse el mantenimiento del orden jurídico, se caracteriza por otorgar facultades



discrecionales excesivas a la administración para hacer frente a las circunstancias y conseguir los fines que esta se proponga alcanzar.

Ahora bien, aún cuando existen antecedentes, más o menos precisos, sobre la idea del "Estado de Derecho" desde los griegos y los romanos en la antigüedad -menciona Rechtsstaat-, se puede afirmar que correspondió al alemán Roberto Von Mohl utilizar por primera vez tal expresión en su sentido moderno, durante el tercer decenio del siglo pasado.

Cabe advertir que, la expresión "Estado de Derecho" aquí analizada, adquirió una connotación técnica y se identificó con un ideal político específico, utilizándose para designar cierto tipo de Estado que se estimaba satisfacía las exigencias de la democracia y de la seguridad jurídica. La Ilustración Francesa y el ideario del constituyente norteamericano se encargaban de recoger las principales tesis del sistema constitucional inglés -supremacía del derecho, limitación y "racionalización" del poder, "división de poderes", protección judicial de los derechos y libertades fundamentales, etc.- y el constitucionalismo liberal, con ligeros matices, les asignaría el carácter de verdaderos dogmas en su lucha contra el absolutismo y la consecución de su objetivo: el Estado de Derecho.

Así, tenemos que el Estado de Derecho es la máxima aspiración de los regímenes modernos. Rechtsstaat decía lo siguiente: "Hay ante todo que implantar o conservar el estado de derecho y ordenarlo conforme al criterio formal de justicia". Por eso se dice, que es necesario que el Estado actúe dentro de un orden jurídico, y no que el poder del Estado se convierta en absoluto e ilimitado.



Tomando en consideración lo anterior, se concluye que es esencial el respeto que todo miembro del Estado le debe a la norma fundamental y a las leyes federales, más aún si se trata del Presidente de la República, ya que como Jefe de Estado y guía de la política interna y externa del país se encuentra constreñido a acatar los imperativos legales contemplados en los ordenamientos jurídicos, máxime si tomamos en consideración que al tomar protesta de su cargo, en términos del artículo 87 constitucional, éste se compromete a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanen, ciñendo su actuación al orden jurídico, lo cual en muchas ocasiones no acontece en la especie, ya que hemos sido testigos de las diversas violaciones por parte de los gobernantes de los preceptos legales que conforman nuestro derecho positivo.

Ahora bien, en un país como el nuestro que se ufana de tener un régimen "democrático", no puede permitirse de manera alguna que el máximo rector de la vida económica y política del país, como lo es el Presidente de la República, transgreda los máximos ordenamientos legales que rigen el Estado, por ello concluyo que un sistema eficaz de responsabilidad de los servidores públicos constituye el requisito fundamental para el control del ejercicio del poder público; sin un sistema de esa naturaleza o con él, pero sin que disponga de eficacia normativa no habrá democracia ni Estado de Derecho.



CAPITULO III

LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN MÉXICO

3.1. DEFINICIÓN DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Sergio Monserrit nos da la siguiente definición: “La responsabilidad política es aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.”¹⁴

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas la define de la siguiente manera: “Es aquella que se hace valer a través del juicio político de responsabilidad, en contra de los funcionarios mencionados en el artículo 110 de la Constitución. Las causas de procedencia de la pretensión en dicho juicio son los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. El artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos especifica esas causas”.¹⁵

A mi juicio, la definición anterior se encuentra incompleta, ya que, como lo menciona el Lic. Sergio Monserrit, también son sujetos de ésta los

¹⁴ Monserrit Ortiz Soltero, Sergio, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, México: Porrúa, 1999, p. 78.

¹⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Op. Cit.*, nota 11, p. 2831.



funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación grave a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Además, se omite señalar las consecuencias de dicho procedimiento, siendo las sanciones aplicables, la destitución y en su caso inhabilitación del servidor público para desempeñar funciones, encargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

En este orden de ideas, pudiera parecer que la responsabilidad política, en comparación con otras es la más débil, ya que tanto la responsabilidad administrativa como la penal producen sanciones más severas que las que puede generar la responsabilidad política, sin embargo, ésta no es menos importante que las demás, ya que no se trata de establecer una jerarquía entre las diversas responsabilidades, sino de conocer y corregir las deficiencias que pudiera tener la responsabilidad política y el juicio político, como medio jurídico para exigirla.

No obstante lo anterior, cabe mencionar que más adelante se hará una breve reseña de las responsabilidades a que están sujetos los servidores públicos además de la política, con el objeto de dejar claro que en ocasiones el servidor público con una sola conducta puede incurrir en diversas responsabilidades, sin que el hecho de ser juzgado por alguna de ellas de lugar a excluirlo por las otras.

3.2. MARCO LEGAL DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

El título IV de la Constitución Federal sentó las bases legales en materia de responsabilidad política, en el cual se contemplan, entre otras cosas:



a) Los servidores públicos sujetos a esta responsabilidad, es decir, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos; los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

b) Las conductas que dan lugar a la responsabilidad política, es decir, aquellas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, así como las violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanan, y las que encuadren en el manejo indebido de fondos y recursos federales.

c) El periodo dentro del cual podrá iniciarse juicio político al servidor público, es decir, mientras éste desempeñe su encargo y dentro del año siguiente al que lo haya concluido.



d) Las sanciones políticas que pueden ser impuestas por la Cámara de Senadores, es decir, la destitución y la inhabilitación.

e) El periodo en que deberán ser aplicadas dichas sanciones, es decir, en un plazo no mayor a un año contado a partir de la fecha en que se inició el procedimiento de juicio político.

Ahora bien, el ordenamiento aplicable en materia de responsabilidad política es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El objeto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentar, en materia de responsabilidad política a:

- Los sujetos de responsabilidad política
- Las causales de responsabilidad política
- Las autoridades competentes para instaurar el juicio político
- El Procedimiento del juicio político
- Las sanciones por la comisión de conductas infractoras que dan lugar a la responsabilidad política.

3.3. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Cuando se trata de identificar a los sujetos de responsabilidad política, el Art. 5 de la Ley Federal de Responsabilidades se remite al artículo



110 de la Constitución Política, en donde se considera como sujetos de juicio político a:

En el Poder Ejecutivo Federal:

- Los Secretarios de Despacho
- Los Jefes de Departamento Administrativo
- El Procurador General de la República
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados
- Los Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación mayoritaria
- Los Directores Generales y sus equivalentes de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos

En el Poder Legislativo Federal:

- Los Senadores propietarios al Congreso de la Unión
- Los Diputados propietarios al Congreso de la Unión

En el Poder Judicial Federal:

- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
- Los Consejeros de la Judicatura Federal



- Los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito
- Los Jueces de Distrito

Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos públicos descentralizados, los de las empresas de participación estatal mayoritaria, los de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y los de los fideicomisos públicos son considerados por el artículo 110 constitucional como sujetos de juicio político en atención a la naturaleza política de sus funciones, al asimilarlos a los secretarios de despacho y jefes de departamento administrativo, por lo que hace a sus relaciones con el Congreso de la Unión y a que dada la expansión que ha registrado el sector paraestatal, cuidan recursos y tienen a su cargo funciones de tal trascendencia, que va más allá de las esferas administrativa y penal, por lo que deben ser sancionados con penas políticas, si su conducta redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho.

En el Gobierno del Distrito Federal:

- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal
- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal
- Los Diputados propietarios a la Asamblea del Distrito Federal
- Los Magistrados del fuero común del Distrito Federal
- Los Jueces del Fuero común del Distrito Federal
- Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal

En el Instituto Federal Electoral:

- El Consejero Presidente



- Los Consejeros Electorales
- El Secretario Ejecutivo

Los funcionarios de los Estados de la República:

- **En el Poder Ejecutivo Estatal:** Los Gobernadores de los Estados
- **En las Legislaturas Locales:** Los Diputados propietarios de las Legislaturas locales.
- **En el Poder Judicial Estatal:** Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales.

Los funcionarios públicos estatales antes mencionados son políticamente responsables, en el desempeño de sus cargos o comisiones, cuando incurran en violaciones graves a la Constitución Federal, a las leyes federales o hagan uso indebido de los recursos y fondos federales.

Por lo que hace al *Presidente de la República*, puede asegurarse que carece de responsabilidad política, en virtud de que si bien es cierto que el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Federal reputa como servidores públicos a los representantes de elección popular, dentro de los que debe incluirse al primer mandatario, también lo es, que el primer párrafo del artículo 110 del mismo ordenamiento, lo excluye como sujeto de juicio político.

En concordancia con lo anterior, no le es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tanto en materia política como administrativa, según la interpretación conjunta que debe dársele a sus artículos 2º y 5º de la ley en cita, al disponer, el primero de ellos, que son sujetos de la



misma los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales; es decir, a excepción del titular del Ejecutivo Federal, los funcionarios públicos federales y los funcionarios públicos estatales; mientras que el segundo numeral invocado, dispone que son sujetos de juicio político los servidores públicos mencionados en el artículo 110 constitucional, en donde no se incluye al primer mandatario.

Consecuentemente, y con base en el segundo párrafo del artículo 108 y en el cuarto párrafo del artículo 111, ambos de la Constitución Federal, el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, y dado el caso, después de seguirse un procedimiento en términos del artículo 110 constitucional “la Cámara de Senadores resolverá conforme a la legislación penal aplicable”.

Por consiguiente, las conductas infractoras que dan lugar a las responsabilidades políticas de los funcionarios públicos por violación a los intereses públicos fundamentales y su buen despacho no atañen al titular del Ejecutivo Federal, en tanto no se consideren como traición a la patria y delitos graves del orden común y puedan tipificarse como conductas ilícitas graves, durante el tiempo que dure su encargo.

De lo anterior se colige que el Presidente de la República carece de responsabilidad política y de responsabilidad administrativa, aún siendo el primer político y el primer mandatario del país, por lo que para poder proceder en su contra, la conducta infractora de éste debe tipificarse necesariamente en traición a la patria o en alguno de los delitos graves del orden común



contemplados en la legislación penal, para después someter la denuncia penal a la consideración de la Cámara de Senadores quien resolverá su procedencia, sólo así se estará en posibilidad legal de exigir cuentas de su actuación.

Por otra parte, el artículo 87 constitucional dispone que el Presidente de la República al tomar posesión de su encargo y ante el Congreso de la Unión preste la siguiente protesta:

"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande."

Hasta antes de que las reformas de diciembre de 1982 señalaran las conductas infractoras que derivan en responsabilidad política de los funcionarios públicos se consideraba que ésta consistía, de manera general, en guardar y hacer guardar la Constitución, alta responsabilidad que de cualquier forma, tenemos todos los mexicanos por el solo hecho de serlo, seamos o no empleados gubernamentales, pero que en el caso de los servidores públicos obligados a rendir dicha protesta significa la aceptación expresa y formal de conducirse dentro del marco legal, sin embargo, parece ser que la expresión "y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande" de acuerdo con la historia reciente del país, no resulta suficiente para que el primer mandatario se abstenga de realizar conductas indebidas, faltando con ello a su compromiso de ceñirse a la ley.



3.4. EL ARTÍCULO 109 CONSTITUCIONAL

El artículo 109 constitucional en su último párrafo dispone lo siguiente:

“cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.”

Del numeral transcrito se desprende la llamada “denuncia ciudadana”, la cual en su texto original se encontraba regulada en el artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título IV constitucional, que anteriormente disponía: *“Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular por escrito denuncia ante la Cámara de Diputados por las conductas a que se refiere el artículo 7º; y por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados de las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por las que determina el párrafo segundo del artículo 5º.”*¹⁶

Dicho numeral fue fuertemente criticado, ya que a juicio de diversos estudiosos del derecho, la acción o denuncia ciudadana se enfrentaría a las fallas procesales y a las dificultades probatorias que podrían originar una responsabilidad penal o civil por daños o perjuicios causados al denunciado, en caso de que el denunciante no pudiera probar su dicho, por lo que el precepto legal en comento fue reformado para quedar de la siguiente manera:

“Artículo 9º. Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la

¹⁶ Monserrat Ortiz Soltero, Sergio, *Op. Cit.*, nota 13, p.85.



Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7º de esta propia ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5º de esta misma ley, por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales.

La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes...”¹⁷

Con esta reforma, el legislador pretendió apoyar la denuncia ciudadana mediante la intervención de la Subcomisión de Examen Previo, quien dado el caso, deberá solicitar a la autoridad de que se trate los documentos de prueba o elementos probatorios, que previamente le haya señalado el denunciante.

Aún con lo anterior no se elimina del todo la redacción tan dura que contiene el numeral en estudio, ya que más parece una amenaza o conminación, para que nadie se atreva a formular denuncias que una invitación a denunciar las conductas ilícitas de que se tenga conocimiento.

Lo anterior se corrobora con la expresión “bajo su más estricta responsabilidad”, ya que es ajena a la naturaleza de la acción popular, es decir, ésta debería constituir una invitación amable al pueblo, para que esté vigilante sobre la observancia de la Constitución y para que colabore con los órganos encargados de salvaguardarla. De otra manera se desvirtúa por completo la acción popular, ya que equivale a una amenaza de la misma autoridad.

¹⁷ *Idem.*



Peor, todavía, si se interpreta como lo han venido haciendo las comisiones de la Cámara de Diputados, en el sentido de que la expresión aquella de "bajo su más estricta responsabilidad" debe ir unida a la obligación de aportar todas las pruebas. En casos así, es manifiesto que el particular nada podría hacer en contra de la autoridad.

Como se ha dicho, las mencionadas comisiones han estado exigiendo pruebas en la denuncia, pero además exigen que dichas pruebas sean contundentes, esto es, desechan las denuncias por falta de pruebas contundentes, cuando es obligación de la Sección Instructora proceder a la búsqueda de toda clase de pruebas, bien sea para declarar la inocencia del inculpado, bien para proceder en su contra; y claro está, a sus ojos, ninguna prueba aportada podría ser contundente.

Por eso es que, hasta ahora, se han declarado improcedentes las denuncias presentadas en contra de altos funcionarios de los últimos sexenios. Con todo, las cosas deben ir cambiando en la medida en que el contexto político también lo hace, pues la presencia de los partidos políticos en las Cámaras y en la presidencia de la República cada vez es mayor.

Retomando el tema, siendo unos órganos políticos las mencionadas comisiones y habiendo en su composición una abrumadora mayoría de miembros del mismo partido en el poder, evidentemente las pruebas aportadas, o que se pudieran aportar en contra de sus compañeros de partido jamás tendrán el carácter de contundentes y siempre se correrá el riesgo de incurrir en difamación, calumnia, etcétera, por las denuncias presentadas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Por otra parte cabe mencionar que, actualmente, responsabilidad moral o seriedad, es lo único que se inculca en la redacción del artículo 109 constitucional, cuando señala que la acción podrá ejercerse por cualquier ciudadano, esto es, por aquellas personas que cumplan con los requisitos establecidos por los artículos 30 y 34 de nuestra Carta Magna.

En efecto, no cualquier individuo tiene la posibilidad de interponer la demanda en materia de responsabilidad política, ya que el artículo en comento limita tal supuesto a aquellas personas que reúnan la calidad de ciudadanos, establecida en el artículo 34 constitucional, numeral que a la vez exige se tenga la calidad de mexicanos contemplada en el artículo 30 del mismo ordenamiento legal.

Es muy importante subrayar que la acción popular no implica la formación de denuncias anónimas o apócrifas, las cuales son jurídicamente ineficaces, sino el derecho que tiene cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos de presentar acusación ante la Cámara de Diputados. Es precisamente ese derecho, para cuyo ejercicio se requiere un acendrado civismo y un denotado valor civil, en el que se traduce uno de los factores de control popular sobre la actuación de los titulares de los órganos del Estado dentro de todo régimen verdaderamente democrático, control que exige para su efectividad positiva en la realidad política del país, otro elemento de singular importancia, como condición sine qua non, a saber: la independencia de criterio, dignidad y sentido de responsabilidad social en la mayoría de los miembros de ambas Cámaras. Sin estas cualidades, dicho control no rebasaría las dimensiones meramente formales de las disposiciones constitucionales que lo establecen, reduciéndose a una quimérica figura jurídica que ostente un signo democrático aparente, pero que en la facticidad política sería completamente nugatoria por la falta del



supuesto indispensable sobre el que descansa toda democracia, como es la conducta enérgica del elemento humano que maneja y aplica sus instituciones.

3.5. CONDUCTAS GENERADORAS DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Las conductas que dan origen a la responsabilidad política, son aquellos actos u omisiones cometidos por los servidores públicos sujetos al juicio político que sean contrarios a los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, así como las violaciones graves a la Constitución Federal y las leyes federales que de ella emanen, y por el uso indebido de fondos y recursos federales; sin embargo, las consecuencias de la resolución son distintas tratándose de funcionarios federales o estatales. Para ello, se tiene que observar lo preceptuado por el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Conductas infractoras para los funcionarios federales

El artículo 7 de referencia, señala que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;*
- II. El ataque a la forma de gobierno, republicano, representativo federal;*
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales;*
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;*
- V. La usurpación de atribuciones;*
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y

VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas, y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

Al analizar las causales que se contienen en el presente artículo encontramos que algunas entrañan la comisión de delitos por ejemplo: las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; la usurpación de atribuciones, así como las violaciones sistemáticas al presupuesto de la Administración Pública Federal.

De esta manera, el artículo en comento no establece una división clara entre los actos que dan origen a la responsabilidad política de los actos que dan lugar a la responsabilidad penal; en consecuencia, no se cuenta con elementos precisos para determinar si es procedente el juicio político o la declaración de procedencia.



Asimismo, se puede advertir otro grave problema en la fracción primera, que se refiere al ataque de las instituciones democráticas, ya que ningún precepto de la misma ley precisa lo que debe entenderse por dichas instituciones, lo que puede dar lugar a interpretaciones equívocas.

También cabe hacer la observación de que para que se integren los supuestos de las fracciones III, VI, VII y VIII, se requiere que los actos u omisiones sean graves y en algunos casos, además, sistemáticos. De tal forma que queda al criterio del Congreso de la Unión, valorar la existencia del supuesto y su gravedad para determinar que no habrá lugar a proceder contra el servidor público denunciado, o por el contrario que sí hay elementos que prueben la existencia de la conducta grave que den pauta al inicio del juicio político o al procedimiento de declaración de procedencia.

De estas consideraciones podemos deducir que frente a un mismo tipo de causales, dada su gravedad, nos encontramos ante la responsabilidad política o ante la responsabilidad penal, la cual será determinada por el Congreso de la Unión.

En otro orden de ideas, es pertinente aclarar que la valoración en este caso corresponde concretamente a la Cámara de Diputados, debido a que es el órgano ante el cual se siguen cualesquiera de los dos procedimientos, es decir, el juicio político o la declaración de procedencia, sin soslayar que el Senado es el que se erige en Jurado de Sentencia en el primer caso.

Se requiere pues, que la conducta política que se castiga esté señalada en la Ley de Responsabilidades en cita y no en ninguna otra. De allí la



importancia de complementar el artículo 7 que se comenta, a fin de aplicarlo correctamente.

Conductas infractoras de los funcionarios estatales

A dichos funcionarios se les seguirá juicio político cuando con su conducta violen la Constitución o las leyes federales que de ella emanen, o bien, por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Aquí se puede ver, a diferencia de los funcionarios federales, en donde la responsabilidad política radica en satisfacer los intereses públicos fundamentales o su buen despacho, que para los funcionarios estatales ésta reside en abstenerse de violar la Constitución y las leyes federales que de ella emanen, así como dar un uso indebido a los fondos y recursos que destine la Federación. Esto obedece al principio de circunscripción territorial y competencia política del Estado Mexicano, esto quiere decir, que cada uno de los Estados tiene su propia Constitución donde establecen la organización y el funcionamiento de los Poderes Públicos estatales, así como las funciones y atribuciones de sus gobernantes y de sus servidores públicos; por tanto, si se da el caso de que la resolución de la Cámara de Senadores sea en sentido negativo para el funcionario estatal al que se le lleva a cabo juicio político, ésta tendrá exclusivamente un carácter declarativo y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda, dentro del marco constitucional estatal.

No obstante lo anterior, se considera, que todos los funcionarios y empleados del Gobierno Federal o de los Gobiernos Estatales o Municipales y del Distrito Federal tienen la obligación de guardar y hacer guardar la

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Constitución Federal, ya que de acuerdo al artículo 128 de dicho ordenamiento legal, todos los funcionarios públicos, sin excepción alguna antes de tomar posesión de su encargo están obligados a protestar la guarda de la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Lo anterior significa, que se trata de un principio básico del Estado de Derecho que toda manifestación del poder público ha de someterse a un orden jurídico preestablecido. De ahí que todo funcionario público, inclusive el Presidente e a República antes de tomar posesión de su cargo deba manifestar su voluntad de obedecer la Constitución y las leyes que de ella emanen, sometiéndose siempre a lo que éstas dispongan.

3.6. OTROS TIPOS DE RESPONSABILIDAD PREVISTOS EN NUESTRO RÉGIMEN CONSTITUCIONAL.

Además de la responsabilidad política analizada en este capítulo, existen otras responsabilidades previstas en nuestra Constitución aplicables a los servidores públicos, las cuales pueden ser de naturaleza penal, civil o administrativa.

En efecto, los servidores públicos al servicio del Estado se encuentran sujetos a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan diferentes tipos de responsabilidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



En este sentido se manifiesta Gabino Fraga cuando señala que "la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo."¹⁸

Luego entonces, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidad: penal, civil, política y administrativa; las dos primeras reguladas por las leyes de la materia correspondiente; la tercera, por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos; y la cuarta por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; dichas responsabilidades -penal, civil y administrativa- se analizan a continuación:

A) Responsabilidad Penal

Se genera por los delitos que el servidor público cometa durante el tiempo de su encargo, conforme a las reglas contenidas en el artículo 109, fracción II, que establece el imperativo de perseguir y sancionar la comisión de delitos cometidos por cualquier servidor público de acuerdo con la legislación penal aplicable.

Por otra parte el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal, establece diversas figuras delictivas en las que el sujeto activo debe tener necesariamente la calidad de servidor público.

Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos,

¹⁸ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 23ª ed., México: Porrúa, 1984, p. 169.



cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

Ahora bien, para saber cuando se está frente la responsabilidad penal debe tenerse clara la definición de delito, que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 7 del Código Penal Federal es todo acto u omisión que sancionan las leyes penales.

En otro orden de ideas es importante recordar que para determinados servidores públicos – los señalados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 constitucional-, es necesario seguir un procedimiento previo, denominado declaración de procedencia, según ordena el propio artículo 111 de la Constitución, pues éstos gozan de la protección constitucional denominada fuero, por lo cual cuando cometan algún delito durante el tiempo de su encargo deberá entablarse, antes de ser juzgados, la llamada declaración de procedencia; de otra manera no se les puede seguir un juicio penal durante el tiempo que dure su función pública.

Dicho procedimiento se encuentra regulado en los artículos 25 a 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y tiene como finalidad despojar del fuero del que está investido el servidor público para que éste pueda ser puesto a disposición de las autoridades competentes quienes resolverán conforme la ley penal aplicable.

Por último, es de mencionarse que el artículo 114 constitucional regula los plazos de prescripción de esa clase de delitos, de la siguiente manera: "(...) La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de



prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111. (...)”.

B) Responsabilidad Civil

El octavo párrafo del artículo 111 constitucional hace alusión a dicha responsabilidad al señalar “(...) En las demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia. (...)”; de lo cual se desprende que ningún servidor público dispone de inmunidad para responder de sus obligaciones civiles; por lo tanto, ésta debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil ordinarias.

El maestro Luis Humberto Delgadillo nos dice cuándo se origina la responsabilidad civil: “...la responsabilidad civil de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados en ejercicio de sus funciones, que causen daño a los particulares.”¹⁹

Ahora bien, el Código Civil Federal nos los define en sus artículos 2108 y 2109, respectivamente, lo que debe entenderse por daño y perjuicio, señalando al efecto que por daño debe entenderse la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación; y por perjuicio, la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

¹⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, 3ª ed., México: Porrúa, 1999, p. 30.





Luego entonces, si algún servidor público con motivo del ejercicio de sus funciones causa daño o perjuicio alguno, es claro que debe responder de ellos en la vía civil ordinaria.

Por último cabe destacar que el artículo 1927 del Código Civil Federal establece: "El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus empleados y funcionarios con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos."

C) Responsabilidad Administrativa

Los artículos 109, fracción III, 113 y 114, tercer párrafo, de la Constitución Federal regulan la responsabilidad administrativa.

El artículo 109 constitucional en su fracción III prevé:

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones."

De acuerdo con el artículo en trato, es importante determinar lo que se debe entender por legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.



Legalidad. Atento a tal principio tenemos que todo acto de los órganos del Estado debe estar fundado y motivado; en otras palabras el ejercicio de funciones por parte de todo servidor público debe tener su apoyo en un cuerpo legal, el cual procede aplicar en el acto jurídico determinado.

Honradez. Es la cualidad moral que nos induce a proceder de manera recta propia de un hombre de honor el cual sería incapaz de disponer o apropiarse de un bien que no le pertenece.

Lealtad. Es la cualidad de las personas que cumplen sus promesas u obligaciones con honrría, y fidelidad. De tal forma todo servidor público le debe lealtad al pueblo que ha depositado su confianza y fe en él, por lo cual se encuentra obligado a trabajar en beneficio de su patria, y no anteponer los intereses personales o de partido.

Imparcialidad. Es cuando una persona juzga tomando en cuenta únicamente los elementos de prueba y la ley, de tal forma que su juicio no se deja influir por elementos como la amistad, enemistad, interés directo o indirecto, parentesco, etc.

Eficiencia Es la facultad o virtud de hacer bien las cosas por que cuenta con los conocimientos y el interés de trabajar correctamente.

Ahora bien, los supuestos que dan lugar a dicha responsabilidad se encuentran enunciados en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



El procedimiento para exigir la responsabilidad administrativa se encuentra establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; ordenamiento legal de reciente creación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

Por otra parte el artículo 113 constitucional determina las sanciones aplicables, que pueden consistir en suspensión, destitución e inhabilitación del cargo, independientemente de las sanciones económicas que procedan; estas últimas deben establecerse en proporción a los beneficios obtenidos por el responsable y de acuerdo a los daños y perjuicios causados con su conducta, lo cual nunca podrá exceder de tres tantos de esos beneficios o de los daños o perjuicios causados, ello de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 111 constitucional.

El artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos especifica las sanciones aplicables, las cuales pueden consistir en: amonestación pública o privada; suspensión del empleo cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; destitución del puesto; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

En cuanto a la prescripción de dicha responsabilidad el artículo 114, párrafo tercero de la Constitución Federal, menciona: "La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



En conclusión, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado son de naturaleza política, penal y administrativa, tal como lo establece el artículo 109 constitucional, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos: un procedimiento penal ante el Poder Judicial; un juicio político ante el Poder Legislativo; y un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público.

Por otra parte, frente a los particulares, la responsabilidad será de carácter civil, y deberá ser tramitada conforme a las leyes civiles y ante los jueces de esa materia.



CAPITULO IV

EL JUICIO POLÍTICO EN NUESTRO DERECHO POSITIVO

4.1. CONCEPTO

Juicio político.- Término utilizado para designar el procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público. El juicio político implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional.²⁰

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela lo define como el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable. En el primer caso -señala-, a dicho procedimiento se le denomina también antejuicio puesto que sólo persigue como objetivo eliminar el impedimento que representa el fuero para que el funcionario de que se trata quede sometido a la jurisdicción de los tribunales ordinarios que deba procesarlo por el delito común de que haya sido acusado.

En cambio -continúa-, en el segundo caso, el aludido procedimiento sí reúne las características esenciales de un proceso, ya que culmina con un acto jurisdiccional, llamado sentencia, en el que se impone la pena legalmente decretada por el delito oficial del que el alto funcionario haya sido declarado responsable.

²⁰ *Diccionario jurídico 2000*, para plataforma Windows 9x y Millenium, versión 1.00.0001.



Más adelante dicho jurista agrega: "Los servidores públicos a que se refiere el párrafo primero del artículo 110 constitucional... pueden ser acusados en juicio político que culmine con una sentencia en que se pueden imponer como sanciones la destitución del servidor público y, su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza dentro del servicio público (artículo 110, párrafo tercero). En el caso del juicio político, que sólo procede por los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho y de los que sean responsables los funcionarios anteriormente señalados, es la Cámara de Diputados la que forma la acusación respectiva ante el Senado, previa declaración de la mayoría absoluta del número de sus miembros presentes en la sesión que corresponda. El Senado, previa dicha acusación, se erige en jurado de sentencia, pudiendo aplicar las sanciones ya mencionadas por resolución de las dos terceras partes de los senadores que concurran a la sesión respectiva. Tanto ante la Cámara de Diputados como ante la de Senadores, el funcionario presuntamente responsable tiene el derecho a defenderse, es decir, goza de la garantía de audiencia instituida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional... Por último, las declaraciones y resoluciones de ambas Cámaras en lo que a dicho juicio concierne son inatacables, sin que contra ellas proceda recurso alguno ni el amparo."²¹

De lo anterior se colige que el juicio político es el procedimiento materialmente jurisdiccional de carácter político, instaurado por las Cámaras del Congreso de la Unión, en contra de algún servidor público de los mencionados en el artículo 110 constitucional, por la comisión de conductas que originan responsabilidad política y que son violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, respecto de los funcionarios federales, o por

²¹ Burgos Orihuela, Ignacio, *Op. Cit.*, nota 9, pp. 564, 565 y 568.



violaciones a la Constitución Federal y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de recursos y fondos federales por lo que hace a los funcionarios estatales. El juicio político implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover o inhabilitar aun alto servidor público, que no precisamente confiere al órgano la potestad de privarlo de su libertad, de su patrimonio o de su vida y que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez. El juicio político es el fallo que pronuncia un cuerpo político, momentáneamente revestido del poder de juzgar.

En efecto, el juicio político es un procedimiento constitucional a través del cual, un órgano político va a conocer y resolver sobre la responsabilidad política en que incurra un servidor público de alto nivel. La razón por la cual el juzgador en materia política es un tribunal especial, se dice, es porque la persona que es sometida a este procedimiento también se encuentra en una situación especial que deriva de la inmunidad como servidor público o de la importancia de las funciones que desempeña.

4.2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El juicio político encuentra su fundamento legal en los artículos 109, 110 y 114 de nuestra Constitución, mismos que regulan los servidores públicos sujetos a dicho procedimiento, las conductas que lo originan, el periodo dentro del cual puede iniciarse, las sanciones imponibles y el plazo en el que deben ser aplicadas éstas.

Dicho juicio sólo procede en tres circunstancias de acuerdo a la Constitución:



1.- El juicio político que se sigue en contra de los servidores públicos indicados en forma limitativa por el artículo 110 constitucional cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (artículo 109, primer párrafo de la Constitución Federal).

2.- El juicio político en contra de los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, así como los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, por violaciones graves a la Constitución, a las leyes federales que de ella emanen, y por el manejo indebido de fondos y recursos federales (segundo párrafo del artículo 110 constitucional).

3.- El “juicio político” que se sigue en contra del Presidente de la República, por traición a la patria y delitos graves del orden común (artículos 108, segundo párrafo y 111 párrafo cuarto de la Constitución).

Aquí cabe hacer la aclaración de que el Presidente de la República no es responsable por cuestiones políticas, pues sólo puede ser enjuiciado por traición a la patria y delitos graves del orden común, sin embargo, se le sujeta a un procedimiento que reviste las características del juicio político sin serlo materialmente; situación que analizaré en el capítulo subsecuente.

4.3. ÓRGANOS COMPETENTES

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Las Cámaras que integran el Congreso de la Unión son los órganos competentes para substanciar el procedimiento relativo al juicio político y en su



caso aplicar las sanciones correspondientes, es decir, la de Diputados debe actuar como órgano instructor y de acusación, en tanto que la de Senadores debe fungir como jurado de sentencia.

En el procedimiento de juicio político intervienen:

- El denunciante
- El servidor público y su defensor
- La Subcomisión de Examen Previo
- Las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia
- La Comisión Jurisdiccional (Instructora)
- El Pleno de la Cámara de Diputados (Órgano de Acusación)
- La Sección de Enjuiciamiento del Senado de la República
- El Pleno del Senado

4.4. PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLÍTICO

De acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el procedimiento utilizado por las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión para someter a juicio político a los altos funcionarios mencionados en el artículo 110 constitucional por la comisión de infracciones graves de carácter político, es el siguiente:

A) Denuncia

El artículo 109 de nuestra Carta Magna, como ya señalamos anteriormente, concede a cualquier ciudadano la facultad de formular la



denuncia correspondiente por las conductas de los servidores públicos que causen perjuicio a los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; o en su caso cuando constituyan violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Dicha denuncia debe ser presentada por escrito ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados.

Aquí resulta pertinente citar lo que el maestro Elisur Arteaga dice respecto de las personas que pueden presentar la denuncia:

“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 y 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, está imposibilitado a hacerlo. El denunciar, para efectos políticos o jurídicos, es una de las funciones de los partidos en auténticos sistemas democráticos.”²²

Ahora bien, es el denunciante quien tiene que presentar las pruebas suficientes para establecer la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, y cuando las pruebas se encuentren en posesión de una autoridad podrá solicitar el apoyo de la Subcomisión de Examen Previo para los efectos conducentes.

Ratificación de la denuncia

La denuncia debe ser ratificada dentro de los tres días naturales siguientes, contados a partir de la fecha de su presentación. La falta de este

²² Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México: UNAM, 1994, p. 342.



requisito procesal provocaría que, sin más trámite, la denuncia fuera desechada de plano, sin perjuicio de que los derechos del denunciante se entiendan como reservados para presentarla nuevamente, ya que las conductas infractoras que pudieran contener la denuncia son de interés público.

La Subcomisión de Examen Previo

Una vez ratificada la denuncia, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados deberá turnarla a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para su trámite; asimismo, dará cuenta del turno a cada una de las coordinaciones de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados. La Oficialía Mayor de la Cámara de de Diputados deberá remitir a la Subcomisión de Examen Previo las denuncias que se presenten, por riguroso turno.

Dictamen preliminar de la procedencia de la denuncia

La Subcomisión de Examen Previo procederá en un plazo no mayor a treinta días hábiles a determinar:

- Si el servidor público denunciado está comprendido dentro de los servidores públicos a que se refiere el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es decir, los mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional. (artículo 12 inciso c) de la LFRSP)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



-
- Si la conducta atribuida al servidor público probable responsable encuadra en los supuestos previstos en los artículos 5 y 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
 - Si existen elementos de prueba suficientes para presumir que la conducta infractora del servidor público permite establecer el juicio político.

Efectos del dictamen de la Subcomisión de Examen Previo

- Si la Subcomisión determina que el servidor público no es considerado por el artículo 110 constitucional como sujeto de juicio político, deberá desechar de plano la denuncia.
- Si por el contrario, considera que el servidor público si es sujeto de juicio político, pero su conducta no puede enmarcarse en alguno de los supuestos contenidos en los artículos 5 y 7 de la ley reglamentaria, por no contar con los elementos de prueba suficientes, deberá desechar de plano la denuncia, pero si más adelante se presentaran pruebas supervinientes, la Subcomisión podrá revisar de nueva cuenta la denuncia, siempre que la hubiere desechado por falta de pruebas.
- Si la Subcomisión considera que el servidor público sí es sujeto de juicio político de acuerdo al artículo 110 constitucional y que su conducta puede encuadrar en las contempladas por los artículos 5 y 7 de la ley de la materia, por contar con los elementos de prueba

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



suficientes, entonces deberá declarar procedente la denuncia y la turnará al Pleno de las Comisiones Unidas, la de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para formular la resolución correspondiente y ordenar su turno a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados.

Revisión del dictamen

El desechamiento de la denuncia por parte de la Subcomisión de Examen Previo, podrá ser revisado por el Pleno de las Comisiones Unidas. La revisión solamente procede cuando se desecha la denuncia, en virtud de que cuando se declara su procedencia, el inculpado no es sabedor hasta ese momento, por lo menos oficialmente, de la presentación de la denuncia en su contra, además de que en su oportunidad procesal podrá alegar lo que a su derecho convenga.

B) La Instrucción

Es importante señalar que el artículo 11 de la ley de la materia estipula que la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, propondrán la integración de una comisión que será la encargada de substanciar los procedimientos consignados en la misma Ley y en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Una vez aprobada dicha propuesta, por cada Cámara se designarán a 4 integrantes de las Comisiones respectivas para que formen la Sección Instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Ahora bien, una vez recibida la denuncia, la Sección Instructora deberá practicar las diligencias necesarias para determinar la existencia de la conducta o del hecho que dio motivo a la denuncia, así como la posible participación del funcionario acusado.

Este último tiene derecho a participar durante la instrucción del asunto y para tal efecto se le notificará, dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, sobre la materia de la misma para que comparezca o informe por escrito dentro de los siete días siguientes a la notificación (artículo 13 de la LFRSP).

De lo anterior se desprende una falla al señalar textualmente el artículo 13 de la LFRSP: “Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia...”, puesto que dicha notificación se debe hacer al servidor público dentro de los tres días siguientes al acuerdo emitido por la Sección Instructora, en donde se establece que se ha recibido el expediente que le remite el Pleno de las Comisiones Unidas.

La Sección Instructora deberá agotar todas las diligencias y formular sus conclusiones, hasta su entrega a los secretarios de la Cámara de Diputados, en un plazo no mayor de sesenta días naturales contados a partir de la fecha en que se le haya turnado la denuncia, pudiendo prorrogarse por una sola vez en un plazo de quince días más.

En este aspecto, considero acertado el hecho de que exista una Subcomisión de Examen Previo que, como su nombre lo indica, evalúe las pruebas aportadas en los hechos de referencia antes de iniciar formalmente la



instrucción, en razón de la importancia de sus funciones; de otra manera se tendría ocupada la Cámara de Diputados en el estudio de improcedentes e insidiosas denuncias de responsabilidad política.

Pruebas

La Sección Instructora abrirá un periodo de prueba de treinta días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezca el denunciante y el servidor público acusado, así como las que la propia Sección estime necesarias. El periodo probatorio puede ampliarse, en caso estrictamente necesario a juicio de la Sección Instructora, quien calificará las pruebas y desechará aquellas que sean improcedentes.

Aquí surge el problema de que la ley no regula los medios de prueba que pueden presentarse por las partes, es por ello que se tiene que aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, según lo autoriza el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De esta manera son admisibles como medios de prueba la confesional, las documentales públicas y privadas, la pericial, la testimonial, el careo, la confrontación, la inspección, la presuncional, así como todos aquellos que se ofrezcan, siempre que puedan ser conducentes y no vayan contra el derecho.

Alegatos

Concluido el periodo probatorio, se pondrá el expediente a la vista del denunciante para que en el término de tres días tome los datos que a su



juicio sean procedentes para formular sus alegatos. Concluido este término se exhibirá por otro tanto al servidor público acusado y sus defensores, para los mismos efectos. Dentro de los seis días siguientes contados a partir de la conclusión del segundo término antes mencionado, las partes deberán presentar por escrito sus alegatos.

Conclusiones de la Sección Instructora

Concluido el plazo para la presentación de los alegatos, se hayan formulado o no, la Sección Instructora emitirá sus conclusiones con base a las constancias y actuaciones procesales, para lo cual deberá hacer un análisis exhaustivo respecto de los hechos imputados y las pruebas aportadas por ambas partes (artículo 16 de la LFRSP).

Dichas conclusiones pueden ser en el sentido de que no ha lugar a proceder en contra del acusado, puesto que no existen elementos de prueba que actualicen alguno de los supuestos de responsabilidad por conductas que atenten contra los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, o por el contrario, pueden ser en el sentido de que se encuentra acreditada la responsabilidad política del acusado según se desprenda de las pruebas aportadas y por consecuencia ha lugar a proceder en su contra y aplicar como pena la destitución e inhabilitación del servidor público del cargo respectivo (artículo 17 de la LFRSP).

Posteriormente, la Sección Instructora entregará sus conclusiones a los secretarios de la Cámara de Diputados, dentro del plazo de sesenta días naturales que se contarán desde el día siguiente a la fecha en que se haya turnado la denuncia, para que den cuenta al Presidente de la misma, quien



anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, lo que harán saber los secretarios al denunciante y al servidor público denunciado, para que aquél se presente por sí y éste lo haga personalmente, asistido de su defensor, a fin de que aleguen lo que convenga a sus intereses (artículo 18 de la LFRSP).

En caso de que por alguna causa razonable y fundada la Sección Instructora se encuentre impedida para hacerlo, podrá solicitar de la Cámara una prórroga para perfeccionar la instrucción, la cual no excederá de quince días.

C) Pronunciamiento de la Cámara de Diputados sobre la responsabilidad del servidor enjuiciado.

Llegado el día de la sesión, la Cámara de Diputados se erigirá en Órgano de acusación y la Secretaría dará lectura de las constancias procedimentales o de una síntesis de las mismas y de las conclusiones de la Sección encargada de la instrucción y se concederá el uso de la palabra tanto al denunciante como al acusado y/o a su defensor para que aleguen lo que a su derecho convenga. Ambas partes podrán ejercer el derecho de réplica.

Una vez producidos los alegatos, el denunciante y el servidor público y su defensor deberán retirarse y la Cámara procederá a la discusión y voto de las conclusiones presentadas por la Sección Instructora.

La resolución que la Cámara emita sobre dicho proyecto deberá ser sometida a votación en sesión plenaria y deberá contar con la aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes en sesión.



En caso de que la Cámara de Diputados se pronuncie por la culpabilidad del enjuiciado, ella misma se constituirá en Órgano de Acusación ante el Senado de la República a través de una comisión de tres diputados que deberán sostener la acusación. El acusado será puesto a disposición de la Cámara de Senadores. En el supuesto contrario, es decir, si la Cámara considera que no procede la acusación en contra del servidor público, éste continuará desempeñando su cargo o comisión.

D) Procedimiento ante el Senado

La Cámara de Senadores realiza un procedimiento con plazos más breves que aquél que se desarrolla en la Cámara de Diputados.

Inicio

Después de haber sido presentada la acusación ante el Senado, ésta será turnada a la Sección de Enjuiciamiento del mismo.

Alegatos

Formada la Sección de Enjuiciamiento, ésta emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, así como al servidor público en contra de quien se sigue el juicio respectivo, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento.



Conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento

Una vez transcurrido el plazo anterior con o sin alegatos, la Sección de Enjuiciamiento formulará sus conclusiones, las cuales deben presentarse después del cierre del periodo de alegatos ante la Secretaría de la Cámara de Senadores; para su elaboración deberán tomarse en cuenta los elementos contenidos en la acusación y en los alegatos de las partes, debiéndose proponer la sanción que a su consideración deba ser impuesta al servidor público, expresando al efecto las normas legales en que se sustente.

Asimismo para elaborar las conclusiones antes señaladas la Sección de enjuiciamiento podrá escuchar directamente a la comisión acusadora, al acusado y a su defensor. También tiene amplios poderes en materia probatoria, pudiendo ordenar la práctica de las diligencias que considere necesarias para la elaboración de sus conclusiones.

Audiencia final y resolución de la Cámara de Senadores

Una vez recibidas las conclusiones de la Sección competente, el presidente del Senado deberá anunciar que éste se constituirá en Jurado de Sentencia dentro del plazo de 24 horas contados a partir de la entrega de las conclusiones debiendo convocar a la audiencia tanto a la comisión de acusación de la Cámara de Diputados como al acusado y a su defensor.

Llegada la fecha y hora de la audiencia, el presidente del Senado hará la declaratoria para erigirlo en Jurado de Sentencia; una vez hecho esto procederá a dar lectura de las conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento y se



concederá el uso de la palabra a la comisión de acusación, al acusado y/o a su defensor.

Después de haber expuesto lo que a su derecho convenga, tanto el acusado como su defensor deberán retirarse de la audiencia debiendo permanecer la comisión de acusación. A continuación se procederá a discutir y votar las conclusiones.

Una vez que se hayan aprobado los puntos de acuerdo correspondientes, el presidente hará la declaratoria respectiva. En todo caso, la sentencia deberá ser aprobada por una mayoría calificada de las dos terceras partes de los senadores presentes en sesión.

En cuanto a los Gobernadores de los Estados, los Diputados Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia, dentro de los tres días naturales siguientes a la recepción de las conclusiones y en este caso la sentencia tendrá efectos declarativos, comunicándose a la Legislatura Local para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda (artículo 24 de la LFRSP).

Aquí cabe comentar que, a mi juicio, no parece acertado tanto el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como el artículo 110 constitucional en su párrafo segundo, en el sentido de que la resolución que se llegue a emitir en los casos de Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales de Justicia de los Estados o los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo dé lugar a que dicha declaración se comunique a las Legislaturas Locales "para que en el



ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda”, pues esto significa que las Legislaturas Locales no quedan obligadas a dar efectividad a esa resolución, sino que, para no implicar una invasión de la soberanía estatal, queda sujeta a lo que estime la correspondiente Legislatura Local para llegar en su caso a resolver con entera independencia si ha lugar a destituir y, en su caso, inhabilitar al servidor estatal inculpado.

En este punto convendría buscar un mecanismo que no exponga a la inocuidad el procedimiento ante la Cámara de Diputados y ante la Cámara de Senadores, y al mismo tiempo evite que se lacere la relación política entre la Federación y la Entidad Federativa correspondiente.

Desde mi punto de vista pienso que funcionaría con mayor pulcritud jurídica y política un sistema en que la Cámara de Diputados, al tener reunidos suficientes elementos probatorios, los haga del conocimiento de la legislatura local instándola a que los examine con el fin de iniciar juicio político ante el correspondiente órgano de sentencia.

En resumen, el juicio político tiene el siguiente orden procesal:

A. Procedimiento ante la Cámara de Diputados

1. Denuncia ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados.
2. Intervención de la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.
3. Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.
4. Sección Instructora de la Cámara de Diputados.



- Notificación al servidor público y su defensa.
 - Periodo probatorio y de alegatos.
 - Conclusiones de la sección instructora.
5. La Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación.

B. Procedimiento ante la Cámara de Senadores.

1. Alegatos de la Comisión de Diputados y del acusado.
2. Conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento.
3. La Cámara de Senadores se erige en Jurado de Sentencia.

E) Efectos de las resoluciones dictadas por las Cámaras

1. Definitividad. Las resoluciones que emitan ambas Cámaras durante el juicio político no son susceptibles de ser atacadas.

2. De absolución o de condena. La decisión final puede ser absolutoria o de condena.

3. Constitutiva o declarativa. La decisión absolutoria tiene un mero carácter declarativo, pero la decisión de condena que pone fin al juicio político puede tener dos efectos:

a) Efectos constitutivos sobre la sanción impuesta al servidor público de la Federación o del Distrito Federal. En este caso se determinará la pena y se comunicará a los órganos encargados de aplicarla (Cámaras, Suprema Corte de Justicia u órganos administrativos) y al titular del Ejecutivo para su conocimiento y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



b) Efectos declarativos respecto de los servidores públicos de las entidades federativas. En el caso de que al término del procedimiento se determine que un servidor público de algún Estado es responsable, la sentencia emitida por el Senado tendrá meros efectos declarativos y será comunicada a la legislatura local respectiva para que en términos de sus atribuciones proceda como corresponda.

El Título Cuarto de la Constitución Federal de la República y su ley reglamentaria disponen que las declaraciones y resoluciones emitidas por la Cámara de Diputados y Senadores, respectivamente, serán inatacables, por lo que no procede recurso legal para impugnarlas o revocarlas, sin embargo, sí procede el juicio de nulidad cuando no se satisfagan las formalidades esenciales del procedimiento.

4.5. SANCIONES DEL JUICIO POLÍTICO

Los castigos que el gran jurado puede imponer son limitados: destitución, e inhabilitación; no puede aplicar otro tipo de castigos; en esto difiere de los jueces o tribunales ordinarios, pues estos cuentan con una gama amplia de sanciones a su disposición que pueden utilizar con miras a enmendar y castigar.

Nuestra Ley fundamental establece en su artículo 110, párrafo tercero, las sanciones que pueden aplicarse a los altos servidores públicos encontrados responsables de los cargos imputados en el juicio político, siendo en la especie la destitución y la inhabilitación, las cuales son independientes, es decir, se pueden aplicar ambas o una a la vez.



La Destitución

Consiste en la separación definitiva del empleo, cargo o comisión, del funcionario con investidura constitucional.

El Gran Jurado es competente para destituir a través del juicio político a los funcionarios señalados en el artículo 110 constitucional. La destitución del cargo o puesto, además tiene como efecto privar al servidor público de los emolumentos, privilegios y demás prerrogativas que le son inherentes. El destituido está obligado a entregar el despacho o cargo a su sucesor y a rendir un informe sobre su gestión.

La Inhabilitación

Consiste en la incapacidad legal que enfrenta, en este caso, el servidor público para desempeñar temporalmente un empleo, cargo o comisión en el gobierno federal. El artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que la inhabilitación será de uno hasta veinte años.

La intensidad de la sanción puede ser modulada según la gravedad de la conducta sujeta a juicio.

La inhabilitación tiene un efecto total, es decir, opera en los tres poderes y en todas las entidades federativas.

En tal orden de ideas podemos decir que la finalidad del juicio político, consiste en retirar el poder a quien hace mal uso de él e impedir que



recupere el mismo; por tal razón las únicas sanciones que se pueden imponer en tal materia son la destitución e inhabilitación para desempeñar cualquier cargo público hasta por veinte años, sin embargo, en los supuestos de responsabilidad política pueden darse elementos que den origen a la responsabilidad civil o penal, de tal forma que las sanciones impuestas en este juicio no liberan al servidor público de estas posibles responsabilidades.

Las sanciones de destitución e inhabilitación no son por su naturaleza intrínseca penas en el sentido técnico penal de la palabra, sino consecuencias que la ley atribuye a ciertos actos con el fin preponderante de proteger a la sociedad retirando del servicio a quien al infringir las leyes demostró falta de idoneidad para continuar en el cargo que venía desempeñando; el que no se trate de penas *strictu sensu*, explica porqué esas mismas medidas las señala la ley reglamentaria en el catálogo de sanciones para los casos de responsabilidad administrativa y porqué se aplican también en el ámbito civil respecto de tutores, albaceas, administradores de sociedades, síndicos y porqué se permite su aplicación por particulares en negocios privados respecto de personas a quienes contractualmente se les haya otorgado una función representativa.

La Cámara de Senadores no puede imponer las sanciones que, como penas propiamente dichas, señala el Código Penal, o alguna ley penal especial, ya que las consecuencias del orden penal, es decir, las penas *strictu sensu* sólo puede imponerlas la autoridad judicial, por así disponerlo el artículo 21 de la misma Constitución y esto tendría que ser dentro de un proceso penal.



De este conjunto de factores se desprende que las únicas sanciones aplicables en el juicio político son, como ya se dijo, la destitución y/o la inhabilitación.

Por último, cabe hacer mención sobre la inimpugnabilidad de las resoluciones de las Cámaras.

Como la Constitución y la ley secundaria precisan que los acuerdos y resoluciones de las Cámaras son inatacables, es decir, no admiten ningún medio de impugnación, Felipe Tena Ramírez hizo la observación de que “no existe defensa constitucional contra el abuso de la potestad de desaforar de que está investido el órgano legislativo. Sin la voluntad de las Cámaras, ni el Presidente de la República ni la Suprema Corte podrán jamás separar de su encargo a los miembros de las Cámaras; pero éstos sí pueden, por su voluntad, sustituir al Presidente de la República y a los ministros de la Corte.”²³, por lo cual la instancia final es jurídicamente incontrolable.

La inimpugnabilidad apuntada obedece al propósito de que el Poder Judicial de la Federación quede a salvo de caer en polémicas o debates políticos.

No obstante lo anterior, el mismo Tena Ramírez puso en tela de duda que sean inatacables las resoluciones de Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores en el juicio político, si en ellas no se cumplen los presupuestos que la propia Constitución establece para ese procedimiento diciendo: “Consideramos, sin embargo, que los presupuestos que la Constitución señala para la actuación de cada Cámara sí están bajo el control del juicio de amparo; por ejemplo, si el Senado procediera sin previa acusación de la Cámara de

²³ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México: Porrúa, 1984, p. 212



Diputados.”²⁴ Dentro de esa manera de pensar cabría poner como otros ejemplos, el de que la Cámara de Diputados haya presentado acusación sin previa audiencia del inculpado y el de que la resolución de la Cámara de Senadores se emita en sentido condenatorio imponiendo sanciones que excedan los términos constitucionales del juicio político, o se pronuncie sin cumplirse el requisito de que se produzca votación mayoritaria mínima de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión.

Ignacio Burgoa Orihuela, al respecto, opina: “Debemos advertir que no obstante que contra las decisiones respectivas no procede recurso alguno, ni el juicio de amparo no por ello la Cámara de Diputados puede dejar de observar la garantía de audiencia en favor del funcionario acusado, pues el artículo 14 constitucional que la instituye es imperativo para todas las autoridades del país, incluyendo al mencionado órgano, debiéndose brindar al presunto afectado por los actos de privación que entrañan tales facultades la oportunidad defensiva y probatoria que implica la esencia de la aludida garantía”.²⁵

No obstante lo anterior, a juicio de Jorge Reyes Tabazas, el juicio de amparo es improcedente, porque la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia así lo ha establecido:

“DERECHOS POLÍTICOS. IMPROCEDENCIA. *La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales.*”
(*Apéndice 1917-1995. T.VI, jurisprudencia 219, Pág. 149*)”²⁶

²⁴ *Ibidem*, p. 213

²⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Op. Cit.*, nota 9, p. 573.

²⁶ Reyes Tabazas, Jorge, *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México: Procuraduría General de la República, Fiscalía especializada para la atención de los delitos electorales, 2000, p. 161.



Se puede ver, la importancia de la responsabilidad política y los mecanismos que actualmente se encuentran establecidos en la Constitución y su ley reglamentaria, y que obedecen principalmente a la necesidad de controlar la conducta de los servidores públicos y combatir la corrupción. De ahí, surgió la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que aunque insuficiente trata de regular la figura del juicio político en nuestro país.

Sin embargo, existe la necesidad de controlar al principal servidor público, el Presidente de la República, ya que éste no es sujeto de responsabilidad política, como se verá posteriormente y por lo tanto está exento del juicio político durante el periodo de su encargo, ya que tanto los ordenamientos constitucionales como reglamentarios lo excluyen de ésta.



CAPITULO V

SITUACIÓN ACTUAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

5.1. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 108 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En México, la impunidad del Presidente de la República parece legal. Esto se desprende de la ausencia, en la Constitución Federal de la República, de un procedimiento que posibilite el enjuiciamiento del titular del Ejecutivo Federal y su sanción por actos u omisiones que, en el desempeño de su encargo dañen a la nación.

No obstante el principio general de la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, la legislación ha configurado un peculiar mecanismo de irresponsabilidad para quien, como titular del Poder Ejecutivo y Jefe de la Administración Pública, es el principal y casi único responsable de las decisiones políticas y administrativas de mayor significación en la vida nacional.

Actualmente, el Presidente de la República, goza de una total impunidad por violaciones graves a la Constitución Federal, así como a las leyes que de ella emanen y por cualquier causal que origine juicio político.

Lo anterior es así, ya que el artículo 108 constitucional sólo permite su enjuiciamiento por dos causas, traición a la patria y delitos graves del orden común, es por ello que a continuación se realiza un análisis del citado artículo, transcribiéndolo al efecto:



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

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

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

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.”

Del anterior precepto se desprende que las únicas causas por las que se puede exigir responsabilidad al Titular del poder Ejecutivo Federal son por traición a la patria y delitos graves del orden común, ambas en materia penal, lo cual haría pensar que el procedimiento aplicable al caso es la denominada declaración de procedencia por tratarse de delitos, sin embargo, ello no es así ya que el artículo 111 constitucional que prevé dicha figura jurídica lo excluye de la misma al señalar: “Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110”, es decir, se le aplicará un procedimiento que reviste las características del juicio político, pero sin serlo en realidad, ya que como hemos visto a lo largo de los capítulos III y IV, dicho juicio sólo procede por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen,



así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales; conductas que en ningún momento le son imputables al titular del Ejecutivo Federal, por no encontrarse dentro de los supuestos señalados en el artículo 108 en comentario.

En ese orden de ideas, cabe aclarar que el procedimiento para la declaración de procedencia y el juicio político, son totalmente distintos, por las siguientes razones: El juicio político busca imponer a los funcionarios federales, que violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, sanciones políticas como la destitución de sus funciones y la inhabilitación hasta por veinte años, dependiendo de la gravedad, para desempeñar un empleo, cargo o comisión en algún órgano de gobierno, o en su defecto, en caso de los funcionarios estatales, se busca obtener una resolución declarativa del órgano legislativo federal, que debe hacerse del conocimiento de las legislaturas locales, para que procedan según corresponda, cuando con sus conductas incurran en violación grave a la Constitución o a las leyes que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

En cambio, la declaración de procedencia, es un proceso unicameral y más expedito, ya que se busca desaforar al funcionario federal por la presentación en su contra de denuncias de carácter penal, y así estar en posibilidad legal de sujetarlo a las autoridades y al procedimiento penal correspondiente, sin que su propósito sea la imposición de sanciones de tipo político.

Una vez precisado lo anterior queda claro que el procedimiento empleado para exigirle responsabilidad al Presidente de la República no se trata de la declaración de procedencia, menos aún del juicio político, sino que se trata de un juicio especial, sui generis por híbrido, ya que siendo un procedimiento



de corte jurisdiccional no conocen de él autoridades judiciales sino políticas (las Cámaras del Congreso); lo genera la perpetración de actos u omisiones configurantes de delitos graves; la gravedad de éstos, condicionante tanto de la acusación como de la condena, la cual será valorada en sus respectivos momentos de actuación por cada uno de esos cuerpos legislativos basándose, obviamente, en consideraciones políticas; y las sanciones aplicables no serán las aplicables en el juicio político, consistentes en destitución e inhabilitación, sino que en este caso el Senado resolverá con base a la legislación penal aplicable, es decir, impondrá la pena correspondiente.

En efecto, el artículo 111 constitucional que prevé el procedimiento de responsabilidad aplicable al Presidente de la República, establece una situación "especial" para dicho funcionario, pues si bien precisa que dicho procedimiento se hará en términos del artículo 110, es decir acorde a las formalidades previstas para el juicio político, y ello diera lugar a suponer que las sanciones aplicables al titular del Ejecutivo Federal son las antes referidas, lo cierto es que ello no es así, pues de la recta interpretación que se haga del numeral en cita se desprende claramente que la Cámara de Senadores es quien resolverá con base a la legislación penal aplicable, es decir, es ésta y no la autoridad judicial quien impondrá la pena correspondiente a dicho funcionario público, lo cual resulta a todas luces inconstitucional.

Ciertamente, para imponer al Presidente de la República las penas propiamente como tales, debe instaurarse en su contra la llamada declaración de procedencia para que así una vez dictada la resolución condenatoria de la Cámara de Senadores lo separe del cargo y se lleve a cabo el proceso ante la autoridad judicial en materia penal, la cual sí está facultada para imponer penas en estricto sentido.



Lo anterior con apoyo en lo previsto por los artículos 21 y 109, fracción II, de la Constitución, que disponen:

"ARTICULO 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial..."

"ARTICULO 109. (...)

I...

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y ..."

No obstante lo anterior resulta claro que al Presidente de la República no se le podrá aplicar la declaración de procedencia pues la Constitución no prevé tal situación.

Ahora bien, volviendo al análisis del artículo 108, también encontramos que aún cuando su primer párrafo dispone que todo servidor público designado mediante elección popular directa está sujeto a las responsabilidades en que incurra por actos u omisiones ilícitas realizadas en el desempeño de sus funciones, y ello diera lugar a pensar que el Presidente de la República entra dentro de dicho supuesto, lo cierto es que los legisladores tuvieron cuidado de proteger al Presidente, ya que el artículo 110 constitucional no lo incluye como sujeto de juicio político, por lo tanto carece de responsabilidad política, lo cual no resulta congruente, ya que es el Jefe del Ejecutivo Federal, quien debido a las importantes decisiones y funciones que desempeña es quien con sus actos u omisiones puede causar perjuicios a los intereses públicos.

En efecto, el artículo 110 constitucional al enumerar a los sujetos que pueden ser motivo de juicio político, ~~no menciona al Presidente de la República,~~

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



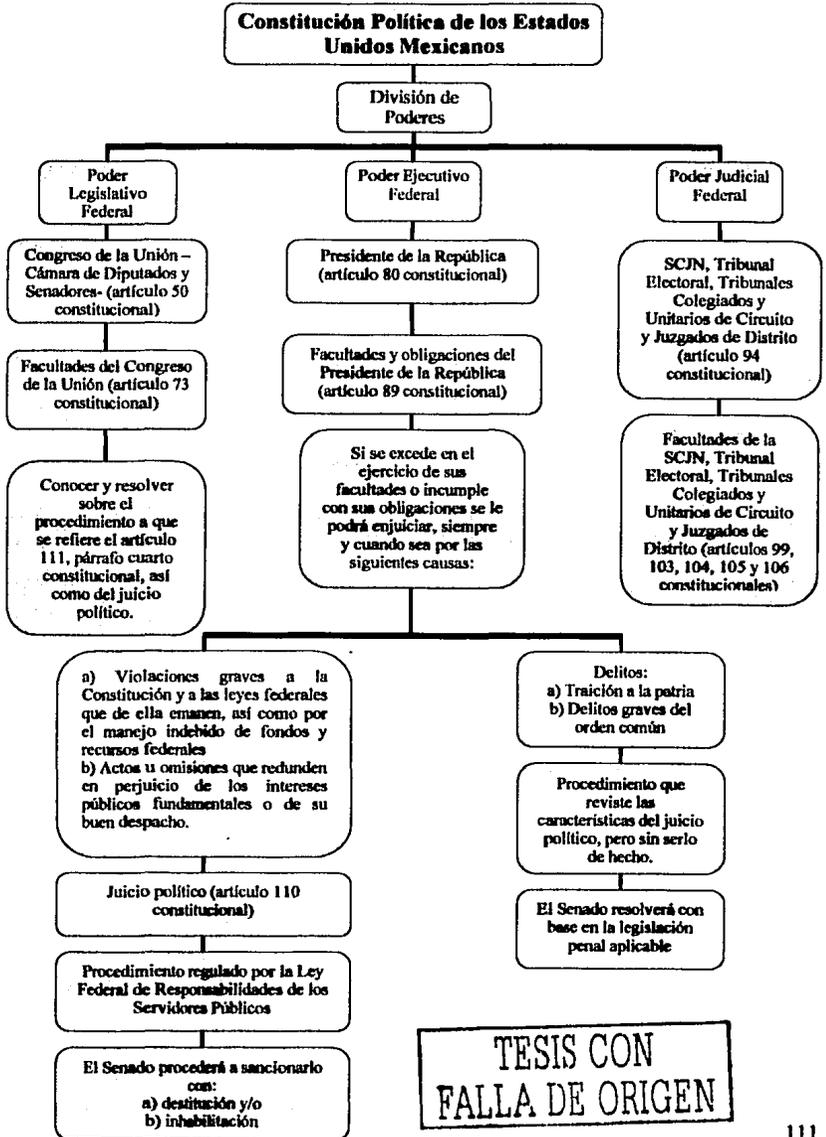
excluyéndolo así de dicho juicio de responsabilidad y de dicho procedimiento, lo cual se confirma además en la fracción I del artículo 109 de la propia Constitución.

Asimismo es conveniente advertir que el juicio político no procede en contra del Presidente de la República, porque éste no es sujeto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que el artículo 2 de la mencionada ley, lo excluye al señalar que son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional.

Atento a las anteriores consideraciones es de concluirse que el titular del poder Ejecutivo Federal en nuestro país, no puede ser sujeto a un proceso para fincarle responsabilidad política, pues éste no es responsable por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales; únicas causas por las que procede el juicio político, por ello resulta necesario que se incluya a dicho funcionario dentro de la figura de responsabilidad en estudio, ya que como ha quedado de manifiesto a lo largo del presente trabajo dicho servidor es quien más puede afectar con sus decisiones la vida económica política y social de nuestro país.

Con la finalidad de dar un mayor panorama sobre cuáles serían las causas que darían lugar a exigir responsabilidad política y penal al Presidente de la República, y cómo se llevarían a cabo estos distintos procedimientos se realizó el siguiente esquema:







Una vez hecho lo anterior procedo a analizar concretamente los supuestos que de acuerdo al artículo en estudio dan lugar a enjuiciar al Presidente de la República, es decir, por traición a la patria y delitos graves del orden común.

5.1.1. TRAICIÓN A LA PATRIA

La palabra traición tiene su origen etimológico en el vocablo latino "trajere", que significa entrega, lo cual implica rompimiento o violación de un deber de lealtad esperada o fe depositada.

Los actos que configuran "traición a la patria" son las conductas que se tipifican en los artículos 123, 124 y 125 del Código Penal Federal como delitos contra la seguridad de la Nación, sin que se incluya con respecto al Presidente de la República el artículo 126, porque este numeral describe conductas cuyo sujeto activo tiene que ser un extranjero.

Ahora bien, con el fin de precisar este supuesto, nos remitimos a lo dispuesto por nuestro Código Penal Federal, en su Título Primero, que corresponde a los delitos contra la seguridad de la Nación.

"Capítulo I. Traición a la Patria.

Artículo 123. Se impondrá la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos al mexicano que cometa traición a la Patria en alguna de las formas siguientes:

I. Realice actos contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación Mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo, o gobierno extranjero;



II. Tome parte en actos de hostilidad en contra de la Nación, mediante acciones bélicas a las órdenes de un Estado extranjero o coopere con éste en alguna forma que pueda perjudicar a México.

Cuando los nacionales sirvan como tropa, se impondrá pena de prisión de uno a nueve años y multa hasta de diez mil pesos.

Se considerará en el supuesto previsto en el primer párrafo de esta fracción, al que prive ilegalmente de su libertad a una persona en el territorio nacional para entregarla a las autoridades de otro país o trasladarla fuera de México con tal propósito;

III. Forme parte de grupos armados dirigidos o asesorados por extranjeros; organizados dentro o fuera del país, cuando tengan por finalidad atentar contra la independencia de la República, su soberanía, su libertad o su integridad territorial o invadir el territorio nacional, aun cuando no exista declaración de guerra;

IV. Destruya o quite dolosamente las señales que marcan los límites del territorio nacional, o haga que se confundan siempre que ello origine conflicto a la República, o esta se halle en estado de guerra;

V. Reclute gente para hacer la guerra a México, con la ayuda o bajo la protección de un gobierno extranjero;

VI. Tenga, en tiempos de paz o de guerra, relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjeros o le dé instrucciones, información o consejos, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior;

VII. Proporcione dolosamente y sin autorización, en tiempos de paz o de guerra, a persona, grupo o gobiernos extranjeros, documentos, instrucciones o datos de establecimientos o de posibles actividades militares;

VIII. Oculte o auxilie a quien cometa actos de espionaje, sabiendo que los realiza;

IX. Proporcione a un Estado extranjero o a grupos armados dirigidos por extranjeros, los elementos humanos o materiales para invadir el territorio nacional, o facilite su entrada a puestos militares o le entregue o haga entregar unidades de combate o almacenes de boca o guerra o impida que las tropas mexicanas reciban estos auxilios;

X. Solicite la intervención o el establecimiento de un protectorado de un Estado extranjero o solicite que aquél haga la guerra a México; si no se realiza lo solicitado, la prisión será de cuatro a ocho años y multa hasta de diez mil pesos;

XI. Invite a individuos de otro Estado para que hagan armas contra México o invadan el territorio nacional, sea cual fuere el motivo que se tome; si no se realiza cualquiera de estos hechos, se aplicara la pena de cuatro a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil pesos;

XII. Trate de enajenar o gravar el territorio nacional o contribuya a su desmembración;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



XIII. Reciba cualquier beneficio, o acepte promesa de recibirlo, con el fin de realizar alguno de los actos señalados en este artículo;

XIV. Acepte del invasor un empleo, cargo o comisión, y dicte, acuerde o vote providencias encaminadas a afirmar al gobierno intruso y debilitar al nacional; y

XV. Cometa, declarada la guerra o rotas las hostilidades, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje o conspiración.

Artículo 124. Se aplicará la pena de prisión de cinco a veinte años y multa hasta de veinticinco mil pesos, al mexicano que:

I. Sin cumplir las disposiciones constitucionales, celebre o ejecute tratados o pactos de alianza ofensiva con algún Estado, que produzcan o puedan producir la guerra de México con otro, o admita tropas o unidades de guerra extranjeras en el país;

II. En caso de una invasión extranjera, contribuya a que en los lugares ocupados por el enemigo se establezca un gobierno de hecho, ya sea dando su voto, concurriendo a juntas, firmando actas o representaciones o por cualquier otro medio;

II. Acepte del invasor un empleo, cargo o comisión, o al que, en el lugar ocupado, habiéndolo obtenido de manera legítima, lo desempeñe en favor del invasor; y

IV. Con actos no autorizados ni aprobados por el gobierno provoque una guerra extranjera con México, o exponga a los mexicanos a sufrir por esto, vejaciones o represalias.

Artículo 125. Se aplicará la pena de dos a doce años de prisión y multa de mil a veinte mil pesos al que incite al pueblo a que reconozca al gobierno impuesto por el invasor o a que acepte una invasión o protectorado extranjero."

En resumen, el delito de traición a la patria es susceptible de cometerse por personas con la calidad de mexicanos y se traduce en la violación de un deber de lealtad a la Nación. De tal manera que la conducta pone en peligro la libertad, la independencia, la soberanía o integridad de la Nación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



5.1.2. DELITOS GRAVES DEL ORDEN COMÚN

Al respecto el maestro Felipe Tena Ramírez nos dice:

“La expresión delitos graves del orden común es ambigua y peligrosa. Rompiendo con todos nuestros precedentes constitucionales, que habían sido en el sentido de especificar limitativamente los delitos de que era responsable el jefe del Ejecutivo, la Constitución del 57 introdujo la fórmula que se conserva en la vigente. Con ella se abre la puerta para un posible atentado constitucional del Congreso en contra del Presidente. En efecto, si en la ley reglamentaria no se enumeran los delitos graves del orden común por los que puede ser acusado dicho funcionario (y la omisión existe en la ley actual), queda a discreción de las cámaras calificar en cada caso la gravedad de los delitos y con ello está a merced de las mismas la suerte del jefe del estado. El peligro se atenúa si por mandamiento constitucional es en la ley donde debe constar la clasificación respectiva, tal como lo propuso la reforma del 47 con la fórmula, delitos graves ordinarios del orden federal o local que determine la ley. Pero aun con esta modificación, que tendría la ventaja de juzgar el caso conforme a una norma conocida y anterior, hay la posibilidad de que el congreso trate de sojuzgar al presidente mediante la expedición de una ley de tendenciosa severidad. Parece aconsejable, por todo ello, reanudar la tradición interrumpida en 57, especificando concretamente en la constitución los delitos por los que puede ser acusado el presidente de la república durante el tiempo de su encargo...”

—Y al pie de página, agrega— En las dos primeras ediciones de la presente obra consideramos que puede hallarse una base en el artículo 22 de la Constitución para clasificar los delitos graves, ciertamente el criterio que inspiró la clasificación de delitos que contiene el artículo 22 tuvo en cuenta que se trata de delitos graves ya que autoriza para ellos la pena de muerte, pero también partió del supuesto de que son delitos cometidos por particulares, por gentes susceptibles de incurrir en ellos dentro de su ambiente social y por sus condiciones personales. Ese criterio no sirve para suponer que el jefe del Estado se encuentre, al igual que todos los demás, en condiciones de cometer tales delitos. Las especiales circunstancias en que actúa no hacen presumible que se convierta en plagiarlo, salteador de caminos, pirata, etc., que son las hipótesis del artículo 22. Parecería indecoroso que la ley previera, siquiera en hipótesis aventurada, que el jefe del Estado pudiera cometer esos crímenes. Y podría parecer, además, que el autorizar el enjuiciamiento por delitos que no se cometerán se trata de hacer a un lado aquellos otros que el jefe del Estado, en la especial situación que guarda, si es susceptible de cometer.



No es necesario, por lo demás, fincar la clasificación de los delitos graves sobre un texto de la Constitución, pues ninguno se hizo con la mira puesta en la responsabilidad del funcionario, que como ninguno otro está al margen de la responsabilidad ordinaria.”²⁷

Por su parte el maestro Sergio García nos comenta:

“A lo dicho por Tena Ramírez conviene agregar que puesto que el propio artículo 22 habla de traición a la patria, junto a los demás delitos que anuncia, el artículo 108 incurre en el error de separar la especie (traición a la patria) del género (delitos graves del orden común, que son, según la tesis original de Tena Ramírez, los previstos en el artículo 22), distinguiendo entre ambos cuando en realidad no debiera hacerlo, puesto que la traición a la patria ya quedaría englobada -de sostenerse la tesis de Tena Ramírez – en el concepto más amplio “delitos graves del orden común.”²⁸

Finalmente, el razonamiento que resuelve el problema es el del maestro Manuel Herrera, mismo que nos dice:

“Si la Constitución distingue los delitos más graves de los menos graves, es muy fácil inferir, con dialéctica indefectible, cuáles son en el léxico constitucional los delitos graves.

Muy graves o gravísimos, deben reputarse los enumerados en el artículo 22 sancionables con la pena capital; menos graves los que dan lugar a la libertad bajo fianza, de acuerdo con la fracción I del artículo 20; graves resultan, entonces, aquellos delitos respecto de los cuales niega la Constitución la garantía de la libertad caucional. Y esta conclusión doctrinal que difiere de la que Tena Ramírez sustenta tiene en mi concepto, por directa e inmediatamente deducida de la Constitución, la virtud de un mandamiento legal.”²⁹

Atento a lo anterior, tenemos que, se califican como delitos graves los siguientes: Homicidio por culpa grave, traición a la Patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, piratería, genocidio, evasión de presos, ataques a las vías de comunicación, uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo, contra la

²⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Op. Cit.*, nota 17, p. 216.

²⁸ García Ramírez, Sergio, *Derecho procesal penal*, México: Porrúa, 1989, p.26

²⁹ Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales*, México: Jus, 1964, p. 87.



salud, corrupción de menores o incapaces, explotación del cuerpo de un menor de edad por medio del comercio carnal, falsificación y alteración de moneda, contra el consumo y riqueza nacionales, de violación, asalto en carreteras o caminos, homicidio, de secuestro, robo calificado, extorsión, operaciones con recursos de procedencia ilícita, el de tráfico de indocumentados, entre otros, según enumera el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.

5.2. ANÁLISIS DE RESPONSABILIDADES EN LOS ÚLTIMOS DOS SEXENIOS

Los últimos Presidentes, Carlos Salinas de Gortari y el propio Ernesto Zedillo, han dado elementos más que suficientes para que el Poder Legislativo pueda impulsar reformas a la Constitución para ampliar los supuestos en los que el Presidente de la República pueda ser sometido a juicio político.

Dichas conductas se exponen a continuación, de manera breve, con la finalidad de tener un mayor panorama sobre las actuaciones de los expresidentes que han ocasionado graves perjuicios a la población y que no han podido ser susceptibles de ser sancionadas, por las razones expuestas con antelación; tomando en cuenta que las conductas a que se hace referencia en los apartados posteriores no van encaminadas a demostrar que dichos Presidentes han cometido determinados delitos, pues la intención de estos apartados es mencionar algunas conductas de los expresidentes en cita, que de alguna forma han perjudicado el bien y prosperidad de la Unión, ya sea por las malas políticas económicas que han empleado o por otras cuestiones, lo cual se traduce en que dichos funcionarios no fueron los adecuados para gobernar el país, por lo que, reitero, debe establecerse el juicio político para el Presidente de la República con la finalidad de que si durante el procedimiento se demuestra que éste ha



gobernado de manera inadecuada el país se le destituya del cargo para así evitar mayores males a la nación.

5.2.1. CARLOS SALINAS DE GORTARI 1988-1994

En 1989 el gobierno de Salinas aceleró la privatización de las empresas del Estado y modificó las regulaciones restrictivas de comercio e inversión para incentivar la inversión extranjera permitiendo incluso el control mayoritario de las empresas a los inversionistas foráneos.

En julio de 1992 realizó cambios constitucionales reconociendo la personalidad jurídica de la Iglesia católica, permitiéndole así la intervención en la política. Asimismo se modificó el artículo 27 constitucional para que los grandes capitales pudieran apropiarse de la tierra.

En diciembre los presidentes Salinas, Bush y el primer ministro de Canadá, Brian Mulroney, firmaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), mismo que es totalmente desventajoso para México. La legislatura mexicana ratificó el TLC en 1993 y el acuerdo entró en vigor el 1 de enero de 1994.

La creación de una zona de libre comercio en América de Norte y la privatización de la industria estatal fueron parte del plan del gobierno de Salinas para impulsar su proyecto neoliberal. Para 1993 el gobierno mexicano había vendido ya el 80% de sus industrias a inversionistas privados en cerca de 21 billones de pesos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Como podemos ver, el sexenio salinista ha sido uno de los peores en la historia del país; durante su mandato, Salinas realizó múltiples conductas, que por el momento no podemos calificar de legales o no, pero que sí han repercutido gravemente en el desarrollo económico de nuestro país, y que de haber existido en ese tiempo el juicio político para el Presidente de la República, tal vez nos hubiéramos ahorrado los múltiples daños que sufrimos con su actuación, al tener abierta la posibilidad de que el titular del Ejecutivo Federal pudiera ser enjuiciado y en todo caso destituido por incompetente; sin embargo dadas las irregularidades en nuestro sistema legal, no se le pudo entablar juicio político por ninguna de ellas.

Bajo este contexto resulta lógico que la población en general, con justa razón, se encuentre molesta y exija que de ahora en adelante el Presidente de la República sea castigado por los actos cometidos durante su periodo presidencial.

Como muestra de lo anterior se transcriben los siguientes reportajes en los que queda de manifiesto que la actuación presidencial en el sexenio de 1988 a 1994 resultó nefasta, tanto así, que se presentaron diversas denuncias en contra del entonces Presidente de la República, las cuales por obvias razones no prosperaron.

REPORTAJE

El expresidente podría evitar el juicio político, pero no el proceso penal por la "fraudulenta" venta de Telmex a Slim.

4 de diciembre de 1995

Albarrán de Alba Gerardo, Cabildo Miguel

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Contra el expresidente de la República Carlos Salinas se han presentado ocho demandas de Juicio Político en la Cámara de Diputados. Hasta el momento, seis han sido declaradas improcedentes. Las dos últimas, presentadas el jueves 30 de noviembre por Cuauhtémoc Cárdenas y por el Senador Félix Salgado Macedonio, pueden correr la misma suerte.

No es el caso de las tres denuncias penales radicadas en la Procuraduría General de la República (PGR).

Según el Diputado perredista Leonel Godoy, miembro de la Subcomisión de Análisis Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, que deberá dictaminar, el artículo 110 constitucional es claro y sólo son sujetos de juicio político: los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los representantes de 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, y los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Aunque los gobernadores, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados podrán también ser sometidos a Juicio Político, de acuerdo con el ordenamiento constitucional, el Congreso de la Unión no podrá en estos casos imponer las sanciones, lo cual corresponderá a las legislaturas locales.

El artículo 110, enfatiza Leonel Godoy, nunca menciona que el Presidente de la República pueda ser sometido a Juicio Político.

Rebate el constitucionalista Elizur Arteaga Nava: La demanda de juicio político contra el expresidente Carlos Salinas de Gortari "... no sólo es técnicamente correcta, sino recomendable" y de plano reta: "sólo un deseo de encubrir llevará a no condenar".

A su vez, la solicitud de juicio político presentada por la fracción parlamentaria del PRD argumenta que "en un Estado de derecho es inadmisibles suponer que alguien, por razón del alto cargo que desempeña, esté al margen del sistema de responsabilidad en su doble manifestación: la que deriva del desempeño del cargo y la que tiene que ver con el orden común, sea federal o local. Para todos, sin excepción, es aplicable el principio de igualdad ante la ley que se desprende en forma implícita del artículo 13 constitucional".

Y en previsión del debate que ahora se produce, el texto de la denuncia agrega: "Para que una persona quede al margen de ese principio general, se



requiere texto expreso, y éste no existe por lo que hace a aquellos que en determinado momento sirvieron el cargo de Presidente de la República”.

Lo cierto es que, en México, ya se han intentado, sin éxito, juicios políticos contra los expresidentes José López Portillo y Miguel de la Madrid.

En la discusión jurídica, el diputado Leonel Godoy (promotor de una de las denuncias penales contra Salinas) expresa que “en el artículo 110, se señala con precisión quiénes son los sujetos de juicio político. Ahí están enunciados casuísticamente, y los que no están ahí, no son sujetos de juicio político”. En consecuencia, vaticina, las demandas de juicio político contra Salinas interpuestas por el senador perredista Félix Salgado Macedonio y por Cuauhtémoc Cárdenas “van a ser consideradas notoriamente improcedentes”, pues un presidente o expresidente de la República sólo pueden ser sometidos a juicios en materia penal, civil, mercantil, laboral, es decir, todos aquellos que se ventilan en los tribunales. Sin embargo, el mismo Godoy reconoce que los ordenamientos constitucionales al respecto “no son suficientemente claros” y que están en discusión en estos momentos. Así, la mayoría de la fracción perredista considera necesario reformar los artículos 108 y 110 del Título Cuarto de la Constitución, “para que el presidente de la República también sea sujeto de juicio político, pero con reglas específicas para que no riña con la división de poderes”.

— Si un presidente no es sujeto de juicio político, ¿qué caso tiene demandarlo? — Se pregunta al diputado por Michoacán, Leonel Godoy.

— Habría que preguntarles a quienes han presentado la demanda. Yo me pronuncio, primero, por el Estado de derecho, y, después, por todas las acciones políticas que se funden en ese Estado de derecho.

“Yo creo que el reclamo popular es que los Salinas vayan a la cárcel. Como abogado, digo que primero debe presentarse la denuncia y aportarse pruebas ciertas para que cualquier persona sea sujeto a proceso penal y privado de su libertad; esa regla rige también para los Salinas.

Presentar una demanda de juicio político puede servir para que algún día se llegue a modificar el Título Cuarto de la Constitución.”

Pero, sin duda alguna, “debe reformarse la Constitución para que precise que cualquier mexicano, incluyendo al Presidente de la República, no puede ser impune en sus actos personales o de gobierno, y para que pueda ser sujeto de proceso penal por hechos delictivos que cometa y, en su caso, sea privado de su libertad”.

En esto coincide con el abogado Elizur Arteaga Nava, investigador de la UAM, titular durante 25 años de la cátedra de Derecho Constitucional en la Escuela Libre de Derecho y consultor para el análisis jurídico de la demanda presentada por Cárdenas:

“Esta es la vía para acabar políticamente con una concepción del poder, que ya no es propia de esta época”.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



E incluso cita, al presidente Ernesto Zedillo, quien declaró que en México no hay impunidad y que nadie puede estar por encima de la ley. "Se debe entender que (esta declaración) comprende, también, a Carlos Salinas. El no dar aliento para que se siga el juicio político, significaría que el presidente esté negando sus propias palabras y sería corroborar lo que el pueblo siente en el sentido de que, a pesar de la declaración presidencial, en nuestro país si existe impunidad y que la ley no es igual para todos". Donde Arteaga Nava choca con Godoy es en la interpretación del texto constitucional: "Para que Salinas no estuviera sujeto a juicio se requeriría un escrito expreso, y no hay escrito expreso", subraya. En cuanto a las pruebas de los delitos, dice. "ahí están. Hay documentos oficiales. La demanda, técnicamente, es correcta, y quienes estuvieron manifestando objeciones para enjuiciar a Salinas de Gortari, no tienen una salida legal para exonerarle. Sólo un deseo de encubrir no llevará a condenar". Al margen de que la Cámara de Diputados determine la procedencia del Juicio Político contra Salinas, lo que queda vivo es la solicitud de que se "dé vista" a la PGR para que investigue y ejerza acción penal por lo que toca a los delitos que no son de la competencia de los legisladores".

Según Arteaga Nava, el Procurador General de la República "ya no tendrá más alternativa que seguir la acción por otros delitos en contra de Salinas y contra quienes resulten cómplices de él o corresponsables".

El Delito, asociación delictuosa.

La demanda presentada por Cárdenas se contra en la desincorporación de Telmex, puesta a la venta en 1990 junto con las 20 subsidiarias, cuya licitación pública se dio a conocer en junio del mismo año. En el documento se presume que, en la venta de Telmex, el entonces presidente Carlos Salinas; su secretario de Hacienda, Pedro Aspe, y María de los Ángeles Vázquez Nava, secretaria de la Contraloría General de la Federación, "y demás servidores públicos que, directa o indirectamente, resulten responsables de los actos u omisiones" que se mencionen, cometieron los delitos de "asociación delictuosa, ejercicio indebido del servicio público, coalición de servidores públicos, delitos contra el consumo y la riqueza nacional y otros".

Aspe y Vázquez Nava, si son sujetos de juicio político, aunque también se menciona como responsables de los ilícitos a Andrés Caso Lombardo, exsecretario de Comunicaciones y Transportes, Jaime Corredor Esnaola, exdirector del Banco Internacional, Jacques Rogozinski, jefe de



Desincorporaciones Paraestatales; y Alfredo Baranda García, exdirector de Telmex paraestatal.

Funcionarios o no, todos ellos, así como el presidente del Consejo de Administración de Telmex, Carlos Slim, enfrentarán una denuncia penal, que será presentada en el curso de esta semana.

La denuncia establece que la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, "por mala fe, negligencia o por maniobra fraudulenta", hizo que con la desincorporación de Telmex el erario perdiera en el mejor de los casos 1.90 dólares por acción, y si se toma en cuenta que se trató de la venta de 2,163,040,972 acciones, la pérdida fue mayúscula. La suma de daños y perjuicios patrimoniales a la nación se estima en 12,500 millones de dólares, cifra que representa el salario mínimo anual de 15 millones de mexicanos.

Las demandas de Juicio Político.

Las demandas de juicio político contra Carlos Salinas que han sido interpuestas son las siguientes:

La primera, presentada por el diputado Luis Sánchez Aguilar el 24 de noviembre de 1994, por "usurpar" el cargo de Presidente mediante el fraude electoral, por "trastocar la esencia de la Constitución", por "rematar a particulares bienes de la nación" y por propiciar la "intervención extranjera en asuntos soberanos" con la firma del TLC.

La fracción perredista presentó el 4 de enero de 1995 otra demanda de Juicio Político contra Salinas por "dejar crecer el tamaño del déficit de la cuenta corriente hasta un nivel insostenible".

Dos denuncias más fueron interpuestas el pasado 6 de marzo, firmadas por más de 9,300 ciudadanos que acusaron a Carlos Salinas de haber "causado graves daños y perjuicios al país y a la sociedad mexicana", de haber permitido que se acumularan "las causantes de la reciente devaluación de nuestra moneda" y por haber alentado "una criminal concentración de la riqueza en unos cuantos empresarios a costa del bienestar de millones de mexicanos de todos los niveles sociales".

El 20 de marzo, el ciudadano Gervasio Osuna Contreras presentó la quinta, y, el 9 de noviembre, el diputado Luis Sánchez Aguilar interpuso la sexta demanda de juicio político contra Salinas (la segunda promovida por este legislador), por delitos contra la economía pública, al "filtrar" los "rumores" de golpe de Estado la noche del 3 de noviembre.

Ninguna de estas seis demandas pasó la barrera legislativa. Todas fueron rechazadas, y se estima que la misma suerte correrá la denuncia de Cárdenas (la séptima), quien solicita juicio político contra Carlos Salinas por

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



“transferencia ilícita del patrimonio nacional en Teléfonos de México”, y la octava del senador perredista Félix Salgado Macedonio.

De preservarse el mismo criterio ejercido hasta ahora por la Subcomisión de Análisis Previo, ambas serán desechadas por ser “notoriamente improcedentes” conforme a lo dispuesto por los artículos 108, 109, 110 y 111 de la Constitución, donde “no se comprende al presidente de la República dentro de los servidores públicos contra quienes podrá instaurarse juicio político”.

No ocurre así con las tres demandas penales que enfrenta Salinas.

La primera, presentada el 9 de enero de 1995 por la fracción perredista, legalmente representada por el diputado Leonel Godoy, no sólo denuncia a Carlos Salinas a raíz de la crisis iniciada en diciembre del año pasado, sino también a Pedro Aspe, Miguel Mancera, Manuel Gómez Peralta, José Córdoba Montoya, a quienes integraron el gabinete económico de Salinas, a Jaime Serra Puche (como secretario de Hacienda al principio del gobierno de Zedillo), y a quienes resulten responsables por delitos “contra la riqueza nacional, ejercicio indebido de servicio público y coalición de servidores públicos y demás que resulten”.

La segunda, promovida por diputados perredistas, el pasado 7 de noviembre, aun cuando va dirigida contra “quien o quienes resulten responsables” de los rumores de golpe de Estado y de los trastornos consiguientes en los mercados financieros y monetarios, lleva dedicatoria al expresidente, al que el PRD señala como “fuente” del rumor.

La tercera presentada apenas la noche del jueves 30 de noviembre por el senador Félix Salgado Macedonio, acusa al expresidente Salinas del delito de ejercicio indebido del servicio público “y los que le resulten”, por no haber actuado en contra de Raúl Salinas de Gortari, pese a tener conocimiento de la “presunción de manejos ilícitos” de su hermano.

Aquí, todos los abogados coinciden: un expresidente si puede ser sujeto de juicio penal.

5.2.2. ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN 1994-2000

La lista de agravios a la nación cometida por Ernesto Zedillo resulta interminable; empecemos con el papel que jugó Zedillo en el Fobaproa, beneficiando a sus amigos, así como en la contratación ilegal de una gigantesca deuda oculta documentada con los títulos zedillistas denominados Pidiregas, que condenan a varias generaciones de mexicanos a pagar esa deuda. Todavía



falta la sorpresa de descubrir quiénes son los tenedores de los Pidiregas y si no resultan una especie de hipoteca silenciosa colocada sobre la electricidad y el petróleo.

No puede olvidarse el aumento del 10% al 15% del impuesto al valor agregado (IVA), con el que Zedillo dañó seriamente la economía de los sectores de menos ingresos. Tampoco el haber puesto en venta empresas del sector paraestatal, sin apearse al artículo 134 de la Constitución Política, como fue entre otros, el caso del tramo del tendido ferroviario concesionado a la Union Pacific Corporation, violando también lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que con ello afectó intereses públicos fundamentales de la nación, incurriendo en una grave responsabilidad política y administrativa, aunado al conflicto de intereses surgido de la enajenación de bienes nacionales y sus empleos en el extranjero.

El dogmatismo antisocial de Zedillo quedó confirmado al haber afectado a los sectores más necesitados, quitándoles un sistema de abasto, que aún cuando fue abusado para beneficio económico de algunos corruptos, satisfacía las necesidades básicas de los mexicanos con menores ingresos a través de la Conasupo, la cual estabilizaba la producción de alimentos y protegía el desarrollo del sector rural fijando los precios de garantía para los agricultores.

La lista de daños causados por Zedillo a la nación es muy larga, por ello es imprescindible contar con instituciones jurídicas que prevean la responsabilidad en la que puede incurrir el primer mandatario de la nación, para así tener la certeza de que la conducta asumida por éste, en caso de ser

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



contraria a los preceptos legales que conforman la Constitución, será sancionada.

Al igual que en el apartado anterior, a continuación, se transcriben diversos artículos periodísticos que denotan la inconformidad tanto de la ciudadanía en general como de diversos grupos políticos, en contra de las conductas del expresidente Ernesto Zedillo.

REPORTAJE

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Piden juicio político vs Zedillo

13 de agosto de 2000

Eduardo Abel Barajas Martínez

La corriente crítica del PRI pidió juicio político contra el Presidente Zedillo por las políticas económicas que implementó y tuvieron un alto costo para los priístas.

La Corriente Crítica del Partido Revolucionario Institucional anunció este domingo la conformación del Movimiento por la Dignidad Priísta, el cual se integra con una treintena de organizaciones civiles y corrientes internas, con el objetivo de que el Presidente Ernesto Zedillo sea llevado a un juicio político.

En conferencia de prensa en la sede nacional del PRI, Fausto Félix y Juan Carlos Grajeda, coordinador nacional y secretario de acción política de la Corriente Crítica, respectivamente, informaron que la postura del nuevo movimiento es la expulsión y juicio político del primer mandatario del país por las políticas económicas que implementó y tuvieron alto costo para los priístas.

Repudiaron a Zedillo también por haber brindado su apoyo al Secretario de Turismo, Oscar Espinosa, quien está acusado de peculado por la Procuraduría capitalina.

El Movimiento estará integrado por la Corriente Crítica liberal, Democracia 2000, Patria Nueva, Corriente Republicana y la Corriente Crítica, todas ellas registradas en el PRI, además de las agrupaciones políticas Movimiento Nacional de Organización Ciudadana, Unión Nacional de Organizaciones Sociales, Praxis Democrática y más de 20 organizaciones civiles.



Entre otros objetivos, el Movimiento por la Dignidad Priísta pretende plantear el desconocimiento de la actual dirigencia partidista, exigir una auditoría a los gastos de campaña y las finanzas del partido, renovar el Consejo Político Nacional y convocar a una Asamblea Nacional en donde se elija al sucesor de Dulce María Sauri.

Adicionalmente, propone constituir una Comisión de Fiscalización interna para sustituir a la Comisión de Honor y Justicia, a la cual califican de inoperante.

Mañana lunes el Movimiento por la Dignidad Priísta se presentará ante la Comisión de Honor y Justicia para solicitar la expulsión del Primer Mandatario y su juicio político, ya que "le ha cubierto las espaldas a Óscar Espinosa y ha tolerado una creciente corrupción entre algunos miembros de nuestro partido".

Félix agregó que el Presidente Zedillo no es un auténtico priísta, ya que sus políticas económicas como el rescate bancario y la implementación del Registro Nacional de Vehículos (Renave) han ido en contra de los intereses de la población y porque también ha entrado en una abierta defensa política del Presidente electo Vicente Fox.

REPORTAJE

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

24 de agosto de 2001

Ex presidentes intocables

Una de las reglas no escritas, pero respetadas cabalmente en el viejo sistema político mexicano (bueno, el que estaba vigente con problemas hace nueve meses), era que los ex presidentes gozaban de impunidad durante y después de su mandato. Curiosamente, la impunidad durante su periodo de gobierno está consagrada en la Constitución, en el artículo 108: "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". Claro, queda por ver cuáles son es delitos graves, pero la verdad es que, dado el poder que ha concentrado históricamente el presidente, la posibilidad de un juicio ha sido prácticamente inexistente.

Esta regla de oro de la política mexicana pareció romperse en el gobierno de De la Madrid, cuando se especuló que López Portillo podría ser encarcelado. Finalmente, todo resultó ser un sueño guajiro: López Portillo no fue acusado de nada y conservó su fortuna. Ciertamente, se arrestaban a algunos



políticos de los gobiernos anteriores, pero nunca al presidente ni a su familia. La regla de la impunidad presidencial se vio agrietada cuando el presidente Zedillo mandó arrestar a Raúl Salinas, hermano incómodo del ex presidente Carlos Salinas de Gortari. Sin embargo, a pesar de ello y de la presión de la opinión pública — y de las evidencias sobre la participación de gente cercana al ex presidente Salinas en actividades ilícitas —, Zedillo no quiso o no pudo echarle el guante a su antecesor.

Si comparamos esta práctica mexicana de la impunidad presidencial con los procesos seguidos a ex mandatarios de otros países, similares al nuestro, la diferencia salta a la vista. En Brasil, Color de Mello fue destituido de la Presidencia. En Perú, Fujimori es prófugo de la justicia peruana pero, al parecer, su ascendencia japonesa (y los dólares que ahorró durante su mandato) le permitirá permanecer fuera del alcance de la ley. En Venezuela, Carlos Andrés Pérez fue destituido en su segundo mandato y procesado aunque no pisó la cárcel por su avanzada edad.

En Argentina, Carlos Saúl Menem goza de un romántico arresto domiciliario en compañía de su nueva esposa Cecilia Bolocco, aunque su futuro es incierto. En Chile, Pinochet fue finalmente procesado después de su infortunado viaje a Londres, aunque es probable que su avanzada edad le impida pisar la cárcel. En Filipinas, el ex presidente Joseph Estrada fue procesado por escándalos de corrupción. En Yugoslavia, el ex presidente Milosevic fue entregado al Tribunal de la Haya para ser juzgado por genocidio. En fin, como podemos ver, la impunidad presidencial no es en otros países la norma. Incluso no necesita haber revoluciones violentas para que los gobernantes que pierdan el poder sean juzgados. Basta con que las leyes se apliquen un poco y con que exista voluntad política para que los mandatarios que cometieron abusos sean juzgados. La razón de ello es muy simple: en todos los casos mencionados los nuevos gobiernos no tienen intereses comunes con los gobiernos anteriores, aunque las razones por las cuales se procede judicialmente pueden ser diferentes y hasta opuestas: puede ser porque gozan de mucha legitimidad y entonces el encarcelar a ex mandatarios no mermaría su popularidad o, precisamente, por lo contrario, porque no tienen legitimidad suficiente y la buscan obtener a través de los procesos judiciales contra presidentes del pasado.

En ambos casos se necesita tener cierta capacidad para resistir las posibles represalias de quienes se ven afectados. ¿Por qué en México ello no ha sido posible? La respuesta parecería simple: hasta el gobierno de Zedillo, los presidentes mexicanos que arribaban al poder no sólo le debían mucho al anterior presidente (entre otras cosas, la Presidencia misma) sino también, en la mayoría de los casos, eran vulnerables ante su antecesor: éste sabía y tenía información de las actividades del nuevo mandatario y podía chantajear con eso. El libro que publicó Salinas de Gortari revela que éste poseía (y posee) mucha información sensible, capaz de desestabilizar a los



nuevos gobiernos. Por otro lado, había una especie de solidaridad priísta en la cual la regla era: yo no investigo a mi antecesor, esperando que mi sucesor tampoco lo hará. Con la derrota presidencial del PRI el año pasado no debiera existir ya razón para que la regla de oro de la impunidad se mantenga. El gobierno de Fox llega, en principio, sin compromisos con el anterior régimen y sin vulnerabilidades derivadas de posibles pasados corruptos (alguien podría decir que las vulnerabilidades no vienen del pasado sino del futuro: y como ejemplo están los votos de diputados y senadores que requiere Fox). En teoría, no hay razón para que no se investigue a ex presidentes y, en general, a ex funcionarios priístas del pasado.

Es mas, buena parte del voto foxista se dio sobre la base de que Fox podía romper con la impunidad del pasado. En este sentido, llama la atención el que hace unos días el procurador Macedo de la Concha revelara, en una mesa redonda con EL UNIVERSAL, que se está investigando el uso de la partida secreta presidencial por Carlos Salinas de Gortari. Sin embargo, no está claro que, aunque se compruebe que hubo desvíos de dicha partida hacia cuentas personales, se pueda proceder penalmente contra el ex presidente incómodo. Finalmente, si la partida era secreta, era para que no se supiera en qué se utilizaba (eso de la transparencia no se le daba a los gobiernos del PRI). Entonces, ¿por qué iniciar y anunciar una investigación en este sentido? La razón estriba tal vez en que el gobierno de Fox no quiere aalebrestar al dinosaurio, al menos no hasta que se voten algunas reformas, como la reforma fiscal. Sin embargo, como es un hecho el que existe presión de la opinión pública para que Fox investigue aunque sea algo de los abusos del pasado, esta indagación sobre Salinas de Gortari puede ser muy útil para calmar los ánimos populares, aunque finalmente no derive en algo mayor. Además, es probable que una buena parte del PRI aplaudiría un proceso contra Salinas de Gortari.

El tema de lidiar con los abusos del pasado, especialmente los cometidos por ex presidentes, no es sencillo. Ciertamente, los políticos del pasado conservan cierto poder, sobre todo si el cambio político se da de manera pacífica, como ha sido el caso de México. Además, hay una curiosa paradoja: mientras más corruptos fueron los presidentes del pasado, más poder conservan y, por lo tanto, se hace más difícil su procesamiento. Por otro lado, el poder económico tiende a permanecer más tiempo que el poder político. Y si los ex mandatarios lograron amasar una amplia fortuna y son poseedores de inversiones importantes, aunque el partido al cual pertenecen (en este caso el PRI) haya perdido poder, éstos siguen conservando una buena dosis de poder económico y ello también complica su procesamiento judicial.

Lo cierto es que, a pesar de lo anterior, la presión pública sobre el gobierno de Fox irá aumentando conforme pasa el tiempo, en el tema del castigo a los



abusos del pasado y a los presidentes del pasado. Veamos qué informa Fox sobre este asunto en su Primer informe de Gobierno. No habrá que hacerse muchas ilusiones.

Posdata. El caso de la muerte del ex corresponsal del San Antonio Express News, Philip True, se vuelve cada vez más enredado. Hay dos autopsias que dicen cosas diferentes. Hay unos huicholes que fueron presos y luego liberados y nadie entiende bien qué ocurre. Si el gobierno de Fox quiere realmente mejorar la imagen internacional de México, más allá de si se logra o no ingresar al Consejo de Seguridad de la ONU, debe aclarar a la de ya este crimen. Esperemos que la oscuridad del caso no se deba a que hay algún priísta con voto en el Congreso, involucrado en esta muerte. De ser así, ya estuvo que nunca vamos a saber que pasó.

REPORTAJE

Denuncian desvío a campaña de Zedillo.

La denuncia fue interpuesta ante la PGR en medio de un griterío, empujones e insultos

14 de mayo de 2003

Abel Barajas

El Senador perredista Jesús Ortega denunció hoy ante la PGR al líder del Sindicato Ferrocarrilero, Víctor Flores Morales, por un presunto fraude de 600 millones de pesos de las pensiones de los empleados, de los cuales al menos un millón fue para la campaña electoral de Ernesto Zedillo.

En medio de un zafarrancho, que estuvo a punto de llegar a los golpes, el legislador perredista dijo que los líderes sindicales habían desviado una parte a la campaña electoral de 1994, y que otra parte de las pensiones se la "autoprestaron" los jefes gremiales.

El dinero que presuntamente fue usado para fines electorales y personales era el que los trabajadores aportaban al Fondo de Previsión Obrera del Sindicato, el cual fue creado en 1936 y supuestamente desapareció en 1998.

"Nosotros confiamos en la PGR, el monto real lo deberá establecer la PGR (...) Podríamos estar ante el ferrocarrilgate", dijo el Senador en referencia al Pemexgate, en medio de los gritos de trabajadores que lo reprobaban y echaban porras a su dirigente Víctor Flores.

Ortega llegó a las 11:00 horas a la delegación metropolitana de la PGR, ubicada frente al Monumento de la Revolución, y de inmediato se apersonó



un contingente de al menos 50 ferrocarrileros que lo rodearon cuando daba una entrevista a los medios.

El grupo encabezado por Carlos Carvajal y José de Jesús Ortiz, quienes dijeron ser los representantes nacionales de jubilados y del comité gestión y enlace del Sindicato, respectivamente, le gritaron al Senador que era un ignorante, que su denuncia no representaba a los ferrocarrileros y que su único objetivo era obtener beneficios políticos por la cercanía de las elecciones federales.

Minutos después, cuando el Senador había ingresado a las oficinas de la PGR, llegó con pancartas otro grupo de al menos 50 personas contrario al líder sindical Víctor Flores.

De inmediato se encontraron con los trabajadores que apoyaban a Flores y estos les quitaron sus pancartas.

Al menos dos patrullas de la Secretaría de Seguridad Pública local acudieron al lugar en el momento en que se caldearon los ánimos. Unos a otros se reprobaban como esquiroles, acarreados y se insultaron con diversas palabras altisonantes.

Al salir el Senador, nuevamente el grupo enviado por Víctor Flores le empezó a gritar "¡mentiroso!", "¡paga la infracción de tu camioneta que estacionaste aquí afuera!", "¡ignorante!".

Un trabajador, dijo cuando el Senador se retiraba, "no se preocupen, compañeros, Víctor Flores ya arregló este asunto y no va a pasar nada".

5.3. PROPUESTAS DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA FEDERAL VIGENTE

El Juicio Político es un instrumento jurídico creado para sancionar a los servidores públicos responsables de conductas "ilícitas", por ello considero que el **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEBE SER CONSIDERADO COMO SUJETO DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA** igual que los demás servidores públicos, ya que, cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, la responsabilidad de los servidores públicos no se da en realidad, por lo tanto se propone lo siguiente:



PRIMERO: Reformar la Constitución vigente, en el segundo párrafo del artículo 108, atento a las siguientes consideraciones:

El artículo 108 constitucional establece en su segundo párrafo las causas por las cuales el Presidente de la República puede ser acusado durante el tiempo de su encargo, limitándolas a traición a la patria y delitos graves del orden común, eliminando como motivo, el hecho de demandarlo por violación a la Constitución o por cualquier causal de juicio político. Es incongruente esta situación, ya que la propia Constitución en su artículo 87, establece que el Presidente de la República al tomar posesión de su cargo debe rendir protesta, en la que en términos generales, se compromete a guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. Asimismo el artículo 128 constitucional establece sin excepción alguna, que todo funcionario público debe respetar la Constitución y las leyes que de ella emanen; en efecto, no es posible que si se compromete a respetar y hacer respetar la Constitución, no vaya a ser responsable por violaciones a la misma. Es un ciudadano igual a todos nosotros, y aunque es un funcionario de alta investidura, no por ello va a dejar de ser responsable por las violaciones que haga a la Carta Magna, misma a la que todos estamos obligados a respetar. Es evidente la contradicción, ya que entonces ¿de qué sirve lo establecido por los artículos 87 y 128 constitucionales, si en el caso a estudio el segundo párrafo del artículo 108 in fine, le concede inmunidad al Presidente de la República, o sea, protección para no ser acusado durante el tiempo de su encargo por violar la propia Constitución?, dicha situación no es la misma respecto de los demás servidores públicos de los otros Poderes del gobierno federal; luego entonces, no hay justificación alguna para que no sea responsable políticamente si con su actuación afecta los intereses públicos fundamentales, por lo tanto propongo lo siguiente:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



TEXTO ACTUAL: "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".

PROPUESTA: "El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común; por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales."

SEGUNDO: Reformar el primer párrafo del artículo 110 de la Constitución vigente, en virtud de lo siguiente:

El artículo 110 constitucional, en su primer párrafo señala los sujetos de juicio político, excluyendo como tales al Presidente de la República, por lo tanto si no se señala como sujeto de juicio político, entonces tampoco le es aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que ésta en sus artículos 5 y 6, establece los sujetos de la ley que pueden ser sometidos a juicio político, señalando como aquéllos, los que menciona el artículo 110 constitucional, por lo tanto el Presidente de la República, no puede ser sujeto de juicio político; primero porque la propia Constitución y su ley reglamentaria no lo señalan como tal, y segundo, porque no hay ningún procedimiento para enjuiciarlo políticamente, por ello se propone lo siguiente:

TEXTO ACTUAL: "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 Consejeros de la Judicatura Federal, los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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

PROPUESTA: “Podrán ser sujetos de juicio político, el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.”

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



TERCERO: Reforma al párrafo cuarto del artículo 111 constitucional, atento a lo siguiente:

Con la finalidad de no crear confusiones en cuanto al procedimiento que debe llevarse a cabo en contra del Presidente de la República por aquellas conductas que encuadren en traición a la patria y delitos graves del orden común, es que debe modificarse el artículo 111, eliminando así cualquier posibilidad de duda sobre qué procedimiento se efectuará cuando se esté en presencia de dichos delitos y cuando se aplicará el juicio político.

TEXTO ACTUAL: "Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable."

PROPUESTA: "Por lo que toca al Presidente de la República, habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, cuando su conducta encuadre en los supuestos de traición a la patria o delitos graves del orden común, en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable."

CUARTO: Reforma al párrafo primero del artículo 114 constitucional, en atención a lo siguiente:

Este precepto regula la prescripción, entendiéndose como la misma, aquélla figura jurídica mediante la cual permite que el simple transcurso del tiempo extinga, ya sea un derecho o una facultad del Estado de imponer una pena a quien ha incurrido en una determinada conducta antijurídica. También



la prescripción esta prevista como un medio que extingue la potestad para juzgar y sancionar a los servidores públicos que han incurrido en responsabilidad penal o administrativa.

Sin embargo, tratándose de responsabilidad política, previene nuestro texto constitucional primer párrafo del artículo 114, que ésta solo será exigible durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Es decir, basta tan sólo el transcurso de un año, a partir de que deja el cargo un servidor público de los enunciados en el artículo 110 constitucional, para que prescriba la acción del poder público en contra de dichos servidores. No encuentro ninguna razón para que nuestro texto constitucional limite a un año la posibilidad de enjuiciar a uno de los altos funcionarios públicos, que abusando de la confianza que la sociedad le ha conferido, haya incurrido en responsabilidad política. Por lo tanto, propongo se reforme el artículo 114 constitucional, ampliando a tres años, la potestad del Estado para enjuiciar a los servidores públicos que han incurrido en responsabilidad política, quedando como sigue:

TEXTO ACTUAL: “El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento”.

PROPUESTA: “El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de los tres años posteriores de haber dejado el mismo. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento”.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



De la misma forma deberá reformarse la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que ésta es la Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO: Reforma al artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es necesario reformar también la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y como el objeto consiste en establecer la posibilidad de enjuiciar políticamente al Presidente de la República, esta ley debe regular también al Jefe del Ejecutivo Federal, sin excluirlo de ninguna manera, ya que el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, determina los sujetos de la ley, señalando como tales, aquéllos que menciona el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional, excluyendo al Presidente de la República, ya que éste se encuentra señalado en el párrafo segundo del mismo precepto constitucional, por lo tanto se propone incluirlo en el artículo 2 de la ley reglamentaria del título cuarto de nuestra Carta Magna, quedando de la siguiente manera:

TEXTO ACTUAL: "Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales."

PROPUESTA: "Son sujetos de este Ley, los servidores públicos mencionados en el artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



SEXTO: Reforma al tercer párrafo del artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ampliando a tres años la posibilidad de enjuiciar políticamente a los servidores públicos señalados por el artículo 110 constitucional.

TEXTO ACTUAL: “Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto. El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.”

PROPUESTA: “Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto. El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de los tres años posteriores a la conclusión de sus funciones.”

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



CONCLUSIONES

PRIMERA.- Debido al gran poder que tiene el Presidente de la República en todos los rubros de la vida nacional, así como a las pocas limitantes jurídicas para su desempeño, es muy probable que en el transcurso de su gestión obre anteponiendo intereses ajenos a los de la colectividad, haciendo uso de las enormes facultades que se le han conferido en beneficio de unos cuantos, quebrantando de este modo la confianza que los ciudadanos depositamos en él, al momento de elegirlo para que nos represente y administre.

SEGUNDA.- Toda vez que no se pueden prevenir los abusos de poder que comete el Presidente de la República, sí es conveniente y saludable para el fortalecimiento de la democracia, que exista una base legal no tan limitada como la actual, que permita sancionar al alto funcionario que ha defraudado los intereses nacionales que él debe guiar y proteger. Para ello es necesario que, conforme al principio de legalidad, se establezcan las normas y mecanismos para exigirle responsabilidad, no sólo en materia penal, sino también política.

TERCERA.- En nuestros ordenamientos jurídicos vigentes no existe ley aplicable para sancionar políticamente al Presidente de la República, ni tampoco encontramos preceptos que regulen su responsabilidad administrativa, lo que en mi opinión, dichas ausencias contradicen los principios democráticos y de igualdad. De conformidad con el corolario de que a mayor poder de mando, mayor es la responsabilidad, creo que en el caso del Presidente de la República, dicho equilibrio se encuentra quebrantado, toda vez que son muchas las atribuciones que se le confieren, además de que la investidura que ostenta lo convierte en el hombre más poderoso, políticamente hablando, del país, no

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



siendo de igual manera el grado de responsabilidad que tiene, ya que durante el ejercicio de su encargo, únicamente puede ser enjuiciado por dos únicas hipótesis en materia penal: por el delito de traición a la patria y por delitos graves del orden común.

CUARTA.- La conducta del Presidente de la República puede encuadrar en alguno de los supuestos que dan origen al juicio político, como sería el caso de que atacara las instituciones democráticas o la forma de gobierno republicano, representativo y federal, así como la libertad de sufragio, sin que por ello se le pueda exigir responsabilidad política y en consecuencia sancionarlo con destitución y/o inhabilitación de su cargo, sin embargo, si esas conductas son desplegadas por cualquier otro ciudadano, sea funcionario público o no, todos ellos sí podrán ser sujetos al procedimiento respectivo y ser sancionados con apego a nuestras normas jurídicas vigentes.

QUINTA.- El Presidente de la República goza de un fuero de no procesabilidad durante el tiempo de su encargo, lo que viene a significar que mientras no incurra en alguno de los ilícitos de traición a la patria o delitos graves del orden común durante los seis años de su mandato y durante un año después, su inmunidad queda vigente respecto a cualquier otro proceso que se le pretenda instaurar en su contra, toda vez que así se encuentra determinado constitucionalmente.

SEXTA.- El hecho de que se haya otorgado la inmunidad antes señalada al Presidente de la República con el objeto de que ninguno de los tres Poderes Federales sea más que otro, ni que cada uno de éstos sea intocable por los otros dos, como fue planeado por el constituyente de 1917, ha fomentado lo que ellos mismos quisieron evitar, pues como se pone de manifiesto al estudiar

LEGIS CON
FALLA DE ORIGEN



nuestra historia, desde la promulgación de nuestro máximo ordenamiento jurídico vigente la figura presidencial se ha convertido en el foco principal de poder; su predominio sobre los órganos Legislativo y Judicial de la Federación, quizá contribuyó a mantener la estabilidad política en la etapa posrevolucionaria, mas en nuestra actualidad, esos factores representan serios obstáculos para el desarrollo de la nación porque impiden la eficacia del orden normativo nacional.

SÉPTIMA.- Apegándonos a una interpretación gramatical de los preceptos constitucionales que aluden a la responsabilidad del Presidente de la República, dicho funcionario puede cometer una violación a la Constitución o a las leyes federales que cause un grave daño a la federación o Estados, o bien, motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, sin que dicha conducta pueda sancionarse a pesar de que ésta redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, pues dicha conducta es sancionable sólo a través de un juicio político, mas como opinan algunos ilustres juristas, entre ellos, el Doctor Jorge Carpizo, no se puede interpretar restrictivamente dicha irresponsabilidad, por que si no, ¿Qué se podría hacer jurídicamente ante un Presidente que aboliera el sistema republicano y decidiera reelegirse, que suprimiera al Poder Legislativo o Judicial, el sistema federal o las garantías constitucionales?, contestar que nada se puede hacer, equivaldría a manifestar que la Constitución es una serie de declaraciones sin vigencia, o vigentes conforme a la voluntad presidencial, lo cual no cabría en un sistema democrático.

OCTAVA.- El actual ambiente democrático que estamos viviendo en el país, me hace pensar que está por terminar la figura intocable del Presidente de la República, el poder desmedido entregado a un solo individuo libre de



sanciones políticas y administrativas, así como el sistema que deja abierta la posibilidad de que el Ejecutivo Federal actúe administrativamente con el ejercicio de los otros dos poderes; en efecto, a pesar de poner en entre dicho el régimen republicano creo que ya no es benéfico para la vida política del Estado, entregar tantas atribuciones a un solo individuo sin que exista un verdadero sistema de control y corrección de su actuación, pero además, las normas jurídicas que regulan la actuación del Presidente deben ser aplicadas al momento de que éste actúa, no dejar las sanciones para después de que termine su mandato.

NOVENA.- Me parece que el juicio político, como ha quedado precisado en el estudio que de él se hace en este trabajo, es un procedimiento que permite a todo funcionario público sujeto a él, defenderse de cualquier imputación que se le realice, además de que cuenta con todas las garantías constitucionales para demostrar su inocencia. En el caso del Presidente de la República, la estimación de que se atenta contra el sistema de división de poderes si se llega a encausar al Jefe del Ejecutivo Federal por las mismas causas que a otro funcionario de alto nivel, no es posible si dicho procedimiento se apega estrictamente a la norma legal y a los principios de justicia y equidad. De ser encontrado culpable, toda la población gana, pues ese mal funcionario será destituido y posiblemente inhabilitado para desempeñar otro cargo en la función pública, es decir, se eliminaría un mal social; de ser encontrado inocente o absuelto por falta de pruebas para procesarlo, la población creería más en dicha figura y convalidaría su actuación apegada a la legalidad.

DÉCIMA.- Exigir responsabilidad política al Presidente de la República es algo muy delicado, pero no queda otra salida para preservar el sistema constitucional y legal del país, el régimen federal y el sistema representativo. La Constitución se hizo para que regule la vida jurídica de todos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



los que conformamos esta nación, tanto gobernantes como gobernados tenemos el deber de respetarla y conducirnos bajos sus preceptos. No es posible que todos los habitantes del país, todas las autoridades y funcionarios, debamos acatar la Constitución, con la excepción de la autoridad más importante que es quien más la puede violar y lesionar. El Presidente de la República no debe de estar por encima de la Constitución, él también tiene obligación moral y política de cumplirla, y si no lo hace, la ley Fundamental debe contener el mecanismo para sancionarlo.

DÉCIMA PRIMERA.- Debido a que el Presidente de la República no se encuentra incluido dentro de los servidores públicos sujetos a juicio político, es que se propone una serie de reformas tanto a la Constitución Federal como a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a fin de que a éste se le pueda fincar responsabilidad política, al igual que cualquier servidor público y por tanto se le aplique la citada figura de responsabilidad.

DÉCIMA SEGUNDA.- Las reformas que se proponen en el Capítulo Quinto se resumen en: modificar los artículos 108, 110, 111 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 2 y 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con el objeto de incluir al Presidente de la República dentro de los servidores públicos que son sujetos al juicio político.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



BIBLIOGRAFÍA

1. **ACOSTA ROMERO**, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, 2ª ed., México: Porrúa, 1993.
2. **ARTEAGA NAVA**, Elisur, *Derecho constitucional*, México: UNAM, 1994.
3. —————, *Derecho constitucional*, México: Harla, 1998, Colección Juristas Latinoamericanos.
4. **BARRAGÁN BARRAGÁN**, José, *El presidente mexicano y el sistema de responsabilidad a que está sujeto*, México: Universidad de Guadalajara, 2001.
5. **BECERRA BAUTISTA**, José, *El fuero constitucional*, México: Jus, 1945.
6. **BURGOA ORIHUELA**, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 10ª ed., México: Porrúa, 1996.
7. —————, *Las garantías individuales*, 27ª ed., México: Porrúa, 1995.
8. **CALZADA PADRÓN**, Feliciano, *Derecho constitucional*, México: Harla, 1992.
9. **CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN XLVII LEGISLATURA**, *México ésta es tu Constitución*, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión XLVII Legislatura, 1970.
10. **CÁRDENAS F.**, Raúl, *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México: Porrúa, 1982.
11. **CARPISO**, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 7ª ed., México: Siglo XXI Editores, 1987.
12. **CARRANCA Y TRUJILLO**, Raúl, *Derecho penal mexicano*, 16ª ed., México: Porrúa, 1993.
13. **CARRANCA Y TRUJILLO**, Raúl y **CARRANCA Y RIVAS**, Raúl, *Código penal anotado*, 17ª ed., México: Porrúa, 1993.





14. **CARRASCO IRIARTE**, Hugo, *Derecho fiscal constitucional*, México: Harla, 1993.
15. **CRUZ BARNEY**, Oscar, *Historia del derecho en México*, México: Oxford, 1999, Colección textos jurídicos Universitarios.
16. **DE TOCQUEVILLE**, Alexis, *La democracia en América*, traducción de Marcelo Arroita-Jauregui, Madrid: Ediciones Gaudarrama, 1969.
17. **DELGADILLO GUTIÉRREZ**, Luis, *Elementos de derecho administrativo*, México: Limusa, 1991.
18. —————, *El Sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, 3ª ed., México: Porrúa, 1999
19. **ESQUIVEL OBREGÓN**, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, México: Porrúa, 1984.
20. **FIX ZAMUDIO**, Héctor, *Las garantías constitucionales*, México: Porrúa, 1987.
21. **FRAGA**, Gabino, *Derecho Administrativo*, 23ª ed., México: Porrúa, 1984.
22. **GARCÍA RAMÍREZ**, Sergio, *Derecho procesal penal*, México: Porrúa, 1989.
23. **HERRERA Y LASSO**, Manuel, *Estudios constitucionales*, México: Jus, 1964.
24. **HIERRO**, Liborio, *Estado de derecho*, México: Fontamara, S.A., 1998.
25. **MONSERRIT ORTÍZ SOLTERO**, Sergio, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, México: Porrúa, 1999.
26. **MORA**, José María Luis, *Obras completas, histórica, política diplomática y varia*, México: SEP, 1987.
27. **PÉREZ NIETO**, Leonel, *Reformas constitucionales de la renovación nacional*, México: Porrúa, 1987.
28. **RABASA**, Emilio, *El pensamiento político y social del constituyente de 1916-1917*, México: UNAM, 1996.



-
29. **REYES TAYABAS, Jorge**, *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México: Procuraduría General de la República, Fiscalía especializada para la atención de los delitos electorales, 2000.
30. **RUIZ MASSIEU, Francisco**, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México: Porrúa, 1983.
31. **SERRA ROJAS Andrés**, *Trayectoria del Estado Federal Mexicano*, México: Porrúa, 1991.
32. **TENA RAMÍREZ, Felipe**, *Derecho constitucional mexicano*, México: Porrúa, 1984.
33. -----, *Leyes fundamentales de México 1808-1997*, México: Porrúa, 1997.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
3. Código Penal Federal.
4. Código Federal de Procedimientos Penales.
5. Código Civil Federal.

REVISTAS

1. ARTEAGA NAVA, Elisur, "Breves reflexiones sobre las penas en el juicio político", *Revista alegatos*, México, núm. 18, mayo-agosto de 1990.
2. FERNÁNDEZ FARINA, Federico, "Responsabilidad política", *Revista mexicana de justicia*, México, Vol. 5, núm. 3, julio-septiembre de 1987.
3. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "el juicio político en sus orígenes", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 7, 2000.
4. GONZÁLEZ RUBIO, Ignacio, *Revista mexicana de justicia*, México: Procuraduría General de la República, 1980.
5. MEJÍA GARZA, Raúl Manuel, "Agenda de justicia legislativa", *Revista bien común y gobierno*, México, núm. 61, diciembre de 1999.
6. MORA, José Ma. Luis, *Revista mexicana de justicia*, México: Procuraduría General de la República, 1980.
7. OSORIO AVILÉS, Tomás, "juicio político", *Revista jurídica*, México, nueva serie, núm. 1, enero-marzo de 1995.
8. RIVERA ESTRADA, Héctor, "Responsabilidad política y fuero constitucional", *Revista del Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México*, México, año 2, núm. 6, enero-marzo de 2000.

OTROS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1. *Diccionario jurídico mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México: Porrúa, 1999.
2. *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México: Porrúa, 2000.



3. *Diccionario jurídico 2000*, para plataforma Windows 9x y Millenium,
Versión 1.00.0001.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**