



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGÓN

**“PROPUESTA: LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE
LA NACIÓN, COMPETENTE PARA CONOCER DEL
JUICIO POLÍTICO”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JUAN JOSÉ CAPISTRAN SALAZAR**

**ASESOR :
DR. ARTURO ARRIAGA FLORES**



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:

TODA LA FELICIDAD Y LOS BENEFICIOS QUE HE RECIBIDO EN
MI VIDA TE LOS DEBO SIN DUDA ALGUNA A TI DIOS.
NO HA HABIDO OCASIÓN EN QUE NO ESTÉS CONMIGO.
GRACIAS DIOS MIO POR ESTAR AQUÍ SIEMPRE.
GRACIAS POR DARME EL DON DE LA SABIDURÍA Y EL ENTENDIMIENTO.

A LA **UNIVERSIDAD** NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, ENEP ARAGÓN, POR ABRIRME LAS
PUERTAS DE CONOCIMIENTO.

A MIS PADRES: PERFECTO Y MAGDALENA

MIL GRACIAS POR SER EL MEJOR EJEMPLO QUE HE
PODIDO TENER. NO PUEDO EXPRESAR AQUÍ MISMO
TODO LO QUE SIENTO POR USTEDES, ASÍ ES QUE
SOLAMENTE LES DIGO GRACIAS, POR TODOS SUS CUIDADOS Y PORQUE SIEMPRE CREYERON EN
MÍ ESTE TRABAJO ES DE USTEDES.
SIEMPRE ESTÁN EN MÍ. LOS AMO QUE DIOS LOS GUARDE POR SIEMPRE

A MI ESPOSA YURIXHY VARGAS CORTES:

GRACIAS MI AMOR, POR HABER SIDO UNA GRAN AMIGA Y COMPAÑERA DE MI VIDA DURANTE
ESTOS AÑOS. GRACIAS POR PREOCUPARTE POR MÍ Y POR APOYARME EN TODO SIEMPRE. A TI Y
MI HIJA TAMBIÉN LES DEDICO MI TRABAJO.

A MI PRINCESITA:

POR QUE ERES EL MOTOR DE MI VIDA, ERES UN REGALO DE DIOS, UNA NUEVA LUZ DE
ESPERANZA Y FELICIDAD.

A MIS HERMANOS Y A MIS CUÑADOS:

SE BIEN QUE TODO LO QUE SE RELACIONE CONMIGO Y CON MI CARRERA LES IMPORTA MUCHO.
GRACIAS POR PREOCUPARTE Y POR PREGUNTARME CONSTANTEMENTE SOBRE MI
INVESTIGACIÓN, ESO REFLEJA LO IMPORTANTE QUE SOY PARA USTEDE. LOS QUIERO MUCHO.

A MI SUEGRA:

POR SU APOYO Y COMPRENSIÓN

A MI ASESOR DR. ARTURO ARRIAGA FLORES, POR DARME LA CONFIANZA NECESARIA PARA
DESARROLLAR ÉSTE TRABAJO.

A MIS PROFESORES DE LA UNIVERSIDAD:

POR EL CUMULO DE CONOCIMIENTOS QUE ME PERMITIERON TERMINAR MI CARRERA.

A MIS AMIGOS:

EN VERDAD LES AGRADEZCO TODAS LAS ATENCIONES
Y TODO EL ÁNIMO QUE ME DIERON PARA QUE EN NINGÚN
MOMENTO DEJARA DE Luchar Y DE SEGUIR ADELANTE.

PROPUESTA:

**LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, COMPETENTE PARA
CONOCER DEL JUICIO POLÍTICO**

INTRODUCCIÓN.....	1
<u>Capítulo I.</u>	
<u>Orígenes de los fueros.</u>	
1.1. Noción de fuero constitucional.....	1
1.2 Naturaleza jurídica.....	3
1.3. Breve evolución del fuero constitucional hasta la promulgación de la Constitución de 1857.....	6
1.3.1. Antecedentes del fuero en España.....	6
1.3.2. Antecedentes del fuero en Inglaterra.....	7
1.3.3. Constitución de 1824.....	8
1.3.4. Constitución de 1836.....	11
1.3.5. Constitución de 1857.....	12
1.4. Escencia del fuero.....	13

Capítulo II

Antecedentes históricos del juicio político.

2.1. Naturaleza jurídica.....	15
2.2. Evolución histórica.....	24
2.2.1. El juicio de residencia.....	25
2.2.2. Del juicio de residencia a la consumación de la Independencia.....	26
2.2.3. De la Independencia al régimen central.....	29
2.2.4. El régimen unitario: 1835-1846.....	31
2.2.5. De la restauración del federalismo a la revolución de Ayutla.....	35
2.2.6. De la revolución de Ayutla al triunfo de la república.....	35
2.2.7. La Constitución de 1917.....	42
2.3. Características.....	46

Capítulo III

La Responsabilidad de los Servidores Públicos

3.1 Bases Jurídicas de las Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	49
3.2. Los sujetos de responsabilidad.....	56

3.3. La declaración de procedencia por delitos penales.....	60
3.3.1. La tipicidad de las hipótesis de responsabilidad.....	61
3.3.1.1. Responsabilidad política.....	61
3.3.1.2. Responsabilidad penal.....	62
3.3.1.3. Responsabilidad Administrativa.....	63
3.3.1.4. La responsabilidad civil.....	64
3.4. Procedimiento del Juicio Político.....	70
3.4.1. Actos que lo motivan.....	71
3.4.2. Promoverte.....	72
3.4.3. Instancia ante la Cámara de Diputados.....	72
3.4.4. Contenido de las conclusiones.....	75
3.4.5. Procedimiento en la Cámara de Senadores.....	78
3.4.6. La Declaración de Procedencia.....	79

Capítulo IV

EL JUICIO POLÍTICO Y LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

4.1. Estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	82
4.2. Integración del Poder Judicial.....	83
4.2.1. El Pleno.....	84
4.2.2. Las Salas.....	84
4.3. La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional.....	86
4.4. La declaración de procedencia como protección de algunos funcionarios contra acusaciones penales.....	90
CONCLUSIONES.....	98
BIBLIOGRAFÍA.....	105

INTRODUCCIÓN

Dentro del sistema mexicano, es necesario que los servidores públicos puedan ser responsables de sus actos, debido a que por su situación de su alta responsabilidad pueden cometer violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como el uso indebido de fondos o recursos federales.

El juicio político es en realidad un juicio de concertación política, en caminata a buscar los intereses de los grupos partidistas, por lo que en muchos de los casos los delitos quedan impunes, afectando a la nación entera.

Para poder someter a un funcionario público a la justicia, cuando este ha cometido algún delito grave, se le tiene que seguir un procedimiento que puede durar meses o años, y esto debido a que el Congreso de la Unión es quien decide si es procedente o no se siga juicio a quien a cometido algún delito, porque como el Congreso únicamente sesiona en dos períodos, comprendidos del del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias y cada período de sesiones ordinarias durará, el primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año, por lo que no les da tiempo de llevar a cabo el estudio del problema.

Por lo que considero pertinente, que debiera ser el Ministerio Público el facultado para integrar la averiguación previa y remitir el expediente correspondiente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que sea esta la encargada de determinar la culpabilidad o inocencia del probable responsable, y de esta forma, se pueda abrir el juicio ordinario ante los tribunales competentes, y

así cumplir con lo que ordena la Constitución, en cuanto a proporcionar justicia pronta y expedita.

Si bien es cierto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mantiene una carga de trabajo considerable, que al delegarle más trabajo le ocasiona un trabajo excesivo, se puede en un momento dado establecer una Sala especial que se encargará únicamente de la responsabilidad de los altos funcionarios.

Tomando en cuenta que la función de los Diputados y Senadores es el de legislar y crear las leyes que han de mantener la armonía social, entonces por qué han de ser ellos quienes tengan que distraerse de su tarea legislativa en cuestiones, que en todo caso, corresponden al poder judicial, siendo una de sus facultades el de impartir justicia, máxime que son los intereses del pueblo mexicano los que se ponen en juego.

El juicio político, tal como está concebido en la constitución, es una legislatura constituida por grupos muy diversos, por ser lo más adecuado para representar los intereses de grupos distintos de la sociedad, ocasionando que la mayoría de las resoluciones tomadas, cuando se ha sometido a alguno de sus miembros a juicio, este sea por lo general improcedente, sin olvidar los trastornos que esta dedicación de los legisladores, para decidir una destitución, pueden ocasionar al país.

Se debe de tener en cuenta que existen diferentes niveles de gobierno, y que en esa medida la responsabilidad a la que están sujetas aumenta de manera considerable, en el presente trabajo, me referiré a los funcionarios a los que hace alusión el artículo 7º de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, porque son ellos a quienes se le puede instaurar un proceso de juicio político, debido a la importancia y trascendencia que éstos juegan en la vida del país.

En la primera parte de la exposición, analizaré el desarrollo histórico del concepto de *fuero*, hasta convertirse en una prerrogativa plasmada en nuestra constitución.

En el siguiente apartado se hace una breve retrospectiva del significado del juicio político y su evolución en la legislación mexicana, se podría llegar a pensar

que se esta hablando nuevamente del tema del fuero, sin embargo, se trata de la figura jurídica denominada juicio político, sin perder de vista que el fuero es la consecuencia del juicio político, cuando se habla de una prerrogativa que evolucionó dentro del marco jurídico mexicano, hasta nuestros días, para finalmente determinar las características propias del juicio político.

En el tercer tema abordare lo referente a las bases jurídicas de la responsabilidad de los servidores públicos y su importancia dentro del sistema político del país, así como el tipo de responsabilidades que han quedado consignadas en la ley y terminar con el procedimiento de juicio político que se sigue cuando algún funcionario de los señalados por la ley de la materia ha incurrido en responsabilidad y por el cual debe de seguirsele juicio político.

Finalmente analizaré la estructura y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la posibilidad de que pueda conocer de la responsabilidad de los funcionario públicos sujetos a juicio político, sin que tenga que actuar como actor político, sino bajo su función jurisdiccional correspondiente, para de esta forma acotar los tiempos de proceso y acatar lo señalado por el artículo 17 constitucional al señalar un justicia pronta y expedita.

Capítulo I

Orígenes de los fueros

Para dar inicio a la exposición del presente trabajo y su mejor comprensión del mismo, considero importante iniciar con la definición, establecer el origen y desarrollo del juicio político a lo largo de la historia, así como sus elementos jurídicos que lo conforman, le dan vida y han permitido su evolución dentro de nuestro sistema jurídico.

1.1. Noción de fuero constitucional.

Es importante definir el elemento que constituye la esencia de nuestro tema y a lo largo de la historia, le ha dado un significado especial a lo que en un tiempo se le conoció como fuero constitucional, y con las reformas constitucionales al Título IV, en el año de 1982, este quedó exclusivamente para el fuero de guerra, y quedar exclusivamente el Juicio Político.

La noción de fuero constitucional, tiene su origen en la palabra fuero, etimológicamente, como lo señala Don Raúl E. Cárdenas, citando al Dr. Mateo Goldstein, "... la voz fuero procede de la locución latina forum, derivada, según algunos escritores, del griego phoroneo, pero que, con mejor etimología hace proceder Varrón de a-ferendo, y San Isidro de fando, que designaba el lugar donde se verificaban los juicios, el pueblo ejercitaba sus derechos y se pronunciaban las arengas públicas y, por extensión, en los mercados".¹

El término fuero ha tenido diferentes acepciones, como por ejemplo:

¹ CARDENAS, Raúl F., Federalismo o Centralismo, Tercera Edición, Edit. Porrúa, México, 1975, p.7

Se le denominó fuero a las compilaciones o al conjunto general de leyes dictadas en una época determinada, como por ejemplo: el Fuero Juzgo, del Fuero Real, del Fuero de Castilla, etc., situaciones de privilegio, que por razón de rango o linaje de las personas; también a la escisión de impuestos, entre otros; las cartas de privilegio o instrumentos en que se contenía la exención de gabelas, concesión de gracias, franquicias y mercedes reales, así como las libertades e inmunidades transitorias o definitivas para la persona o bien el beneficiario y; las concesiones graciosas otorgadas por los reyes a los súbditos, para erigir ciudades o villas y organizar los municipios.

También significó "el lugar del juicio o lugar donde se administra justicia; jurisdicción o potestad para juzgar, en cuyo caso se dice que tal o cual causa pertenece al fuero eclesiástico, si corresponde a la jurisdicción o potestad eclesiástica, al fuero secular, si corresponde a la jurisdicción secular u ordinaria, o fuero mixto, si pertenece a ambas jurisdicciones; el tribunal del juez a cuya jurisdicción queda sujeto el demandado o reo en una causa; o bien, el distrito o territorio dentro del cual cada juez puede ejercer su jurisdicción".²

Es así que, durante la época virreinal en la Nueva España, los fueros proliferaron de tal manera que se otorgaron a ciertas clases o grupos, como lo era a los comerciantes, eclesiásticos, militares, etc., identificándose la idea de privilegio con la de fuero.

Para poder establecer adecuadamente la noción de fuero que se adoptó en nuestro sistema constitucional, en especial refiriéndonos a la responsabilidad de los servidores públicos el maestro José Becerra Bautista, responde en los siguientes términos: "El vocablo, que en derecho procesal tenía una acepción técnica, al aplicarse a las jurisdicciones especiales; significó en España primero y en México después, justicia privilegiada de determinada clase social. En este sentido fue usado en nuestra legislación".³

En el mismo sentido se pronuncia Juan José González Bustamante en su obra intitulada "Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional", al

² ESCRICHE, Joaquín. Diccionario de Legislación y Jurisprudencia. Vol. I. Edit. Jurídica Conosur Santiago de Chile. 1995

³ BECERRA Bautista, José. El Fuero Constitucional. Edit. Jus. México. 1945. p. 45

hablar acerca de fuero, opina que: "... tomándolo en su aspecto de jurisdicción especial creada en beneficio de ciertas personas e instituciones que no pueden quedar sujetas a la jurisdicción de los tribunales ordinarias por la misma índole de las funciones que desempeñan".⁴

Del texto de Jacinto Pallares, que a continuación se transcribe, dice:

"Este fuero (el constitucional) da lugar a dos clases de procedimientos, según se trate de delitos comunes o de delitos oficiales de los funcionarios que lo gozan. Tratándose de los primeros, el fuero se reduce a que no se proceda contra el delincuente por el juez competente, sino previa declaración del Congreso de la Unión de haber lugar a la formación de causa, y esto por las consideraciones hechas. Tratándose de la segunda clase de delitos, el fuero consiste en que las responsabilidades oficiales sean juzgadas por los jurados compuestos de los altos cuerpos políticos de la Nación".⁵

En este sentido se define el fuero que consagra nuestra Carta Magna, como la prerrogativa de que gozan los servidores públicos que taxativamente enuncia la Constitución, de no comparecer ante un juez ordinario, bien porque éste carezca de jurisdicción, en cuyo caso nace la competencia constitucional, exclusiva de los altos cuerpos políticos de la Nación; bien porque siendo de la competencia jurisdiccional, ésta no pueda actuar hasta en tanto no se haya obtenido el consentimiento previo del órgano constitucional competente.

1.2 Naturaleza jurídica.

Para ello es importante señalar la distinción entre fuero personal y fuero real, por una parte "el fuero personal está formado por un conjunto de privilegios y prerrogativas que se otorgan por el poder público, en favor de una o varias personas expresamente determinadas; por ello se entienden conferidos *intuitu personae*, sin más consideración que el de la misma persona en cuyo favor se acuerda, la cual por ese sólo hecho goza de las exenciones, favores, privilegios o

⁴ GONZÁLEZ Bustamante, José J., Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional 2ª Edición Botas Mexico 1946, p.18.

prerrogativas concedidas durante el tiempo en que viva el titular o beneficiario de ese conjunto de ventajas que sólo se extinguen con la muerte; pero en tanto que goce del fuero, la persona se encuentra colocada en una situación particular *sui generis*, diversa de aquélla en que se encuentra la generalidad de las personas que naturalmente, carecen del beneficio del fuero personal. El sujeto titular del fuero de que nos ocupamos, no está circunscrito a la ley general y de aplicación para la generalidad de los individuos, no puede ser juzgado ni menos sentenciado por los tribunales ordinarios con jurisdicción para conocer de las controversias entre las personas carentes de privilegios, ni están obligados al pago de determinados impuestos, etc" .⁶

Caracteriza a este fuero la existencia de una verdadera situación de privilegio de una o varias personas específicamente determinadas, en atención a consideraciones de carácter estrictamente personal, es una facultad concedida para que pueda realizar determinados actos o deje de ejercer ciertos derechos, que para la generalidad son obligatorios.

Por otra parte "el fuero real, material u objetivo no ve a la persona o a un número determinado de personas, tampoco implica conjunto de ventajas, privilegios o prerrogativas para una o varias personas determinadas; el fuero real material, objetivo o llamado también de causa, es el que se basa en la naturaleza de los actos o las cosas que sirven de fundamento a los respectivos juicios. Los fueros reales o de causa, existen y no implican preeminencia social alguna. Al fuero real se le llama objetivo o de causa, porque se establece atendiendo a circunstancias, fenómenos, elementos, trascendentes o independientes de la índole o calidad de una persona." ⁷ En conclusión no se constituye, por tanto, una situación de privilegio de una o varias personas, sino que se concretiza en determinados hechos.

Resulta evidente que el fuero constitucional, no constituye un fuero personal, no es un privilegio de que gocen los servidores públicos atendiendo a consideraciones de carácter personal, sino que se trata de una prerrogativa o

⁵ PALLARES, Jacinto. *El Poder Judicial o Tratado Completo de la Organización, Competencia y Procedimientos de los Tribunales de la República Mexicana*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. 2002 pp 878 p 536

⁶ CARDENAS, Raúl F., "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Edit. Porrúa. México. 1982 pp 98

garantía que atiende a la importancia y trascendencia del cargo o las funciones que desempeñan, tiene un carácter de confianza de los gobernados hacia sus representantes.

En este sentido se ha pronunciado en forma unánime la doctrina, al sostener que "se trata de prerrogativas concedidas a la función que desempeña el servidor público, sin que exista un interés personal, porque de lo contrario, equivaldría a un privilegio, en relación con las funciones públicas que deben desarrollar y de donde se desprende su carácter irrenunciable, no de derechos públicos subjetivos, sino de simples intereses legítimos."⁸

El admitir que el fuero constitucional instituye un privilegio en favor del servidor público, es incompatible con la garantía de igualdad establecida en el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

"Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar de más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda."

De la lectura del citado artículo se puede advertir que en ningún momento se hace referencia a la existencia de algún privilegio concedido a la persona, la proscripción que realiza de los fueros, se refiere a la prohibición del establecimiento de jurisdicciones o esferas competenciales en función a la situación social de determinada persona o corporación. En efecto, al establecer el artículo 13 constitucional la subsistencia del fuero de guerra, en tratándose de delitos y faltas contra la disciplina militar, se refiere a la aplicación, en estos supuestos, de leyes distintas por tribunales militares. De esta forma no debe

⁷CARDENAS, Raúl F., Op. Cit. P. 99

⁸BISCARETTI, Pablo, Derecho Constitucional. Trad. de Pablo Lucas Verdu. Edit. Tecnos. Madrid. 1973. p. 379

existir, fuera del ámbito militar, ningún tribunal distinto de los ordinarios que privilegie a determinada persona o corporación.

Por tanto, constituye una garantía o prerrogativa, nunca un derecho excepcional, que surge de la naturaleza propia de las instituciones cuya existencia salvaguarda. Se trata de la plena igualdad ante la ley, eliminando las manifestaciones más evidentes que atentan contra ella, como son las leyes privativas, los tribunales especiales y los fueros; de lo que se sigue que la igualdad que consagra el citado precepto se refiere a un aspecto específico: el de la jurisdicción.

1.3. Breve evolución del fuero constitucional hasta la promulgación de la Constitución de 1857

“El antecedente del nuestro fuero constitucional, a fin de poder comprender con claridad el objeto, alcance y verdadero sentido de esta prerrogativa constitucional, tiene su origen, según la doctrina, en la existencia de dos corrientes que influyeron en el fuero constitucional: la primera, de carácter tradicional y de índole psicológica, esto como resultado de la influencia jurídica española y, la segunda, de carácter objetivo, derivada de la influencia anglosajona, que de alguna manera estableció los lineamientos jurídicos de México.”⁹

1.3.1. Antecedentes del fuero en España

Debido a las sucesivas invasiones a que fue objeto España, recibió la influencia del derecho romano, el derecho español adquirió distintas facetas, manteniendo por una parte el carácter rígido del derecho romano y por otra parte las reglas consuetudinarias, de carácter lato, del derecho germánico.

Los trastornos sociales y políticos, permitieron la aparición de los fueros, nombre genérico dado a las leyes que formarían la base de todo derecho ibérico,

⁹ Ibidem. P 115

apareciendo así en orden cronológico: el fuero municipal, otorgado por Alfonso VI a los castellanos, que protegía de una manera especial a la familia y constituía la base legal del régimen municipal, fuero que posteriormente se implementaría en otros reinos.

“Con la unida política se fue consolidando la Península y jurídicamente, apareció el Fuero Real, seguido del Espéculo, las Partidas, y ya en el época moderna, las Leyes de Toro, dictadas por los Reyes Católicos, además de la Nueva Recopilación, que fue sustituida por la Novísima Recopilación en el siglo XVII, que entraría en vigor en la Nueva España.”¹⁰

1.3.2. Antecedentes del fuero en Inglaterra

En Inglaterra, el poder del monarca se había hecho odioso por tiránico, y el pueblo apoyó a los nobles que obligaron al rey a aceptar normas que limitasen tal poder, a través de la Universidad de Oxford, albergó a los investigadores intelectuales, quienes buscaban terminar con la tiranía del rey.

Durante el reinado de Enrique III (1216-1272), algunos grupos formados por los pequeños barones o knights, los freeholders, que eran vasallos directos del rey, y los yeomen, que cultivaban la tierra y que eran una reserva de guerrera del soberano, se reunían periódicamente bajo la dirección del Sheriff de cada condado, formando una especie de pequeño parlamento.

Bajo la influencia de Simón de Montford, los burgueses obtuvieron el derecho de participar en esas reuniones y es durante el reinado de Eduardo I, en el año de 1295, cuando se reúne el primer Parlamento, constituido por cuatro caballeros que representaban cada condado y dos burgueses por cada burgo.

Más tarde, de los siglos XIV al XVI, los miembros de la Cámara Baja o Cámara de los Comunes, son perseguidos tenazmente por la Corona, que consideraba lesivas las opiniones emitidas por los miembros de aquella Asamblea, sin embargo el *Hill of Rights*, opinaba que: “...la libertad de palabra, en los debates

¹⁰ Ibidem. P 125

*y procedimientos del Parlamento, no puede ser objeto de persecución (impeachment) o ser objetada ante corte alguna, ni por ningún motivo fuera del Parlamento.”*¹¹

Así el derecho constitucional inglés quedó integrado de esta manera, y al pasar a las colonias de América conservó tales principios.

1.3.3. Constitución de 1824

El desarrollo jurídico de la Nueva España, influyó en el movimiento de independencia, con lo que se trató de remediar el gran abismo que se había creado entre las diferentes castas existentes en ese entonces y por consiguiente en los tribunales virreinales, al irse dando privilegios a determinados grupos sociales.

A la promulgación de la Constitución de Cádiz se mantuvieron los fueros de los Senadores y Diputados a Cortes y el Fuero de los Cuerpos de la Casa Real como entonces se llamaba a los cuerpos militares encargados de la custodia de la persona del Rey.

Además en ella se estableció el fuero a los Diputados de las Cortes, no sólo en materia criminal, sino también civil, aunque éste estaba restringido al tiempo en que las Cortes sesionaran y aun después de un mes. Los procedimientos criminales que contra ellos se intentaban sólo podían ser juzgados por el Tribunal de Cortes a: “los Secretarios del Despacho y de Estado, quedaban sujetos al Tribunal Supremo de Justicia, por las órdenes que autorizaban contra la Constitución y las leyes, previo decreto de las Cortes de haber lugar a la formación de la causa.”¹²

En la Constitución, se estableció de manera más clara y precisa el alcance del fuero constitucional en cuanto a la libre expresión de las ideas, además de que no podían ser arrestados ni procesados durante las sesiones, sin permiso de la

¹¹ Ibidem P 135

¹² Ibidem P 152

Cámara respectiva, a no ser que hubiesen encontrado in fraganti delito, pero aun así se debía tener conocimiento de este hecho la Cámara.

En este momento histórico es cuando toma relevancia la protección constitucional a Diputados y Senadores, se entendía que lo que se pretendió con esta protección era precisamente el abuso en cuando a la demanda indiscriminada de los gobernantes de ese entonces.

Con la Constitución de 1824 se consagró la inviolabilidad de los representantes por lo que refería a sus opiniones, dando paso a lo que más adelante se constituyó como fuero constitucional en las Siete Leyes de 1836, al establecer que "cualquiera que fuera su delito cometido, común u oficial, no podía ser acusado desde el día de su elección, hasta dos meses después de haber concluido su desempeño, ante la Cámara respectiva que erigida como Gran Jurado, declararía sobre si era procedente la formación de la causa por los dos tercios de sus miembros, y en caso afirmativo se suspendería al funcionario responsable en el ejercicio de su encargo para que respondiera ante el tribunal competente." (Arts. 43 y 44)¹³

En anterior Constitución se reprodujeron los principios sustentados en el derecho inglés. "Dicho sistema mantuvo el derecho que los individuos del Parlamento estuvieran libres, en todo tiempo, de persecuciones y pesquisas por sus ideas expresadas en la asamblea sin que pudieran ser juzgados en materia civil por vía de arresto personal; ni estar sujetos a causa alguna ni ser llamados o emplazados ante los tribunales; ni ser citados como jurados ni como testigos, ni embargados en sus bienes, ni maltratadas sus personas, de hecho, de palabra o por escrito.

Esta Constitución Federal, guarda especial importancia para este estudio, ya que a partir de ella se sientan las bases que rigen nuestro actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos."¹⁴

Con apego al modelo norteamericano, el proyecto de Constitución establecía, en sus artículos 22 y 23, que los miembros del Congreso gozaban de

¹³ BUSTAMANTE. Op. cit. p. 32.

¹⁴ BECERRA BAUTISTA. José. Op.cot., p. 27

inmunidad en sus personas y bienes durante el tiempo de sesiones y mientras fueren a ellas y volvieran, salvo en los casos de traición o grave delito contra el orden social. En estos casos, los diputados no podrían ser acusados sino ante el Senado, y los Senadores sino ante la Cámara de Diputados, constituyéndose cada una en gran jurado para declarar si ha lugar a la formación de la causa respecto del acusado.

"La diferencia entre el proyecto y el texto, -sostiene Becerra Bautista-, radica en que no se concedió inmunidad a los miembros del Congreso durante el tiempo de sesiones por los delitos que no fueren los exceptuados, sino que se estableció el principio de la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación, concediéndoseles un fuero especial, en virtud del cual, previa declaración de la Cámara de que había lugar a proceder, se ponía al acusado a disposición del tribunal competente, que en ese entonces, lo era la Suprema Corte".¹⁵

Se trataba aquí de un verdadero fuero, una jurisdicción especial que se confería a la Suprema Corte para que previa autorización de la Cámara correspondiente, juzgara al reo.

El Presidente de la Federación, durante el tiempo de su encargo, únicamente podía ser acusado por los delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, cohecho o soborno y actos dirigidos manifiestamente, a impedir que los funcionarios de elección popular se presentasen a ejercer sus funciones en las épocas señaladas por la Constitución o a impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de las facultades a ellas atribuidas. La responsabilidad por los delitos mencionados le era exigible durante el tiempo de su encargo y dentro de un año, contado a partir del día en que abandonara sus funciones. (Arts. 107 y 108)

En cuanto a los gobernadores de los Estados, declara responsables por infracción a la Constitución Federal, leyes de la Unión, órdenes del presidente, que o sean manifiestamente contrarias a la Constitución, ni como por la publicación de

¹⁵ Ibidem. P 1239

leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarios a la misma Constitución y leyes. (Art. 38)

La Constitución a que se alude no distinguió entre la responsabilidad por actos cometidos en ejercicio del cargo y la responsabilidad común, ampliando el fuero cualquiera de ellas, siendo exigibles ambas bajo un mismo procedimiento.

1.3.4. Constitución de 1836

La mayoría de los autores coinciden al sostener que en las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 se encuentra el origen del sistema que adoptó la Constitución de 1917, para exigir responsabilidad y juzgar a los funcionarios públicos de alto rango en las funciones de gobierno.

Esta Constitución acoge un sistema de responsabilidad, en donde distingue la derivada de la comisión de delitos comunes y otra, tratándose de delitos oficiales del Presidente de la República, secretarios de Despacho, Magistrados de la Alta Corte de Justicia y de la Marcial, Consejeros, Gobernadores de los Departamentos y Juntas Departamentales.

Esta distinción dio lugar al establecimiento de dos tipos de procedimientos, según se tratara de delitos comunes o de delitos oficiales, cuya denominación aparece por vez primera en nuestros textos constitucionales, oponiéndola a los primeros.

"En el primer caso no se podía intentar acusación contra el Presidente de la República, sino ante la Cámara de Diputados, y a menos que ésta estuviera en receso ante el Senado. Hecha la acusación, la Cámara respectiva habría de declarar si ha o no lugar a la formación de causa; en caso de que la resolución fuese afirmativa, se requería de confirmación por la otra Cámara para que el reo, suspendido en el ejercicio de sus funciones y en el goce de sus derechos de ciudadano, quedara a disposición de la Corte Suprema de Justicia." (Base Tercera, Art. 47)¹⁶

¹⁶ Ibidem. P 127

“Tratándose de delitos oficiales la Cámara de Diputados, ante quien debía presentarse la acusación, declararla si ha lugar o no a ésta, en cuyo caso, dos de sus miembros sostendrían la acusación ante el Senado, quien habiendo instruido el proceso y oído al acusado y sus defensores, fallaría sin que pudiera imponer otra pena que la destitución del cargo; mas si del proceso resultare ser acreedor a mayores penas, a juicio del propio Senado, pasaría el proceso también a la Corte Suprema, que era el tribunal competente.” (Base Tercera, Art. 48)¹⁷

En materia criminal, el Presidente podía ser acusado por cualquier delito, todos del orden común, en oposición a delitos oficiales, ya que bajo la vigencia de esta Constitución no cabe hablar de delitos del orden federal o del orden común, dado que se trata de un régimen centralista.

Igual procedimiento quedó establecido para los diputados y senadores, secretarios del Despacho, consejeros y gobernadores de los Departamentos.

“Finalmente, bajo la vigencia de este Ordenamiento, los funcionarios mencionados gozaban de un verdadero fuero en materia criminal, ya que se dio a la Corte Suprema de Justicia competencia para conocer de las causas criminales que contra ellos se intentaren, previos los procedimientos establecidos.” (Base Quinta, Art. 9)¹⁸

1.3.5. Constitución de 1857

Los proyectos de 1842, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 y el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, no contemplaron reformas sustanciales al régimen de fueros, que continuaron rigiendo.

Fue hasta la promulgación de la Ley de 23 de noviembre de 1855 expedida por Don Benito Juárez, por virtud de la cual se logró la supresión de los fueros de privilegio, quedando subsistentes únicamente el fuero constitucional, el militar y el de imprenta.

¹⁷ Ibidem. P 130

¹⁸ Ibidem. P 135

“Una vez derrocada la dictadura del general Santa Anna, al triunfo del Plan de Ayutla, que dio origen a la convocatoria del Congreso Constituyente de 1856 rigió el Estatuto Orgánico Provisional de la República, que en materia de responsabilidad confirmó los procedimientos establecidos en la Constitución de 1836.”¹⁹

El 5 de febrero de 1857, habría de culminar la tarea que un año atrás había iniciado el Constituyente, y al promulgarse la Constitución, que en la materia que nos ocupa, constituye el antecedente inmediato de la Constitución vigente, y a la que haré referencia en el curso de este estudio.

1.4. *Escencia del fuero.*

De manera breve y rápida se han señalado los antecedentes de nuestro fuero constitucional e históricamente se ha identificado con la situación de privilegio que otorgaba la legislación foral española, así como del derecho inglés, que en la Carta Magna estableció el Jurado por los Pares y, en el Hill of Rights, que declaró la inviolabilidad parlamentaria.

Cuando nuestra Constitución de 1824 tomó como fuente principal a la de los Estados Unidos, sentó el principio de la inmunidad parlamentaria en una forma semejante, por no decir igual, a la Constitución Americana.

El principio es innegablemente benéfico; pero el hecho es que nuestra patria, en aquel tiempo, no tenía la madurez suficiente para instituir el fuero con la amplitud que lo hizo, y sin explícitas limitaciones. La idea de fuero dista mucho de ser la realidad jurídica, y tal idea, desgraciadamente, ha perdurado hasta nuestros tiempos.

En el derecho anglosajón las inmunidades parlamentarias habían sido el producto de una elaboración lenta, del correr de muchos siglos; y si se consignó en la Constitución Americana en una forma breve fue porque suponía una tradición de muchos años; y, conocido el carácter consuetudinario de aquel derecho, se explica el porque de esa reseña breve, apenas señalada.

¹⁹ Ibidem. P 52 y 53

La esencia del fuero constitucional, o de lo que con mayor propiedad y claridad llamaríamos inmunidades parlamentarias, estriba en el alcance del valor de seguridad dentro del orden estatal; seguridad concomitante e indispensable para que sea posible el desarrollo de un verdadero Estado de Derecho, que debe ser la finalidad de todo Estado. El fuero o inmunidad parlamentaria, evidentemente, no ha sido sino una manifestación clara de la lucha por las libertades; de la lucha por constreñir al Estado a límites precisos, no ya por una tendencia pura y meramente individualista, sino un el desarrollo sociológico de la humanidad.

La manifestación esencial de la libertad la constituye la participación ciudadana en la cosa pública; pero es indudable que esa participación, particularmente por lo que hace a los elegidos para legislar, no debe sobrepasar límites precisos, pues, en ese caso, terminaría la libertad para convertirse en opresión.

Capítulo II

Antecedentes históricos del juicio político

2.1. Naturaleza jurídica

Posterior al 30 de diciembre de 1982, se publicó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que abrogó la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, y reglamentario del Título IV de nuestra Carta Magna, se establecen los procedimientos y reglas que deben observar los servidores públicos.

Los artículos constitucionales que regulan la responsabilidad de los servidores públicos se encuentra en los artículos 108 a 114, los que establecen lo siguiente:

“Art. 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.

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

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

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

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

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.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

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.

Art. 110.- 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 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, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

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

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

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

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

Art. 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, 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 y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará

por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

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

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

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.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de la Cámaras de Diputados y de los Senadores son inatacables.

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

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Art. 112.- No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Art. 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

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

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

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."

La intención del constituyente, es la de regular la acción de los servidores públicos y de esta forma garantizar la transparencia de su conducta en el ejercicio de sus funciones, dejando muy en claro la necesidad de responsabilizarlos

mediante lineamientos generales haciendo extensivo la regulación a las constituciones locales.

En la Cuadragésima Octava sesión ordinaria, celebrada el dieciocho de enero de mil novecientos diecisiete, se puso de manifiesto la preocupación del Constituyente al hacer la declaración del artículo 108 Constitucional, en la que establece que la responsabilidad de los funcionarios es la garantía de cumplimiento de su deber y por tal motivo, la manera de exigir la responsabilidad en que incurren los funcionarios públicos por las faltas cometidas en el cumplimiento de su cargo es de capital importancia en el sistema constitucional.

Debe establecerse en primer lugar, la responsabilidad de todos los funcionarios; en segundo, el procedimiento para juzgarlos y en tercero la penalidad respectiva.

La estabilidad del Poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de considerados como graves como son los delitos de traición a la patria, puede ser juzgado durante el periodo de su encargo, y por este motivo se limitan los actos por los que puede ser juzgado el Presidente de la República, a los delitos de traición a la patria.

Los miembros del Congreso de la Unión, de la Suprema Corte, los secretarios de Estado y el procurador, respecto de todas las faltas, omisiones y delitos en que incurran.

Los gobernadores de los estados y los diputados de las legislaturas locales asumen, tener responsabilidad del orden común; en su carácter de representantes de su respectivo Estado, y fungen como de auxiliares de la Federación, pueden incurrir, con este carácter, en responsabilidades del orden federal.

El procedimiento para juzgar a los altos funcionarios y las autoridades competentes para ello, son distintos, según se trate de delitos del orden común o delitos oficiales. Respecto de los primeros, el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios a los jueces del orden común, como a cualquiera otro ciudadano. "Solamente que para poner a cubierto a estos funcionarios de ataques infundados por parte de enemigos

políticos, ataques que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, separando constantemente a los jefes de los departamentos, se ha establecido que, para quedar un alto funcionario a disposición del juez común, debe hacerse antes una declaratoria por la Cámara de Diputados.”²⁰

De lo anterior advertimos la necesidad de garantizar el adecuado funcionamiento de la administración pública.

Nuestros legisladores, hacen una clasificación de delitos que pueden incurrir los servidores públicos, los llamados delitos comunes y los delitos oficiales, los primeros pueden ser:

1. Administrativa, prevista en la fracción III del artículo 109 así como en el artículo 113, de nuestra Constitución.

2. Civil, prevista en el antepenúltimo párrafo del artículo 111 constitucional.

3. Penal, cuando la conducta de cualquier servidor público se tipifique como delito. La fracción II del artículo 109 constitucional establece que: "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal" al hacer esa remisión expresa, indica la forma y por quién deben ser perseguidos los infractores de la norma punitiva.

4. Política, que tiene lugar cuando los servidores públicos que se mencionan en el Título Cuarto, en ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; y tratándose de funcionarios locales, cuando cometan violaciones graves a la Constitución General y a las leyes federales que de ella emanen y cuando manejen indebidamente fondos o recursos federales.

A nivel federal, la actuación de los servidores públicos se encuentra sujeta a juicio político en los siguientes casos:

a) Por violaciones graves a la Constitución General y a las leyes federales que de ella emanen;

b) Por manejo indebido de fondos y recursos federales; y,

²⁰ BURGOA, Ignacio. La responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Revista Mexicana de Justicia. Numero Especial Mexico. 1980.

c) Por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Por cuanto hace a las sanciones, tratándose de juicio político, estriban en la destitución o cese del cargo y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

La Cámara de Diputados se erige, en casos de juicios políticos, en órgano de acusación, en tanto que la Cámara Alta o de Senadores asume el papel de órgano sentenciador.

Por otra parte la Ley Federal de Responsabilidades vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, reglamenta el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se refiere a la procedencia del juicio político y a los sujetos y conductas por las cuales, por afectar a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, incurriendo en responsabilidad política y procede la imposición de las sanciones respectivas.

En la exposición de motivos de dicho ordenamiento se señaló lo siguiente:

“La legislación vigente establece un juicio de carácter político para quienes tienen responsabilidad por el despacho de intereses públicos fundamentales. Pero hay una laguna legislativa respecto a las obligaciones que debe seguir todo servidor público frente a la sociedad y el Estado, así como respecto a las responsabilidades por su incumplimiento y las sanciones y los procedimientos administrativos para aplicarlas...--- Ese sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, y la política y administrativa, que se regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional.--- La Ley de Responsabilidades que se propone, desarrolla los principios que sobre la responsabilidad política define la iniciativa del Título Cuarto.--- En primer término, liquida la desafortunada confusión entre delitos y falta oficiales y delitos comunes, que fue uno de los factores que contribuyó a la inaplicación de las leyes que en esta materia han estado en vigor en las últimas cuatro décadas: la responsabilidad penal, como ya se asentó, se regula por las leyes penales.--- Responsabilidades políticas.--- En consecuencia, la Ley de Responsabilidades determina las conductas por las cuales, por afectar a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho,

se incurre en responsabilidad política y se imponen sanciones de esa naturaleza. Los sujetos de responsabilidad política, por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, son los senadores y diputados al Congreso de la Unión, ministros, magistrados y jueces de Distrito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal; los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados. Estos últimos por violaciones a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales. --- Con fundamento en lo contemplado en el Título Cuarto, se agrega en la iniciativa a los directores generales de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, como sujetos de responsabilidad política, considerando que el artículo 93 constitucional reconoce naturaleza política a sus funciones, al asimilarlos a los secretarios de despacho y jefes de departamento administrativo, por lo que se refiere a sus relaciones con el Congreso de la Unión. (...) Las responsabilidades políticas, que se sancionan con destitución e inhabilitación, se sujetan a un procedimiento que se arregla a las garantías que consagra el artículo 16 Constitucional y que es denominado Juicio Político, por su naturaleza materialmente jurisdiccional. Asimismo se aseguran los principios procesales de expedites, imparcialidad y audiencia.--- Conforme a nuestra tradición constitucional y a la vocación de equilibrio del Poder Legislativo, el Juicio Político es desenvuelto bilateralmente, de manera que la H. Cámara de Diputados, erigida en Jurado de Acusación, instruya el procedimiento y sostenga la causa ante el Senado, erigido en Jurado de Sentencia, para que éste resuelva en definitiva.--- De otra parte, se incorporan las conductas que la ley en vigor considera que pueden redundar en perjuicios de los intereses públicos y del buen despacho, añadiéndose una conducta que deteriora las finanzas públicas y afecta la buena marcha administrativa: Las violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas y presupuestos y a las leyes que determinan el manejo de los fondos públicos.--- La inhabilitación, que junto con la destitución es una de las sanciones políticas que puede imponer la H. Cámara de Senadores, podrá extenderse hasta veinte años."

De esta forma establecemos la naturaleza jurídica del juicio político para regular la conducta de los servidores públicos, cuando sus actuaciones redunden

en perjuicio del interés público fundamental o el buen despacho, haciendo una clasificación de los tipos de delitos en que pueden incurrir los servidores públicos, pudiendo ser de tipo político, civil, penal o administrativo, delitos que más adelante se analizara cada uno de ellos.

2.2. Evolución histórica

Ahora me referiré sobre la evolución que ha tenido el juicio político a través de la historia en nuestro país, así como el impacto político que éste ha tenido en la evolución de nuestro sistema de gobierno.

“La institución del juicio político tiene sus orígenes más remotos en el derecho medieval inglés, cuando en 1341, el Parlamento, ante el crecimiento del poder de los Comunes, dictó un estatuto por virtud del cual ninguno de sus miembros podía ser juzgado sino por sus propio pares, de conformidad con la Carta Magna de aquel país, que había consagrado desde un siglo antes el principio del juicio de sus pares.”²¹

Este juicio, según la historia, mereció la atención de los juristas en aquel tiempo por la novedad en el procedimiento, y más tarde se incorporó a las normas y costumbres inglesas hasta formar parte en la lucha por la supremacía política entre el Parlamento y la Corona, siendo esa figura objeto de profundos estudios hasta constituir un juicio especial dentro de las leyes inglesas.

La aplicación del Impeachment inglés comenzó en el año de 1376, durante el reinado de Eduardo III. El Impeachment es el procedimiento de acusación, iniciado por la Cámara de los Comunes y tramitado por la Cámara de los Lores, actuando como tribunal; se utilizó fundamentalmente contra los servidores de la Corona, y ha sido históricamente uno de los medios de control que el Parlamento ha tenido sobre la administración, es decir, se trataba de un procedimiento de carácter estrictamente político.

²¹ RABASA, Emilio. El artículo 14 y el juicio Constitucional, México, 5° ed. . Edt. Porrúa. 1955 pp 154 y 155

Además, la característica fundamental del procedimiento inglés, es el de no basarse en un crimen o delito calificado, sino más bien, en una culpa de origen político.

Por lo tanto el Impeachment, es un juicio de procedimiento político, en el que no se contemplan únicamente crímenes calificados, sino también cualquier culpa de carácter político. Por otra parte, es conveniente resaltar que el procedimiento se iniciaba, en la Cámara de Diputados, para juzgarse posteriormente y previa la acción de la Cámara de los Comunes, en la Cámara de los Lores, a los servidores de la Corona.

Este procedimiento se reflejó y se incluyó en la Constitución Norteamericana de 1787, entrando en Francia en donde también fue estudiado, resultando así que el origen histórico del juicio político fue inglés, su lucubración teórica francesa y su aplicación práctica norteamericana.

En el procedimiento de juicio político fue incluido en la Constitución Norteamérica de 1787, posteriormente serviría de modelos a los demás países del mundo, incluyendo a México; la finalidad del procedimiento, que dio lugar a la integración del sistema expuesto por Alexander Hamilton, publicado en el periódico "El Federalista", en que pretendía la separación del servidor público de sus funciones y la no sanción penal de un acto indebido, porque de acuerdo con alexis D. Tocqveville, se presentó con bastante claridad la naturaleza política de un sistema de poderes en equilibrio, dentro del sistema inglés.

2.2.1. El juicio de residencia

Nuestro sistema de responsabilidades de funcionarios públicos tuvo origen con la instauración en México, durante la época colonial, con el *juicio de residencia*, el cual tenía como propósito depurar las conductas de las autoridades superiores gubernativas de América, y eran auténticos juicios de responsabilidad para determinar si los servidores actuaron bien o mal durante el periodo en que ejercieron autoridad.

Los juicios de residencia se practicaban acto seguido de la terminación del cargo, ya sea por cese, abandono o conclusión del término para el que habían sido designados y eran sujetos del mismo los más altos funcionarios de la monarquía, incluyendo a los propios virreyes y gobernadores. En cada caso, el rey o el Consejo de Indias hacía nombramiento del juez, cuando el residenciado era un virrey o un gobernador; cuando se trataba de funcionarios de inferior categoría, entonces el nombramiento era hecho por el virrey, por la audiencia o por el gobernador, según la autoridad superior de que dependiera el residenciado, y se constituían como tribunales especiales creados *ad hoc* para ejecutar ese sólo juicio, pues una vez finiquitado, los tribunales de residencia eran disueltos.

El juicio de residencia constaba de dos partes: "la primera se llevaba de oficio en todos los casos de terminación de cargos y, por otra parte, se otorgaba acción popular a los gobernados de manera que cualquier gobernado que estimare que la gestión de dicho funcionario le había perjudicado en ese momento podía presentar su demanda y era el mismo tribunal o juez de residencia quien determinaba si era o no responsable de dichas conductas. Los juicios terminaban con la declaración de libertad de responsabilidad o de fincamiento de responsabilidad y era indispensable la obtención de una resolución favorable para volver a desempeñar cargos de autoridad."²²

Es el juicio de residencia, la primera forma que toma la responsabilidad de los funcionarios públicos en México, la corona ejercía un especial control y vigilancia sobre las personas en quienes confiaba el ejercicio de la autoridad en el nuevo continente. La monarquía les recordaba que la autoridad que ejercían *era delegada* y no propia y que siempre tenían a quién dar cuenta y a quién responder por su propia conducta. Por supuesto, la figura de la residencia obedecía a la concepción que en ese momento se tenía de la autoridad, que era delegada de la corona y ante la representación de la corona se rendía cuenta en el juicio de responsabilidad.

2.2.2. Del juicio de residencia a la consumación de la Independencia

Durante la época colonial de la historia de México, el derecho era dictado en España a través de diversos actos, como fueron las Cédulas Reales y también

²² Barrasa, Emilio, Op. Cit. 157

hubo otras formas de derecho que imponía la monarquía. Entre ellas, y como primer antecedente constitucional (si bien no es mexicano) tenemos la promulgación de la Constitución Política de la Monarquía Española, dictada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, que estuvo vigente desde septiembre de 1812 y permaneció así por un año.

Esta Constitución mantenía el concepto de *juicios de residencia* y reguló también la *responsabilidad penal* de los funcionarios públicos. En el caso de la responsabilidad penal de los secretarios de despacho, establecidos en el artículo 222, de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1822, en la que se encontraban Secretario del Despacho de Estado, de la Gobernación del Reino para la Península e islas adyacentes, de la Gobernación del Reino para Ultramar de Gracia y Justicia, de Hacienda, de Guerra y de Marina, se requería para proceder en contra de los mismos una declaración previa por parte de las Cortes integrada por todos los diputados que representan a la nación, nombrados por los ciudadanos (artículo 27 del mismo ordenamiento), en la cual ésta indicaba que había lugar a la formación de la causa para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios de Despacho y demás empleados públicos (artículo 131). El Tribunal Supremo de Justicia resolvía en definitiva sobre la responsabilidad penal imputable a los secretarios del despacho y demás empleados públicos. En el caso de los juicios de residencia, también el Tribunal Supremo de Justicia hacía efectivo este tipo de responsabilidades.

Las cortes decretaban la formación de la causa cuando servidor público incurría en responsabilidad, ordenaba remitir el expediente correspondiente al Tribunal Superior de Justicia para que substanciara la causa con arreglo a la ley (arts. 228-229 de la Constitución Política de la Monarquía de 1822).

“El Supremo Tribunal de Justicia era competente para dirimir todas las competencias de las audiencias entre sí en todo el territorio español, y las de las audiencias con los tribunales especiales que existan en la Península e islas adyacentes. En Ultramar se dirimirán estas últimas según lo determinaren las leyes, conocían de todas las causas de separación y suspensión de los consejeros

de Estado y de los magistrados de las audiencias, de las causas criminales de los secretarios de Estado y del Despacho, de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias, perteneciendo al jefe político más autorizado la instrucción del proceso para remitirlo a este Tribunal y cuando se promovieran las causas criminales en contra de los individuos del propio Supremo Tribunal. Si llegare el caso en que sea necesario hacer efectiva la responsabilidad del Supremo Tribunal, las Cortes, procedían a nombrar para este fin un tribunal doble compuesto de nueve jueces, que serán elegidos por suerte de un número doble.”²³

Un par de años después, y ya permeado el movimiento independentista, se sancionó el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en la Constitución de Apatzingán el 22 de octubre de 1814, que declaraba la disolución del vínculo español, y que si bien no constituyó en sí un documento constitucional, sí fue un documento que contenía y proponía los principios según los cuales habría de realizarse la constitución del Estado. Este documento sugería dos tipos de responsabilidades de empleados públicos: la penal y la derivada del ejercicio de cargos públicos. Las facultades del Tribunal Superior de Justicia era el de conocer en las causas para cuya formación se debiera preceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso. (Artículo 196). En el sistema de responsabilidades participarían órganos legislativos y judiciales así como órganos especiales para los casos de residencia, como en seguida se aprecia:

CAPÍTULO XIX

De las funciones del Tribunal de residencia

“Artículo 224.- El Tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno²⁴ y a los del Supremo Tribunal de Justicia.

²³ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México (1808-1897). “Constitución Política de la Monarquía Española”, Decimocuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1987. Págs. 75, 87, 88, 90 y 91.

²⁴ De acuerdo al artículo 132 de este mismo ordenamiento: “El Supremo Gobierno se compondría de tres individuos, en quienes concurren las calidades expresadas en el artículo 52 (ser ciudadano mexicano con ejercicio de sus derechos, la edad de treinta años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos y tener lucas no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo), serán iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia, que sortearán en su primera sesión para fijar invariablemente el orden con que hayan de turnar y lo manifestarán al Congreso.

Artículo 226.- Estos juicios de residencia deberán concluirse dentro de tres meses; y no concluyéndose en este término, se darán por absueltos los acusados; exceptuándose las causa en que se admita recurso de suplicación, conforme al reglamento de la materia, que se dictará por separado; pues entonces se prorrogará a un mes más aquel término.

Artículo 59.- Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía²⁵ y por los de apostasía,²⁶ y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia,²⁷ concusión²⁸ y dilapidación de los caudales públicos.

Artículo 228.- En las causas que menciona el artículo anterior se harán las acusaciones ante el Supremo Congreso, o el mismo Congreso las promoverá de oficio y actuará todo lo conveniente, para declarar si ha lugar o no a la formación de causa; y declarando que ha lugar, mandará suspender al acusado, y remitirá el expediente al Tribunal de residencia, quien previa esta declaración, y no de otro modo, formará la causa, la substanciará y sentenciará definitivamente con acuerdo a las leyes.

Artículo 231.- Se disolverá el Tribunal de residencia, luego que haya sentenciado las causas que motiven su instalación, y las que sobrevinieren mientras existan, o en pasando el término que fijaren las leyes, según la naturaleza de los negocios.”²⁹

2.2.3. De la Independencia al régimen central

Años después, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, ambos de 1821, se pronunciaron también respecto de la temática de la responsabilidad de los funcionarios públicos, y si bien estos documentos tampoco fueron documentos constitutivos, ni aspiraban a serlo, sí contenían una descripción de la forma de gobierno que proponían se adoptara en la consecuente Constitución. En la materia

²⁵ Escriche, Joaquín, Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia, tomo I, Cárdenas editor y distribuidor, México, 1979, Pág. 197

²⁶ Separación de la religión en uno o más puntos. Ibid. Pág. 196.

²⁷ En general es la falta que uno comete por el hecho de no corresponder a la confianza que se ha puesto en él o sea la violación de la fidelidad debida a otro; pero se aplica principalmente esta denominación al juicio político en que uno incurre por su inteligencia con los enemigos del rey o del Estado. Ibid. Pág. 867.

²⁸ El delito de un magistrado o juez o de cualquier otro funcionario público que abusando de poder cobra derechos injustos, o vende la justicia, las gracias y los favores. Ibid. Pág. 479

²⁹ TENA Ramírez, Felipe, Decreto Constitucional Mexicano, 28ª ed., Edit. Porrúa, México, 1994, Págs. 38, 49, 51 y 55

de responsabilidades, se indicaba que se continuaría aplicando la Constitución Española.

Las fuerzas que se inclinaban por el "imperialismo" lograron en 1822 promulgar el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, y pese a su "provisionalidad" y efímera vigencia, también reguló la responsabilidad de los servidores públicos en su aspecto penal, civiles y de residencia.

"Consumada la Independencia, el federalismo llegó a México imponiéndose así en el Acta Constitutiva y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824. Esta Constitución representa el primer documento constitucional auténticamente mexicano, pues además de que sigue a la consumación de la Independencia es redactado por un congreso constituyente mexicano. En esta Constitución se modifica en gran medida el esquema general con que se había consagrado el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, consecuentemente con la gran influencia que cobró durante su confeccionamiento y aprobación la Constitución de los Estados Unidos de América en muchos de los aspectos de este texto, por supuesto sin desconocer las influencias que también heredó del sistema español."³⁰

La Constitución Federal de 1824 reguló un sistema de responsabilidades de los servidores públicos en el cual, al igual que su modelo a seguir (el estadounidense), depositaba el ejercicio de dichas facultades en el Poder Legislativo bicameralista; sin embargo, con gran novedad introduce la intervención del Poder Judicial para lo relativo al enjuiciamiento. "Esto es, depositaba en las Cámaras la facultad exclusiva de erigirse como acusadores de altos funcionarios y requería la declaración de procedencia de la causa para que se juzgara en los tribunales competentes. Igualmente, de gran novedad es el hecho de que se deja de considerar al juicio de residencia que desde siglos atrás había sido consagrado como el sistema que por excelencia revisaba la conducta de los servidores públicos, lo que implica abandonar el sistema de revisar la conductas de estas

³⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe, Reglamento provisional político del Imperio Mexicano, Tercera Edición Edit. Porrúa México 1968, Pag. 140.

personas a la terminación de sus cargos y realizar dicha revisión sólo cuando se ejerciera la facultad de acusación por el órgano competente.”³¹

2.2.4. El régimen unitario: 1835-1846

La Constitución de 1824, pese a su gran nivel, no tuvo una larga vida, y esto fue en gran parte causado por Santa Anna y sus múltiples ascensos al poder público, pues provocó la promulgación de una nueva Constitución en 1836 por un congreso ordinario que se convirtió en constituyente y que es conocida como la “Constitución de las Siete Leyes” caracterizada por el nacimiento del “Supremo Poder Conservador”.

Respecto del tema de la responsabilidad de los funcionarios públicos, la Constitución en comento introduce un vocabulario y sistematización que persistió aún hasta hace poco menos de quince años; esto es, a la división entre “delitos comunes” y “delitos oficiales”. Esta Constitución, pese a que fue redactada para un sistema centralista (en oposición a uno federal), impuso un sistema de responsabilidades muy parecido al norteamericano y muy similar al que sostuvo años después la Constitución de 1917.

“Para el caso de los delitos comunes, lo que hoy llamamos responsabilidad penal, se establecía, como hasta hoy, el requerimiento de la declaración de procedencia por alguna de las Cámaras del Poder Legislativo (también conocido como declaración de “desafuero”) para que se pudiera proceder ante el Poder Judicial por dichas causas. En cuanto a los delitos oficiales, establecía que las acusaciones se formularan ante la Cámara de Diputados y si ésta declaraba que “ha lugar a la causa” se procedía a realizar la acusación ante el Senado, el que resolvería, pudiendo sólo imponer la destitución y/o inhabilitación temporal o definitiva para ejercer cargos públicos a dicha persona. Si en el curso de los procedimientos anteriores se encontraban otras conductas susceptibles de

³¹ TENA RAMIREZ, Felipe. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. cit. Pags. 172, 173 y 188

responsabilidad, se podía exigir ésta a través de diversas acciones, según la naturaleza de la conducta.”³²

De igual modo, se regulan constitucionalmente ciertos aspectos de las acciones de responsabilidad civil que se enderezaran contra los funcionarios públicos de alto rango, estableciendo al efecto el juez sería el más alto tribunal (y no los que de manera ordinaria les hubieran correspondido).

Pese al corto periodo que existe entre la Constitución de las Siete Leyes y el siguiente ordenamiento constitucional, conocido como las Bases Orgánicas de 1843, esos pocos años fueron testigos de una serie de acontecimientos históricos de relevancia que no sólo provocaron un nuevo texto constitucional sino que además marcaron el espíritu de éste. Sucedieron, entre otros eventos, la guerra con Francia o la “Guerra de los Pasteles” y ocurrió también el intento separatista de Yucatán. A decir de Emilio O. Rabasa:

“Al mismo tiempo que la joven República sufría esas vicisitudes, también crecía la necesidad imperante de reformar la Constitución centralista, pues la manifestación de disconformidad entre las diversas fracciones era manifiesta. Fue evidente tanto entre los federalistas moderados y radicales, como Gómez Pedraza y Gómez Farías, como en relación a los centralistas, que pedían que se reformara la Constitución de 1836, entre los que se encontraba Anastasio Bustamante, como los que no querían modificación alguna a dicho documento, como Carlos María de Bustamante.

En enero de 1839, de nueva cuenta, Santa Anna regresó a la presidencia y de inmediato envió al Congreso un proyecto de iniciativa de reformas constitucionales, sin esperar el plazo fijado por la de 1836. En noviembre, el Supremo Poder Conservador autorizó el dictamen por el que el Congreso asumió funciones de Constituyente.

En julio de 1840, (...) se reiniciaron los trabajos para reformar la Constitución. El Constituyente se ocupó de un proyecto de reformas, presentado por José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio del Castillo, Eustaquio Fernández y José Fernando Ramírez; este último, autor de un voto particular, donde por primera vez se propuso el control de la constitucionalidad de las leyes a cargo de la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, esa reforma no prosperó.”³³

³² TENA Ramírez, Felipe. Bases y leyes constitucionales de 1836. (Leyes Constitucionales tercera y quinta) Edit. Porrúa. México. 1975. Págs. 220 y 232.

³³ RABASA O. Emilio. Historia de las Constituciones Mexicanas. UNAM. México. 1997. p. 47 y 48.

Con el tiempo, fueron muchas las manifestaciones en contra del Supremo Poder Conservador que impuso la Constitución entonces vigente, pues éste hacía imposible el trabajo de los demás poderes. Aunado a las situaciones políticas prevalecientes en esas épocas, en 1841 se firmó el Plan de Bases de Tacubaya y con fundamento en el mismo, en 1842 el gobierno nombró una junta de ciudadanos distinguidos para que organizaran la nación.

“Sus miembros no se limitaron, como el decreto señalaba, a formar las bases que sirvieran para organizar a la nación, y formularon un nuevo ordenamiento constitucional, siendo sancionado por Santa Anna, quién seguía fungiendo como presidente provisional.”³⁴

Así fue como surgieron las Bases Orgánicas. Respecto a la responsabilidad de los servidores públicos, se siguió un sistema muy similar al anterior aunque con características peculiares. “Al igual que su antecedente, esta Constitución establecía un sistema de responsabilidades en el que se mantenía la división entre “delitos oficiales” y “delitos comunes”, distribuía las competencias entre el Poder Legislativo y el Judicial, imponía el fuero a favor de los funcionarios de alto rango y, en consecuencia, exigía la declaración de procedencia; sin embargo, se distingue en que ya no se imponía como acusador a una cámara del Legislativo y juzgadora a la otra, sino que sólo se requería la declaración de procedencia por cualesquiera de las Cámaras legislativas y, una vez decretada, la causa era conocida por la Suprema Corte. La Suprema Corte volvía a ser una especie de tribunal especial para los casos de los funcionarios de alto rango, tanto para las causas penales como para las civiles, aunado a que para estas últimas, en apariencia, también exigía la susodicha declaración de procedencia.”³⁵

Es de extrañar el texto del artículo 78 (abajo transcrito) en tanto que parece pretender ser más que un procedimiento de responsabilidad de funcionarios un proceso de control de poderes, pues al parecer presupone que se pueda enjuiciar

³⁴ Ibid. Pág. 50

³⁵ RABASA, Emilio O., Op. Cit. Pág. 53.

a todo un poder por otro poder por "delitos oficiales" cometidos por dicho poder.
Los artículos de esta Carta Magna en referencia son:

"Art. 76. Cada una de las Cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para efecto de declarar si ha ó no lugar a formación de causa.

Art. 77. Cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si ha ó no lugar a formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los Gobernadores de departamento.

Art. 78. Las dos Cámaras reunidas formarán jurado, con el objeto arriba expresado, en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos oficiales contra todo el ministerio, ó contra toda la Corte Suprema de Justicia ó la marcial.

Art. 90. Son prerrogativas del Presidente: No poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en estas bases. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado sus funciones.

Art. 118. Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:

I. Conocer en todas las instancias de las causas criminales que se promuevan contra los funcionarios públicos, a quienes el Congreso o las Cámaras declaren con lugar a la formación de causa, y de las civiles de los mismos.

II. Conocer en todas instancias de las causas civiles y criminales en que hagan de actores los funcionarios de que habla la fracción anterior, siempre que el reo lo solicite en cualquier estado del negocio, aun en el acto de citación para sentencia.

III. Conocer en todas las instancias de las causas civiles y criminales promovidas contra los ministros y demás agentes diplomáticos, y cónsules de la República...

VII. Conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los Departamentos..¹⁵⁶

³⁶ TENA Ramirez, Felipe *Bases Orgánicas de 1843*, Vigésima Edición, Edit. Porrúa, México, 1998, pp. 410, 416, 417, 420 y 423.

2.2.5. De la restauración del federalismo a la revolución de Ayutla

El congreso convocado por Salas, votó por la restauración y adopción del Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 junto con el Acta de Reformas de 1847, reformas entre las cuales destaca, por supuesto, el juicio de amparo. En lo que concierne al sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos, la Constitución de 1824 fue reformada en 1847, tomando algunos elementos que ya habían aparecido en la Constitución de las Siete Leyes, a saber, la competencia de la Cámara baja como acusadora y la Cámara alta como sentenciadora en los casos de delitos oficiales.

En síntesis, este régimen consagró de nuevo la división entre delitos oficiales y delitos comunes, e igualmente la distribución de competencias entre el Poder Legislativo y el Judicial. "Así, para el caso de los delitos comunes, la Cámara de Diputados se erigía como gran jurado y una vez que decretaba que había lugar a formación de causa, si el delito era común, entonces conocería la Suprema Corte y, si se trataba de un delito "de oficio", el Senado sería el jurado de sentencia, aun cuando la Suprema Corte era la que imponía la pena." ³⁷

2.2.6. De la revolución de Ayutla al triunfo de la república

El Plan de Ayutla del 1º de marzo de 1854 y la revolución del mismo nombre vinieron a dar el final definitivo al santanismo en México y fueron la convocatoria para un congreso extraordinario que debía constituir a la nación como una república representativa popular, mismo que fue años después el muy celebre congreso constituyente de 1856.

Sin embargo, antes de abordar el siguiente documento que rigió como texto constitucional, hay algunos espacios intermedios que conviene destacar en este estudio. Se promulgó el Estatuto Orgánico provisional de la República Mexicana el 15 de mayo de 1856, que tenía por objeto ser un documento *provisional* que estuviera en vigor en tanto se aprobase una nueva constitución.

³⁷ TENA Ramírez, Felipe. Ob cit. Pág. 473.

Si bien, el Estatuto provisional no rigió, es conveniente señalar que en él también se regula la responsabilidad de los funcionarios públicos, lo cual es una muestra palpable de que el legislador constitucional nunca ha menospreciado esta temática, considerando de importancia siempre la necesidad y conveniencia de regular la responsabilidad de los funcionarios públicos.

En el Estatuto permanece la distinción entre delitos oficiales y comunes, la declaración de procedencia y la competencia de la Suprema Corte una vez cumplidos los requisitos de procedibilidad exigidos.

El Congreso Constituyente de 1856 inició sus trabajos, por supuesto, con un proyecto de Constitución. Ciertamente es que a lo largo de esta exposición no me he referido a los anteproyectos de Constitución, pero en este caso me detengo para referirme al Proyecto de Constitución de 1856, pues merece especial atención porque en él encontramos por primera vez un apartado (título) denominado "juicio político".

Este proyecto, a diferencia de sus antecesores, no proponía una distinción entre los delitos oficiales y los delitos comunes, sino que hablaba de un juicio político a través del cual se revisaría la conducta de los funcionarios de alto rango por un grupo compuesto por un individuo por cada Estado, como jurado de acusación, y que si llegare a declarar que procedía la acusación (lo cual acarrearía la suspensión del cargo), resolvería el Congreso de la Unión la causa, debiéndose limitar a la destitución y a la inhabilitación.

El espíritu del proyecto es un tanto contradictorio, pues si bien implícitamente reconoce la distinción entre responsabilidades de diversa naturaleza cuando señala que las demás responsabilidades a que haya dado lugar con su conducta el funcionario público serán juzgadas conforme a las leyes ordinarias, también implícitamente confunde la responsabilidad penal con la política cuando sugiere que las responsabilidades penales del Presidente de la República serán juzgadas en el mismo procedimiento político. Esto último creo que se debe en gran parte a la traducción de los dispositivos que respecto del *impeachment* señala la Constitución de los Estados Unidos de América, que de

nuevo volvió a ser de gran influencia en las mentes de los constituyentes; además, esta influencia anglosajona se observa con claridad cuando propone que, en los casos en que el juicio político se enderece en contra del propio Presidente de la República, el Presidente de la Suprema Corte participe en el procedimiento, tal como se impone en el caso de nuestros vecinos del norte.

Sin embargo, el proyecto no prosperó en el seno del constituyente. Fue objeto de amplio debate, sobre todo en la parte relativa a quiénes fungirían como órgano de acusación y órgano de sentencia, y aquí es pertinente destacar (por aquello de la influencia norteamericana) que se llegó a comentar en el constituyente que esos problemas se habían suscitado porque, al no existir el Senado como segunda Cámara del Poder Legislativo, era difícil determinar quiénes debían hacer las veces de acusador y de juzgador.

El Título IV de este proyecto de Constitución fue objeto de mucho debate. Fueron varios días en que se discutió la inconveniencia de los términos en que venía el proyecto y en lo sucesivo, por resaltar de mucho interés, señaló aquellas partes de la discusión que ilustran los motivos que tuvo el constituyente para no consagrar el "juicio político" y reiterar, en términos generales, lo que sus antecedentes establecían a este respecto y lo que entendían como los fines del juicio político y sus caracteres distintivos (en relación con las demás formas de responsabilidad a que son sujetos los funcionarios públicos).

El debate giró en torno a la inclusión o exclusión del Presidente de la República de la responsabilidad política y al hecho de sujetarlo a ese procedimiento político por causas criminales y, ante el gran rechazo que se presentó en contra del proyecto, básicamente por estos motivos, se tuvo que presentar otro proyecto por parte de la comisión.

El 3 de diciembre de 1856 se discutieron cuestiones relativas al juicio político que conviene, para el propósito de este estudio, destacar:

"SESIÓN DE 3 DE DICIEMBRE DE 1856.—El art. 107 (Corresponde al 104 de la Constitución) decía: El jurado de acusación se formará de doce diputados, cuya designación se hará por la suerte.

inmediatamente después de presentada al Congreso cualquier acusación. Las atribuciones de este jurado serán: 1ª. Practicar secreta y diligentemente la averiguación de los hechos sobre que verse la acusación, consignado por escrito todas las constancias necesarias. 2ª. Oír al acusado sus descargos, admitiéndole cuantos datos presente y sean conducentes a su defensa. 3ª. Acordar por dos tercios de la totalidad de sus miembros si la acusación es o no admisible para lo que usará la fórmula siguiente: Ha lugar (o no) a que se resuelva por el gran jurado sobre la acusación intentada por N., contra tal funcionario por tal delito, falta y omisión. La declaración de este jurado produce necesariamente la suspensión del funcionario acusado.

El Sr. Castañeda propone que el Congreso sea jurado de acusación, y la Suprema Corte jurado de sentencia, encontrando en ese sistema mucho mejores garantías para el país y para los individuos. Doce individuos para un jurado nacional son muy pocos, y hay que tener en cuenta que el primer jurado hace la suspensión del funcionario, medidas de consecuencias gravísimas tanto para el servicio público como para la reputación del acusado. Siendo la Corte el primer tribunal de la Nación, parece propio y natural que haga la aplicación de la pena como jurado de sentencia...

(...)

El Sr. Zarco cree que el texto del artículo no es muy conforme con las explicaciones de los señores de la Comisión, y que falta consecuencia entre los artículos ya aprobados, y estas mismas explicaciones. —Desechado el juicio político por el Congreso, la Comisión en el art. 105 estableció la responsabilidad de los funcionarios por delitos comunes, y por los delitos, faltas y omisiones en que incurra en el ejercicio de su encargo, es decir, su responsabilidad por actos determinados, y nada de lo que se llama *impeachment* en Inglaterra y en los Estados Unidos. La Comisión, pues, no puede ya defender el juicio político, ni amoldar a esta institución los jurados, cuando no se trata de ella.

El art. 106 que acaba de aprobarse, determina que haya un jurado de acusación y otro de sentencia. Y cuando se demuestra la imperfecta organización de estos jurados, la Comisión sale del paso con decir que el jurado no es jurado; que el jurado de acusación es acusador o simple comisión, y el jurado de sentencia no merece este nombre porque ni siquiera tiene pena que aplicar, una vez que sólo se trata de averiguar si el funcionario desmerece la confianza pública. Estas contradicciones le parecen palpables y cree que es de aprobarse lo que está en pugna con lo aprobado por el Congreso.

Se declara en favor de la idea del Sr. Castañeda, es decir, de que el Congreso sea jurado de acusación y la corte jurado de sentencia, limitándose a aplicar la pena. Pero como para que haya pena es

menester que la fije una ley preexistente, quiere que una ley orgánica determine cuáles han de ser las penas que se impongan a los que abusan del poder, a los que infringen la Constitución, a los que roban al país. A la falta de una ley semejante atribuye la impunidad de que han gozado los funcionarios culpables.
(...).³⁶

Cierto es, como se señala en la cita anterior, que los integrantes de la comisión redactora no entendían con claridad el concepto de juicio político y sin argumentos válidos y contundentes para fijar una postura válida por lo que no se logró un consenso ni claridad entre la distinción de responsabilidad penal y política.

Sin mayor discusión, fuera de la ya relatada en lo anterior, y sin mayor explicación de los motivos por los que se inclinaron por el modelo final, se aprobó el texto relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos con gran similitud a sus antecesoras y sin incluir el término de "juicio político". Promulgada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857, finalmente se dispuso que, para hacer efectiva la responsabilidad política, el Congreso (unicameral) haría las veces de jurado de acusación y la Suprema Corte de jurado de sentencia. El texto original señalaba:

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 u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo 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.

Art. 104.- Si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha lugar o no proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a

³⁶ ZARCO, Francisco. *Historia del Congreso Constituyente de 1857*. Instituto Nacional de Estudios Históricos y Gobierno del Estado de Puebla, México, 1987. Págs. 802.

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."

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 a 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, quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a 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 acusador, si lo hubiere procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe."*³⁹

Años después, tras una larga gestación legislativa, se restaura la Cámara de Senadores al Poder Legislativo federal por virtud de reforma constitucional de fecha de 13 de noviembre de 1874. Con motivo de esta reforma y la reinstalación de la Cámara de Senadores, se traspasó a ésta la facultad de la Suprema Corte de fungir como jurado de sentencia para hacer efectiva la responsabilidad política.

En búsqueda de los motivos que llevaron al constituyente permanente a sustraer esta facultad del alto tribunal judicial y transferirla, como facultad exclusiva, a la Cámara alta, acudí a los documentos relacionados con el desarrollo del proceso legislativo de dicha reforma. En dicha búsqueda encontré que la iniciativa presidencial de reforma constitucional no se pronunció en sentido alguno, dejando así al arbitrio de la comisión correspondiente las facultades que ésta quisiera otorgarle al Senado. La comisión de puntos constitucionales, en el dictamen sobre la iniciativa y propuesta de texto al indicar cuáles facultades propone como facultades exclusivas del Senado, incluyó la de fungir como jurado de sentencia en los procedimientos de responsabilidad de funcionarios públicos.

Las discusiones sobre la restauración del Senado fueron sostenidas por años, en los que gran parte de la discusión se centró en la conveniencia o inconveniencia de restablecer una segunda Cámara en el Poder Legislativo, y

³⁹ Tena Ramirez, Felipe. "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos" (5 de febrero de 1857). Ob. cit. Pags 624 y 625.

posteriormente, con mayor brevedad, las facultades exclusivas que se le otorgarían a ésta. Proyectos fueron y vinieron, y en ellos apareció siempre la facultad de erigirse en jurado de sentencia, sin embargo, en ninguno y tampoco en ninguna de las intervenciones de los diputados se externó la motivación que los llevó a considerar esto así y tampoco se discutió jamás ni en pro ni en contra. Se aprobó así, sin discusión, sin motivo alguno en especial, externado. Queda sólo inferir una intención: que se quiso acercar al modelo norteamericano del Senado y a la vez al modelo norteamericano de responsabilidades de funcionarios públicos, un tanto regresando al esquema consagrado en el antecedente del Acta de Reformas de 1847. El texto reformado quedó así:

"Art. 103.- Los senadores, los diputados, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo 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.

No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que conforme a la ley se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución."

"Art. 104. Si el delito fuere común, la Cámara de representantes, erigida en gran jurado declarará, á mayoría absoluta de votos, si ha lugar o no 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."

“Art. 105.- De los delitos oficiales conocerán: la Cámara de Diputados como jurado de acusación, y la de senadores como jurado de sentencia.”

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar 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, quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición de la Cámara de Senadores. Esta, erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.”⁴⁰

Desde entonces ningún texto constitucional federal ha vuelto a otorgar competencia, jurisdicción o intervención a la Suprema Corte o al Poder Judicial en general en materia de responsabilidad política.

2.2.7. La Constitución de 1917

El periodo comprendido entre la Constitución de 1857 y la Constitución de 1917, consecuencia jurídica de la Revolución mexicana, fue un espacio rico en acontecimientos; se promulgaron las *Leyes de Reforma*, Porfirio Díaz asumió una dictadura prolongada y empezaron los movimientos revolucionarios, por sólo mencionar algunos. En comparación con sus antecesoras, la Constitución de 1857 tuvo una larga vigencia, si bien fue reformada en varias ocasiones.

El proyecto de Constitución presentado en 1917 por Venustiano Carranza incluyó un título dedicado a regular la responsabilidad de los funcionarios públicos. Los términos en que propuso legislar en esta materia son sustancialmente los mismos con que se aprobaron por el constituyente. No obstante que el mensaje con que el Presidente Carranza acompañó este proyecto no se dirige respecto de los motivos que lo llevaron a proponer ese sistema, los debates del constituyente nos ilustran sobre la importancia que veían los propios redactores de la Constitución del establecimiento de un sistema de responsabilidades de funcionarios públicos. Los diputados integrantes de la comisión consideraron que la

⁴⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Adiciones y reformas introducidas en la Constitución de 1857*. Ob. cit. Pags. 704 y 705

responsabilidad de los funcionarios es la garantía del cumplimiento de su deber y, por tal motivo, todo sistema legislativo que vea la manera de exigir la responsabilidad en que incurren los funcionarios públicos por las faltas cometidas en el cumplimiento de sus encargos es de capital importancia en el sistema constitucional.

"Las modificaciones introducidas en el proyecto de Carranza, y así aprobadas por el constituyente, fueron mínimas y obedecen básicamente a la breve discusión que se suscitó con motivo de la responsabilidad que debiera o no tener el presidente de la república; el proyecto le imponía una responsabilidad limitada que el Congreso desechó, misma que en virtud de la reforma de 1982, como adelante veremos, fue incorporada al marco legislativo vigente."⁴¹

Estos debates también son muy ilustrativo del concepto, fines y alcance que veían los constituyentes respecto de las diversas formas de responsabilidad de los funcionarios:

"El procedimiento para juzgar a los altos funcionarios y las autoridades competentes para ellos, son distintos, según se trate de delitos del orden común o delitos oficiales. Respecto de los primeros, el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios a los jueces del orden común, como a cualquiera otro ciudadano. Solamente que para poner a cubierto a estos funcionarios de ataques infundados por parte de enemigos políticos, ataques que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, separando constantemente a los jefes de los departamentos, se ha establecido que, para quedar un alto funcionario a disposición del juez común, debe hacerse antes una declaratoria por la Cámara de Diputados.

Solamente el presidente de la república será juzgado siempre por el procedimiento para delitos oficiales.

Estos últimos son juzgados, no por los tribunales del orden común, porque evidentemente salen fuera de la naturaleza de los hechos sometidos al conocimiento de estas autoridades, y se ha establecido que los juzgue el Senado, mediante el siguiente procedimiento:

La Cámara de Diputados hace la acusación a la de Senadores; dicta la sentencia, previos los trámites ordinarios de todo proceso, como

⁴¹ Ver mensaje de Carranza dirigido al constituyente y su proyecto de Constitución en Tena Ramírez Ob. cit. Págs. 745 y ss. Ver también debates Congreso Constituyente 1916-1917 Diario de Debates tomo II Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación, México, 1960. Págs. 756 ss.

son: oír al acusado y practicar todas las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad.

*Los actos indebidos de un funcionario pueden estar previstos o no por una ley especial que fije una penalidad del orden común, es decir: prisión, multa, etc., o bien no tener tal penalidad del orden común, en este caso se prevé una penalidad general, que consiste en la privación del empleo o en la inhabilitación para obtener otro, según establezca la ley secundaria respectiva.*⁴²

La Constitución de 1917, vigente hoy en día (si bien en términos muy distintos que aquellos que contenía en su promulgación), reguló en el Título IV la responsabilidad de los funcionarios públicos. En su texto original, siguiendo el ejemplo histórico, distinguió de nuevo entre delitos comunes y delitos oficiales y se refirió a la procedibilidad de las demandas de responsabilidad civil que se enderezaran contra ellos; de destacar resulta el hecho de que en esta Constitución, por primera vez en la historia constitucional de México, se consagró expresamente la definitividad de las resoluciones dictadas por las Cámaras en estos procedimientos al establecerse que eran "inatacables", la expresión directa de la *acción popular* que tienen los ciudadanos para presentar una demanda de juicio político y se agregó a la lista de altos funcionarios sujetos a responsabilidad por delitos oficiales al Procurador General de la República y a los diputados de las legislaturas de los estados, esto último en comparación con su antecedente constitucional inmediato.

Entre los puntos comentados en la doctrina respecto al régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos que estableció esta Constitución hubo, entre otras, algunas particularidades que se suscitaron: la referente al fuero de los funcionarios, la relativa a las características que debía gozar la mayoría de las Cámaras para poder actuar válidamente en estos procedimientos, la indefinición del concepto de "delitos oficiales" y su concepción de éstos como copartícipes de la naturaleza penal de los delitos comunes.

Respecto al primer punto, hubo que formular conceptos de fuero distintos para cada uno de dichos procedimientos, pues se señalaba que, mientras en el

⁴² Ibid. Pág. 585.

caso de delitos comunes el fuero sólo implicaba una inmunidad procesal, en el sentido de que el fuero sólo impedía la procedencia ordinaria de las acciones penales, pues se requería del “desafuero” para poder proceder en contra del funcionario, esto es, de la declaración de que “ha lugar” a la causa; mientras que en el caso de la responsabilidad por delitos oficiales, el fuero operaba casi totalmente —según se decía— pues no sólo se traducía en esa inmunidad sino en la creación de un tribunal especial. El profesor Tena Ramírez señala:

*“Es en los delitos oficiales donde el fuero cumple su objetivo tradicional, como es el de ser juzgado por un tribunal especial el titular de la prerrogativa. El mismo fuero —lo hemos visto— opera de modo diverso en presencia de delitos comunes, pues allí no presenta el aspecto activo del juicio, sino el puramente pasivo de impedir el ejercicio de la jurisdicción ordinaria.”*⁴³

Posteriormente, en nota a pié de pagina, el autor citado abunda:

“En el punto que venimos tratando, la reforma de 47 disipa la ambigüedad del texto actual cuando se refiere a los “delitos ordinarios” del orden federal o “local” y a los “delitos o faltas oficiales en que incurran en ejercicio o con motivo de sus funciones”.

*La vigente Ley de Responsabilidades del año 1940, y por lo demás deficiente, en nada aclara al respecto y sólo enumera en su artículo 13 una serie de delitos que por el texto del artículo. 15 y por el encabezado del capítulo se supone que son oficiales.”*⁴⁴

Respecto a las características de la mayoría requerida, también fue criticado el hecho de que la Constitución exigiera, a diferencia de hoy día, el voto de las dos terceras partes de las Cámaras, pero no de miembros presentes sino de miembros totales. Lo anterior redundaba en la cuasiimpunidad, pues lo más fácil era dejar de asistir y así imposibilitar la toma de decisiones válidas.

En cuanto a la falta de claridad en el concepto de “delitos oficiales”, el mismo autor indica:

“La diferencia entre estas dos clases de delitos no la da la Constitución. Bien es cierto que en nuestro léxico jurídico suele darse el nombre de delitos comunes a las normas locales en

⁴³ TENA RAMÍREZ. *Derecho constitucional mexicano*. Ob. Cit. Pág. 565.

⁴⁴ *Ibid*. Pág. 561.

*oposición a las federales; pero manifiestamente ésta no es la acepción que adopta el art. 108 cuando establece que los altos funcionarios "son responsables por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo". Aquí se contraponen los delitos comunes (federales y locales) a los delitos oficiales, que son aquellos en que se incurre con motivo del ejercicio de la función protegida por el fuero."*⁴⁵

Es en la reforma de 1982 cuando el régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos se sistematiza, creándose al mismo tiempo categorías de responsabilidades y para cada una de ellas su respectivo procedimiento, así como las autoridades encargadas de aplicar dichas disposiciones y las sanciones a las que pueden resultar acreedores. Si bien es cierto que a partir de esa fecha los numerales incorporados a este Título IV han seguido sufriendo reformas, éstas han sido básicamente para incluir a nuevos servidores públicos y por lo general han sido motivadas por una diversa reforma constitucional, el texto actual de dicho Título es substancialmente el mismo que resultó de la reforma constitucional publicada el 28 de diciembre de 1982. El texto vigente del Título IV de la Constitución regula ampliamente el sistema de responsabilidad de los servidores públicos.⁴⁶

2.3. Características

Nuestro sistema jurídico no reconoce la impunidad de los altos funcionarios, aun cuando gozan de un fuero se establece un régimen de inmunidad durante el tiempo de su encargo.

El fuero constitucional tiene como característica el ser ajeno a la actividad judicial en cuanto a que se actúa sobre hechos no delictuosos y que tienen como penas la separación del cargo y la inhabilitación del funcionario para continuar desempeñando su encargo.

⁴⁵ Ibid. Pág. 561.

⁴⁶ Las reformas a que nos referimos son las siguientes: 20 de agosto de 1928, 21 de septiembre de 1944, 08 de octubre de 1974, 10 de agosto de 1987, 31 de diciembre de 1994, y 22 de agosto de 1996.

El maestro Tena Ramírez, señala que en cuanto a delitos comunes, es el Juez Federal o el Juez del orden común, el que conoce, una vez que la Cámara de Diputados, da la aprobación de detener o de ejercer la acción penal.

En cuanto a los llamados delitos oficiales, la normatividad constitucional es del todo diversa, porque en el se sigue un procedimiento, una resolución a través de un tribunal, en donde intervienen ambas cámaras y no una, como en el caso de lo delitos comunes.

Los Diputados como órgano de acusación y la de Senadores, como órgano de instrucción y condena y agrega el maestro Tena Ramírez: *“en los delitos oficiales la infracción se comete precisa y exclusivamente en el ejercicio del cargo (del alto funcionario), lo que trae consigo que el infractor no merezca más ser depositario de la función, de la cual ha hecho mal uso”*.⁴⁷

Por lo tanto el juicio político tiene como características las siguientes:

a) Es una sentencia. Con esto se quiere decir que es una resolución obligatoria, emanada de un órgano jurisdiccional. El Senado tiene, en verdad, una jurisdicción especial: luego sus determinaciones emanadas de esa potestad, son obligatorias y, por disposición expresa, definitivas por inatacables.

b) Fallo del Senado. El fallo del Senado es, no obstante, un fallo emitido, al decir del licenciado Becerra, soberanamente, porque sus miembros, en uso de una facultad constitucional, juzgan según su propia convicción sobre materia que les es propia, si el acusado es o no responsable políticamente, y le imponen, dice la Constitución, la pena.

c) Tribunal político. El Senado es un tribunal político, porque esta integrado por miembros de un cuerpo esencialmente político, que juzgan a políticos, respecto de circunstancias políticas.

d) Resolución por mayoría. Con un quórum de las dos terceras partes del total de los miembros del Senado, tiende a asegurar la reflexión del Cuerpo y a imposibilitar que una simple mayoría pueda destituir al funcionario responsable.

⁴⁷ EAÚL F., Cardenas Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Porrúa, México 1982 p 338 a 343

e) Privación del cargo. La resolución del Senado, es privar del cargo e inhabilitar al alto funcionario, en los términos de la Constitución.

f) Facultades del Senado. De acuerdo al artículo 111 constitucional confiere al Senado la facultad de decretar la suspensión del cargo y la inhabilitación del alto funcionario.

g) Por un delito oficial. El delito que cometa el funcionario tiene que ser oficial, es decir, cometido en el desempeño de las funciones que por ley le competen.

h) Materia de acusación. Si la Cámara de Diputados, que es la única que constitucionalmente esta investida de promovilidad, no hace la acusación, ninguna autoridad puede obligar al Senado a enjuiciar a un alto funcionario, ni directa, ni indirectamente. Es por ello que Duguit, dice que es una jurisdicción potestativa, porque no se ejerce mientras la Cámara de Diputados no acuse.

En resumen, se puede afirmar que el juicio político tiene una jurisdicción especial, que se caracteriza por la naturaleza de los actos u omisiones en que incurren los altos funcionarios en el desempeño de sus funciones, que obliga a un cuerpo político, momentáneamente revestido del poder de juzgar, a separarlos de su encargo e inhabilitarlos para desempeñar otro, dentro del lapso que fije la ley, en virtud de haber perdido la confianza, y para que si el hecho tuviera señalada otra pena en la ley, queden a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y consignen con arreglo a ella.

Capítulo III

La Responsabilidad de los Servidores Públicos

3.1 Bases Jurídicas de las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La determinación de la naturaleza de las responsabilidades en las relaciones que se generan entre el Estado y sus trabajadores es, en principio, una cuestión de carácter constitucional, que a lo largo de la historia de México se ha ido consagrando en nuestra Constitución delimitando los campos de sujeción de los servidores públicos y el alcance de la competencia de las autoridades dentro del ámbito material de validez determinado, por lo que realizaremos una retrospectiva histórica de las responsabilidades de los agentes de la Federación.

Establecido el Estado Mexicano, "con la promulgación de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como "Constitución de Apatzingan", aparece por primera vez la responsabilidad de los funcionarios públicos mediante el juicio de residencia a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y, en general, a todo empleado público, según lo disponían los artículos 59, 196 y 224 de dicho Decreto."⁴⁶

Este juicio era tramitado ante el Tribunal de Residencia, con una inspiración y un procedimiento heredado de la Colonia para conocer el desempeño de las autoridades, una vez concluidos sus cargos, dando la oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas a fin de evaluar su actuación.

A la promulgación de la constitución de 1824 cambio el sistema, al establecer que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la

⁴⁶ DELGADILLO Gutiérrez L. Humberto. El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos Ed. Porrúa Mexico. 1996. p 44.

Federación, de los secretarios de despacho, gobernadores de los Estados, diputados y senadores, y de los demás empleados públicos, serían juzgadas ante la Corte Suprema de Justicia y cuando el responsable fuera miembro de ésta, conocería de ellas un Tribunal Especial.

De lo anterior podemos concluir que las responsabilidades de referencia contienen un matiz netamente político, por estar dirigido exclusivamente a los funcionarios públicos, sin que se identifique un esbozo de un derecho disciplinario.

La misma tendencia continuó con la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, tampoco fue posible el desarrollo de las responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones sólo establecieron algunas de éstas para una minúscula parte del total de los servidores del Estado, con enfoque fundamental de naturaleza penal y política, sin tomar en cuenta la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicios del Estado.

En el mismo Título IV de la Constitución de 1857, aparte de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo previó las responsabilidades de los altos funcionarios a nivel federal, así como de los gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes, sin que dicha ley se ocupara de las responsabilidades de los demás empleados del Estado.

Siguiendo la génesis de la responsabilidad de los servidores públicos en nuestra legislación, nos encontramos que "en el Decreto de 1870, conocido como Ley Juárez, se establecieron los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales y al Presidente de la República, al cual, durante el tiempo de su encargo sólo se le podía acusar por tres tipos de delitos: traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común."⁴⁹

Los delitos señalados como oficiales eran: "el ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal,

⁴⁹ DELGADILLO. Gutierrez L. Humberto. Op. Cit., p 47

ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las leyes federales.”

Por una parte si se trataba de faltas de oficiales de altos funcionarios a que se ha hecho referencia se basaba en la gravedad de la infracción y establecía como tales las violaciones a la Constitución o a las leyes federales, en materia de poca importancia, y señaló como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

Por otra parte, la infracción que se denominaba “omisión en el desempeño de funciones oficiales”, la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya omisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

“Con el Presidente Porfirio Díaz, surgió la segunda ley en materia de responsabilidades de los servidores públicos denominada “Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal”, que mantenía las mismas bases y procedimientos que la Ley expedida por el Presidente Juárez, pero la diferencia a la de su antecesora, se determinó en forma clara la declaración de procedencia, que debía ser dictada por el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por altos funcionarios, los que gozarían de fuero constitucional desde que entraban en funciones.”⁵⁰

El procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común se señalaba una salvedad, y esta se refería en los casos en que el alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la declaración de inmunidad, para suspender la sustanciación del procedimiento. Además de las resoluciones de referencia se previó la existencia de otra, denominada declaración de incompetencia, que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozare de fuero; es decir, aunque el funcionario tuviere fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía

⁵⁰ ibidem. P. 50

procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.

De lo anterior se puede concluir que todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a la materia política y penal, sin que las responsabilidades administrativa y civil tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.

Al entrar en vigencia nuestra Constitución Política de 1917, en el texto original de su Título IV, estableció las bases de la responsabilidad de los funcionarios públicos en su artículo 108, sin incluir a los demás empleados de la Federación.

El texto original del Título Cuarto estaba integrado por los artículos 108 al 114, sin que se hiciera referencia a la responsabilidad administrativa o disciplinaria, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los delitos oficiales de los funcionarios públicos, identificadas como las responsabilidades administrativas, sin precisar su contenido, lo cual quedó al legislador secundario, ocupándose exclusivamente de los delitos, al fuero de los altos funcionarios, al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.

El 21 de febrero de 1940, fue publicada la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados y de los Altos Funcionarios de los Estados, esta Ley reguló la responsabilidad de delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de declaración de procedencia (desafuero) por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.

En su artículo primero dispuso, en términos generales, la existencia de las responsabilidades de los agentes públicos, al ser responsables de los delitos y faltas que cometan en el desempeño del cargo que tengan encomendado, en los términos de las leyes especiales a que hace referencia la citada ley.

Son sujetos juicio político de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos los funcionarios y empleados de la

Federación del Distrito y Territorios Federales, denominando altos funcionarios a los siguientes:

1. Presidente de la República.
2. Senadores y diputados al Congreso de la Unión.
3. Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
4. Secretarios de Estado.
5. Jefes de Departamento Autónomo.
6. Procurador General de la República.
7. Gobernadores y diputados de legislaturas locales.

En esta Ley se hace la diferenciación entre los delitos comunes y faltas oficiales, definiendo éstas por exclusión, al establecer que las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos comunes, se conceptúan como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses.

Los delitos oficiales imputables a los funcionarios, son los siguientes:

1. El ataque a las instituciones democráticas.
2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
3. El ataque a la libertad de sufragio.
4. La usurpación de atribuciones.
5. La violación de garantías individuales.
6. Cualquier infracción a la constitución a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

7. Las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior.

Las sanciones a que pueden ser acreedores por probables responsables son:

1. Destitución del cargo o del honor de que encuentre investido.
2. Inhabilitación de cinco a diez años.

Con respecto a los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, se enumeraron diversas conductas tipificadas como delitos y, se señalaron las sanciones aplicables.

Esta ley consignó cinco procedimientos diferentes: dos (juicio político y declaración de procedencia) respecto a los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el jurado popular; uno respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro más por enriquecimientos inexplicable.

En el caso de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento se debía incoar en forma ordinaria, y una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público Federal y del acusado o de su defensor, el juez debía remitir el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación (y del Distrito y Territorios Federales) para que dictara sentencia.

Respecto de la remoción de los funcionarios judiciales, Ministros de la Suprema Corte, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y Jueces del orden común, el Presidente de la República debería pedir a la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta. La Cámara de Diputados debía resolver en conciencia, y si consideraba que procedía la petición, la turnaría a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.⁵¹

Finalmente en 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, de Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

El nuevo ordenamiento continuó, en términos generales, con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los delitos penales y en los llamados

⁵¹ Ibidem. P 52

delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando, como la ley anterior, el aspecto disciplinarios a las leyes y reglamentos.

En esta ley se establecieron tres tipos de ilícitos: delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, de los cuales los dos primeros tienen eminentemente naturaleza penal, aunque en el caso de los llamados delitos oficiales se puede hacer una diferenciación en razón del tipo del sujeto infractor.

El procedimiento para sancionar a los llamados altos funcionarios cuando cometían delitos oficiales, era aplicable el juicio político ante el Poder Legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado, erigido en Gran Jurado.

En el caso de los funcionarios y empleados de la Federación, cuya actuación afectara los intereses públicos o su buen despacho, se estableció un procedimiento especial estructurado en dos fases: la primera en la forma ordinaria ante el juez penal, hasta la formulación de conclusiones, y la segunda ante un jurado popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Con relación a las faltas oficiales no se definió su contenido, ya que en ambos casos, se estableció en los artículos 16 y 21, que serían tales, las infracciones y omisiones cometidas por los mismos en el desempeño de sus funciones, siempre que no estuvieran conceptuadas como delitos por esta ley.

En esta ley se definieron los delitos oficiales como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, y señaló como sanción la amonestación cuando tratándose de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año, y en el caso de los demás funcionarios y empleados remitió a lo que dispusieron las leyes y reglamentos respectivos, por lo que al igual que en la ley anterior, sólo se estableció un procedimiento en materia penal omitiendo el correspondiente a la responsabilidad en materia administrativa.

3.2. Los sujetos de responsabilidad

La particular situación que presentan los trabajadores al servicio del Estado los sujeta 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 incumple con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales presentan características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

En este sentido Gabino Fraga manifiesta que: "La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además de una responsabilidad civil o penal."⁵²

Es obvio que quienes tienen que realizar actividades inmersas en el marco de atribuciones de cada órgano de autoridad, bajo el signo democrático de que ésta se instruye por, para y en beneficio del pueblo, queda comprendidos en la noción general de servidores públicos, a quienes, en su condición de servidores del poder público prevalece mientras permanezcan en sus funciones, cualquiera que sea su nivel jerárquico, cualquiera que sea la esfera jurídico-política en que se lleven a cabo su actividad específica y cualquiera que sea el espacio geográfico donde hayan de desempeñarla. En el Estado mexicano, por su estilo de organización federal, se distinguen tres áreas competenciales que demarcan por sí mismas tres especies de servidores públicos: federal, estatal y municipal.

En los dos primeros párrafos del artículo 108, dentro del Título Cuarto de la Constitución, se explica, como en seguida se ve el concepto de servidores

⁵² FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 23ª Ed. Edit. Porrúa, México. 1984 pag 169

públicos en lo que atañe al ámbito federal y al del Distrito Federal, para los efectos de considerarles sujetos de las responsabilidades a que alude éste Título, siendo responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones:

“ARTÍCULO 108. (...) 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.”

Del precepto transcrito, se advierte que en el párrafo inicial de ese artículo 108 se menciona, primero, a los representantes de elección popular, que en la esfera federal vienen a ser los diputados y senadores al Congreso de la Unión y el Presidente de la República, y en la esfera del Distrito Federal lo son el Jefe de Gobierno, los diputados a la Asamblea Legislativa y a los integrantes de los órganos político administrativos que actúan en cada Delegación.

En seguida, especificándose a los sujetos ya no por la forma de su designación sino por los espacios de gobierno en que laboran, se menciona a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, lo cual involucra tanto a quienes integran los órganos jurisdiccionales como a los que integran el Consejo de la Judicatura Federal.

Del conjunto de elementos señalados en el párrafo inicial del artículo 108 constitucional al tomar en cuenta la necesidad de abarcar a toda persona que maneje fondos o recursos federales, surge la idea de que “servidor público, es quien por disposición de la ley, elección popular, nombramiento, designación o contrato de trabajo, ejerza o participe en cualquiera de los órganos que realizan

funciones públicas, y quienquiera que maneje fondos o recursos económicos federales.”⁵³

Por su parte el artículo 108, predispone:

“... 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...”.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en su artículo 2º:

“ARTÍCULO 2.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.”

Ese dispositivo se ve restringido por la salvedad que respecto de los servidores públicos de los tribunales del Distrito Federal, se apunta en el artículo 15 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en los siguientes términos:

“ARTICULO 15.- Las responsabilidades de los servidores públicos de los poderes locales del Distrito Federal, salvo las de los servidores de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, se regularán por la ley federal de la materia en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Sin embargo, la facultad para legislar sobre la responsabilidad de los servidores públicos de los tribunales del Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 122, base primera, fracción V, inciso m), de la Constitución Federal, corresponde actualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y precisamente en uso de esa facultad, en el artículo Segundo Transitorio de la Ley

⁵³ TAYABAS REYES, Jorge. *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Procuraduría General de la República. Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, México. 2000. pag 67.

Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se dejó vigente en lo tocante a faltas, pero debiendo conocer de ellas el Consejo de la Judicatura, en el Título Décimo Segundo de la anterior Ley Orgánica de del Poder Judicial de la Federación, donde se regula esa materia, y cuyo artículo 298 establece que sus disposiciones “se aplicarán sin perjuicio de lo que previene la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”.

A su vez, la responsabilidad de los servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación se regula en el Título Octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuyo artículo 135 agrega a las faltas contempladas en ese Título, las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El tercer párrafo del artículo en comento, incluye en forma expresa como sujetos de responsabilidad conectada específicamente con violaciones a la Constitución y a las leyes federales, y con el manejo indebido de fondos y recursos federales, a ciertos servidores públicos de las entidades federativas, al establecer:

“... 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...”.

En la reforma al artículo 108, publicada el 28 de diciembre de 1982, en su tercer párrafo se agregó la mención de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y se adicionó la última frase: “...así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales”.

3.3. La declaración de procedencia por delitos penales

En el artículo 109, fracciones I, II y III, de la Constitución, se enmarcan tres especies o modalidades de responsabilidad de los servidores públicos, que son: política, penal y administrativa, y en el octavo párrafo del artículo 111 se alude a una cuarta especie, que es la responsabilidad civil, aunque respecto de esta última sólo se establece que para su reclamación no se requiere declaración de procedencia.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado al respecto en la tesis LX/96, que a continuación se transcribe:

“RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.” (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Abril de 1996, Tesis: P. LX/96, Página: 128)

La raíz que fundamenta cada una de las formas de responsabilidad se precisa de esta forma:

La responsabilidad política: Esta modalidad se erige sobre el principio de ideonidad del servidor en cuanto ve al respeto de los intereses fundamentales, al que lo compromete la protesta que rinde al tomar posesión de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, según lo previsto en el artículo 128 constitucional;

La responsabilidad penal. Tiene respaldo en el principio de que nadie debe escapar a la aplicación de la ley que sanciona como delitos aquellas conductas que ofenden valores superiores de la convivencia social;

La responsabilidad administrativa. Se finca en el principio de disciplina, indispensable para que el cuerpo organizado como equipo de trabajo funcione adecuadamente, esto es, se atiende a asegurar el correcto funcionamiento de los servicios públicos, y

La responsabilidad civil. Se basa en el principio de que todo daño que se cause a otro debe ser reparado o indemnizado, lo cual cae dentro de las disposiciones del Código Civil, que obligan a la reparación de las afectaciones patrimoniales que emerjan de los actos u omisiones que se traduzcan en acto ilícito, o en responsabilidad objetiva, o en incumplimiento de obligaciones.

3.3.1. La tipicidad de las hipótesis de responsabilidad

El principio de que las conductas que ameriten sanción deben estar claramente descritas por la ley, como garantía de legalidad, así como de seguridad jurídica.

3.3.1.1. Responsabilidad política

Con respecto a la responsabilidad política, no debe extrañar que el principio de tipicidad, no se observe rigurosamente en la fracción I, del artículo 109 de la

Constitución, al disponerse en lo tocante a la responsabilidad política, a quienes se le impondrán mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 se impondrán a los servidores públicos 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, situaciones que son demasiados abstractas lo que dejan amplio espacio para el libre criterio de la autoridad que recibe la denuncia, instruye la averiguación y acusa (Cámara de Diputados), y de la autoridad que sanciona (Cámara de Senadores).

En razón de las características de los sujetos del juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración.

La precisión de las conductas, antes referidas, están señaladas en el artículo 7º de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus ocho fracciones.

De lo anterior, se concluye que la responsabilidad política no es resultante de la perpetración de un delito, sino es una responsabilidad por hechos especiales que no tienen una descripción típica a la cual deba adecuarse la conducta del sujeto para que sea punible, porque cobra relevancia lo atinente a las causas de su instauración, ya que ahí sí queda patente su diferenciación del penal; "en el juicio político, el legislador hizo de lado el *nullum crimen sine lege*, o sea el establecimiento de tipos específicos, definidos; para dar paso a un catálogo de actos y omisiones que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho."⁵⁴

3.3.1.2. Responsabilidad penal

Conforme a la fracción II del artículo 109 constitucional que establece que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, con relación a lo que establece

⁵⁴ Ibidem. P. 14

el Título Décimo del Código Penal Federal, en sus artículos 212 a 224, establece las figuras delictivas en las que un servidor público puede incurrir.

Los delitos son:

1. Ejercicio indebido de servicio público;
2. Abuso de autoridad;
3. Coalición de servidores públicos;
4. Uso indebido de atribuciones y facultades;
5. Concusión;
6. Intimidación;
7. Ejercicio abusivo de funciones;
8. Tráfico de influencias;
9. Cohecho;
10. Peculado;
11. Enriquecimiento ilícito.

Para estos delitos se asignan penas privativas de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para el desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

3.3.1.3. Responsabilidad Administrativa

Los ilícitos de tipo administrativo, son de orden cualitativo: "la gravedad de la conducta, es atendiendo a la importancia de la reprobación del acto por la índole de la sanción."⁵⁵

La regulación y estudio de la responsabilidad administrativa no fue desarrollado adecuadamente en nuestro país, ya que inicialmente. La materia sobre responsabilidades de los empleados del Estado se encausó fundamentalmente a los aspectos político y penal.

⁵⁵ SALAS CAMPOS, G. Raul. Los Delitos Fiscales. Segunda Edición. Pérez Nieto Editores. Mexico. 1995. pags. 15 a 17

Se debe de tomar en cuenta que la legislación de la materia no encontraba sistematizada del régimen de responsabilidades administrativas, encontrándose éste instrumento disperso, y siendo inconsistente y en muchos de los casos lagunosos.

Con las reformas, constitucionales y legales hechas en 1982, se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.

3.3.1.4. La responsabilidad civil

Esta se encuentra, de manera somera, estatuida en el artículo 111 constitucional, la cual, según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda, sin que se requiera declaración de procedencia.

Su justificación se encuentra en las bases constitucionales, 1º, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada sólo en casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés público.

De lo anterior, se puede advertir que si nadie ésta obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin justa causa, cuando un servidor público cause daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en términos que señala el artículo 1910 del Código Civil Federal.

“De conformidad con lo establecido en el artículo 1927 del Código Civil, en vigor a partir del 1º de febrero de 1994, el Estado sólo es responsable de manera solidaria, del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las funciones que les estén encomendadas, cuando la actuación de dichos servidores constituya ilícitos dolosos, y su responsabilidad

será subsidiaria en todos los demás casos, de lo que se desprende que en principio la responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona física, no como órgano del Estado, por lo tanto la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo puede generarse entre particulares, no entre el Estado y sus empleados.”⁵⁶

De acuerdo con lo expuesto, 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.

En este tipo de responsabilidades tenemos como elementos los siguientes:

- a. Los sujetos,
- b. La acción u omisión,
- c. El daño, y
- d. El nexo causal.

Los sujetos, tratándose de una responsabilidad oficial resulta indispensable que el agente sea un servidor público y que le daño sea causado precisamente en ejercicio de las funciones que le están encomendando, en los términos del artículo 1927 del Código Civil, ya que si el daño se produce cuando el agente no actúa investido del cargo, no obstante que la responsabilidad se genere, no le es imputable en su carácter de servidor público.

Si el sujeto actuó en ejercicio de funciones al momento de cometer el agravio en contra de un particular, el afectado tendrá a su favor un responsable solidario si la actuación fue dolosa, o un subsidiario, que es el Estado, en el supuesto de que la acción ilícita se hubiera realizado con ese carácter. Por otra parte si la conducta es estrictamente personal de éstos, sin ninguna vinculación directa o indirecta con la función o servicio de que se trate, la responsabilidad personal es exclusiva de éstos, sin que pudiera extenderse a la propia administración pública.

Por lo que hace al segundo de los elementos, la acción u omisión, resulta indispensable que el daño sea producto como resultado de una actuación

⁵⁶ Ibidem. P 27

humana, realizada en contra de los que la ley establece u omisa de lo que ordena, independientemente de que haya sido dolosa o culposa.

En cuanto al daño, como elemento objetivo, esencial de la responsabilidad, ya que sin él no puede generarse ésta porque no habría nada que resarcir, puede ser material o moral, ya que el artículo 2108 del Código Civil para el Distrito Federal lo identifica como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación, y el 1916 del mismo ordenamiento establece que el daño moral es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás, que se presumirá que hubo daño moral cuando vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Ezquerria Portocarrero considera que el daño debe reunir los siguientes elementos:

a) Que el daño sea cierto, lo que implica que deba de existir la evidencia de haberse producido y no que puede ser eventual, posible o hipotético. La certeza del daño debe ser presente o futura.

b) Que el daño sea personal del demandante. Lo cual implica que sólo la persona que ha sufrido el daño puede exigir su reparación.

Finalmente, el nexa causal implica que el daño se produzca precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si se genera por una causa diferente o si intervienen excluyentes de responsabilidad, como la culpa inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

Los principios de legalidad y seguridad jurídica se satisfacen por los artículos 109, fracción III, y 113, de la Constitución, al remitir a la legislación reglamentaria, en esta forma:

"Art. 109.- (...)

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..."

"Art. 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones;..."

En acatamiento a las disposiciones anteriores, la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos puntualiza en su artículo 8º las obligaciones de todo servidor público, como sigue:

"ARTICULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o

administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

X.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

...

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

...

XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción,

suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o

comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público. El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan.”

En conclusión, la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos les ocasione en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por tanto para que una responsabilidad pueda ser denominada civil, independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estaremos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y la legislación que la establezca.

3.4. Procedimiento del Juicio Político

Como ya he adelantado, el juicio político es el medio para hacer efectiva la responsabilidad política de los servidores públicos sujetos al mismo; también es el medio jurídico por el cual se puede destituir a los servidores públicos respecto a los cuales se considere indignos de la confianza pública. Este juicio es regulado por los artículos 109, fracción I, y 110 constitucionales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), mismos que regulan las causas y los procedimientos a través de los cuales los servidores públicos pueden ser sujetos de responsabilidad política.

3.4.1. Actos que lo motivan

Los actos que puede motivar el ejercicio del juicio político son aquellos que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho y que la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos enumera de la siguiente manera:

- El ataque a las instituciones democráticas;
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- El ataque a la libertad de sufragio;
- La usurpación de atribuciones;
- 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 de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- 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. (Art. 7 LFRSP).

Asimismo, los gobernadores de los estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales (Art. 5 LFRSP).

Corresponde al Congreso de la Unión valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones. Cuando éstos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

3.4.2. Promovente

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá formular por escrito denuncia contra un servidor público ante la Cámara de diputados por las conductas antes señaladas.

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 estas en posesión de una autoridad, la subcomisión de examen previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes.

Un requisito de procedencia del juicio político es que se presente dentro de los términos que la Constitución impone, a saber, durante la gestión del servidor público y hasta dentro de un año después. El artículo 114 constitucional, en la parte conducente, indica que:

“Art. 114.- 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.”

3.4.3. Instancia ante la Cámara de Diputados

La Cámara de Senadores se erige en jurado de sentencia y compete a ella *aplicar la sanción* correspondiente, para lo cual será necesario el voto de las dos terceras partes de sus miembros *presentes en esa sesión*, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado, según los procedimientos específicos que señala la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Respecto de las facultades de la Cámara de Diputados, el artículo 74, fracción quinta de la Constitución señala que:

*“Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:
V.- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.*

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

...”

Como facultad exclusiva de la Cámara de Senadores, la Constitución impone que:

Art. 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

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

La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a *cinco miembros de cada una de ellas* para que en unión de sus presidentes y un secretario por cada comisión, integren la subcomisión de examen previo de denuncias de juicios políticos que tendrá competencia exclusiva en esta materia (Art. 10 LFRSP).

1) El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación. Y dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá a su elección,

comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación (Art. 13 LFRSP).

2) Una vez ratificado el escrito, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados lo turnará a la subcomisión de examen previo de las comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales y de justicia, para la tramitación correspondiente. La Oficialía Mayor deberá dar cuenta de dicho turno a cada una de las coordinaciones de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados.

3) La subcomisión de examen previo procederá, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere la ley, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en la propia ley, y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y entonces, amerita la incoación del procedimiento. En caso contrario la subcomisión desechará de plano la denuncia presentada.

En el supuesto de que se presenten pruebas supervinientes, la subcomisión de examen previo podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas.

4) La resolución que dicte la subcomisión de examen previo, desechando una denuncia, podrá revisarse por el pleno de las comisiones unidas a petición de cualquiera de los presidentes de las comisiones o a solicitud, de cuando menos, el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas comisiones.

5) La resolución que dicte la subcomisión de examen previo declarando procedente la denuncia, será remitida al pleno de las comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales y de justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la sección instructora de la Cámara (Art. 12 de LFRSP).

6) La sección instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquélla; estableciendo las

características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado (Art. 13 LFRSP).

Para tales efectos la sección instructora abrirá un periodo de prueba de 30 días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia sección estime necesaria.

Si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, la sección instructora podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesario.

En todo caso, la sección instructora calificará la pertinencia de las pruebas, desechándose las que a su juicio sean improcedentes (Art. 14 LFRSP).

7) Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos a la del servidor público y sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado. (Art. 15 LFRSP).

8) Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado éstos, la sección instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Para este efecto analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento. (Art. 16 LFRSP).

3.4.4. Contenido de las conclusiones

A) Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la sección instructora terminarán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de denuncia, que dio origen al procedimiento.

B) Si de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminaran proponiendo la aprobación de lo siguiente:

- Que esté legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
- Que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado;
- La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8º de la LFRSP.

Respecto a las sanciones que se pueden imponer en el caso de juicios políticos de competencia federal hechos a servidores públicos federales, el artículo 110 constitucional es muy claro al indicar que las sanciones que se pueden imponer en una resolución condenatoria derivada de un juicio político consisten en la *destitución* del servidor público y en su *inhabilitación* para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. La LFRSP en su artículo 8 nos aclara:

“ARTICULO 8o.- Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.”

La inhabilitación, por lo que dice la Ley, no es forzosa, quedara a discreción de la Cámara de Senadores determinar si la impone o no y, en su caso, el tiempo durante el cual el enjuiciado será inhabilitado.

- Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos (Art. 17 LFRSP).

La sección instructora deberá practicar todas las diligencias y formular sus conclusiones hasta entregarlas a los secretarios de la Cámara dentro del plazo de sesenta días naturales, contado desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo. En este caso podrá solicitar de la cámara que se

amplíe el plazo por el tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción. El nuevo plazo que se conceda no excederá de quince días.

Estos plazos deberán quedar comprendidos dentro del periodo ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque (Art. 19 LFRSP).

9) AUDIENCIA. Una vez emitidas sus conclusiones la sección instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, 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 derechos (Art. 18 LFRSP).

En dicha audiencia la Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente. En seguida la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la sección instructora. Acto continuo se concederá la palabra al denunciante y en seguida al servidor público o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.

El denunciante podrá replicar y, si lo hiciere, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.

Retirados el denunciante, el servidor público y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la sección instructora (Art. 20 LFRSP).

10) RESOLUCIÓN. Si la Cámara de Diputados resolviese que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo.

En caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación, designándose una comisión de tres diputados para que la sostengan ante el Senado (Art. 21 LFRSP).

3.4.5. Procedimiento en la Cámara de Senadores

1) Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento (Art. 22 LFRSP).

2) Transcurrido el plazo anterior, con alegatos o sin ellos, la sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde.

La sección podrá escuchar directamente a la Comisión de diputados que sostienen la acusación y al acusado y su defensor, si así lo estima conveniente la misma sección o si lo solicitan los interesados. Asimismo, la sección podrá disponer la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones.

Emitidas las conclusiones, la sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores (Art. 23 LFRSP).

3) Recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, su presidente anunciará que debe erigirse en Jurado de Sentencia, dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, precediendo la Secretaría a citar a la Comisión de diputados, al acusado y a su defensor.

4) A la hora señalada para la Audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en jurado de sentencia y procederá de conformidad con las siguientes normas:

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

- Acto continuo, se concederá la palabra a la Comisión de diputados, al servidor público y su defensor,

- Retirados el servidor público y su defensor, y permaneciendo los diputados en la sesión se procederá a discutir y a votar las conclusiones y se procederá a la aprobación de los puntos de acuerdo que en ellas se contengan; el presidente hará la declaratoria que corresponda.

Por lo que toca a gobernadores, diputados a las legislaturas locales y Magistrados de tribunales superiores de justicia de los estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a las recepciones de las conclusiones. En este caso, la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda (Art. 24 LFRSP).

3.4.6. La Declaración de Procedencia

La Declaración de procedencia está vinculada a la materia penal, esto es, a los ilícitos que de esta naturaleza puedan cometer los servidores que establece el artículo 111 de la Constitución. Este proceso parlamentario era conocido en la práctica como desafuero. Hay que señalar, desde este momento, que tal declaración se desarrolla exclusivamente en la Cámara de Diputados.

A) Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará en lo pertinente de acuerdo con el procedimiento en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados.

Para tales efectos la sección deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la sección. En este caso se observarán las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al Juicio

Político. Esto es, si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible rendir su dictamen podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesario (Art. 14, párrafo segundo LFRSP).

La sección instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita.

Concluida esta averiguación, la sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

B) Si a juicio de la sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen (Art. 25 LFRSP).

C) Dada cuenta del dictamen correspondiente, el presidente de la Cámara anunciará que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso (Art. 26 LFRSP).

D) AUDIENCIA. El día designado, previa declaración al Presidente de la Cámara, conocerá la asamblea del dictamen que la sección le presente y actuará en los mismos términos previstos por el artículo 20 en materia de Juicio Político (Art. 27 LFRSP). Esto es, en dicha audiencia y una vez que la Cámara de Diputados se erija en Jurado de Procedencia. En seguida la Secretaria dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la sección instructora. Acto continuo se concederá la palabra al denunciante, al querellante o al Ministerio Público y en seguida al inculpado o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.

El denunciante podrá replicar, y si lo hiciere, el inculpado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.

Retirados el denunciante y/o querellante, el Ministerio Público, el inculpado y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la sección instructora (Art. 20 LFRSP).

E) Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

F) En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

G) Por lo que toca a gobernadores, diputados a las legislaturas locales y Magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de diputados, se remitirá a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público federal o del órgano jurisdiccional respectivo (Art. 28 LFRSP).

H) Cuando se siga proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento al que se refieren los artículos anteriores, la Secretaría de la misma Cámara o de la comisión permanente libraré oficio al juez o tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder (Art. 29 LFRSP).

Capítulo IV

El Juicio Político y la Suprema Corte de Justicia de la Nación

4.1. Estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el marco que representa hablar del Poder Judicial, hablare solamente del papel que juega en el desarrollo nacional.

Para ello considero necesario exponer, de manera breve y sencilla, la composición, organización y funciones que desempeña el Poder Judicial de la Federación.

El Poder Judicial de la Federación es, el guardián indiscutible de la Constitución, el protector de los derechos fundamentales y el árbitro que dirime las controversias tanto entre particulares como entre poderes, generando entre ellos un equilibrio que es necesario para el sano desarrollo de la vida nacional.

"Su papel primordial lo constituye ser interprete final de los principios y valores contenidos en la Carta Federal y, en este sentido, controlar la regularidad constitucional de los actos y disposiciones de las autoridades."⁵⁷

"Esto, lo convierte en un poder distinto al que imparte la justicia ordinaria (es decir, la que resuelve controversias entre particulares o con base en leyes ordinarias), pues es la Constitución misma quien le otorga la función de impartir, de manera exclusiva, lo que podríamos llamar "justicia político constitucional."⁵⁸

Esta justicia constitucional, mediante el control de los actos de las autoridades y de la regularidad constitucional de las disposiciones por ellos emitidas, contribuye a definir el papel que cada una de las instituciones políticas tiene y, por tanto, a definir las relaciones generales del derecho con la política.

⁵⁷ HUERTA OCHOA, Carla. Mecanismos Constitucionales para el control del poder político UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie Estudios Jurídicos No. 1), México, 1998. p. 161

⁵⁸ Fix Fierro, Héctor. Poder Judicial. Transiciones y diseños institucionales. María del Refugio González y Sergio López Ayllón, editores. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie Doctrina Jurídica No. 3), México, 1999. p. p. 170 y 171

La importancia de cualquier aparato judicial su imparcialidad, su grado de independencia y la racionalización del conflicto por medio de la individualización de los casos y de su tratamiento dentro de un procedimiento regido por leyes previamente establecidas, a fin de despolitizar cualquier conflicto.

“En los estados modernos, que aspiran al nuevo ideal de estado social y democrático de derecho, la naturaleza política de los tribunales se ve acentuada, pues las funciones de los otros dos poderes requieren un contrapeso y un control que solo el Poder Judicial puede proporcionar.”⁵⁹

4.2. Integración del Poder Judicial.

Ahora que hemos visto las funciones elementales del Poder Judicial de la Federación y hemos establecido el nivel de participación y trascendencia que tiene en la vida nacional, veremos como esta integrado el Poder Judicial de la Federación, de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El Poder Judicial de la Federación esta integrado por:

I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II. El tribunal electoral;

III.- Los tribunales colegiados de circuito;

IV.- Los tribunales unitarios de circuito;

V. Los juzgados de distrito;

VI. El Consejo de la Judicatura Federal;

VII. El jurado federal de ciudadanos, y

VIII. Los tribunales de los Estados y el Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la justicia federal.

⁵⁹ Fix Fierro, op.cit., p169

La Suprema Corte de Justicia de la Nación esta integrado por once ministros y funciona tanto en Pleno como en Salas; la Primera Sala conoce formalmente de las materias penal y civil y, la Segunda, de las materias administrativa y laboral. Las competencias de las Salas se determinan por los acuerdos emitidos por el Tribunal Pleno.

La Suprema Corte de Justicia tiene cada año dos periodos de sesiones. El primero comienza el primer día hábil del mes de enero y termina el último día hábil de la primera quincena del mes de julio y el segundo comienza el primer día hábil del mes de agosto y termina el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre; además puede sesionar de manera extraordinaria, a solicitud de cualquiera de sus miembros.

4.2.1. El Pleno

Cuando los once ministros se reúnen de sesiones a debatir los asuntos que deben resolver, se dice que la Suprema Corte funciona en Pleno. No es necesario que todos los ministros estén presentes para llegar a una determinación. En la mayoría de los casos, basta la participación de siete Ministros para que las decisiones del Pleno tengan validez, sin embargo la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que con excepción de los casos previstos en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I, penúltimo párrafo, y fracción II se requerirá la presencia de al menos ocho Ministros, dichas excepciones son cuando resuelve controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, para declarar la inconstitucionalidad del acto o la ley con efectos anulatorios.

4.2.2. Las Salas

Para resolver algunos asuntos, la Suprema Corte funciona en dos Salas. Cada una de ellas atiende, en principio, materias diversas. Cada Sala está

integrada por cinco ministros, pero basta la presencia de cuatro para que éstas funcionen.

La Primera Sala formalmente conoce asuntos civiles y penales, mientras que la Segunda Sala, administrativos y laborales. De manera formal tienen esta competencia por materias, sin embargo, de conformidad con los propios acuerdos del Tribunal Pleno y para abatir el rezago se han remitido indistintamente de cualquier materia, a las dos Salas.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece, en su artículo 21, la competencia de las Salas de la Suprema Corte, las cuales resolverán los asuntos siguientes:

Respecto de la competencia de las Salas, como se comentó, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia está facultado, por mandato constitucional previsto en el artículo 94, para expedir acuerdos generales, con el fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Suprema Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme con los referidos acuerdos, la propia Suprema Corte determine para una mejor impartición de justicia. La facultad anterior también se encuentra prevista en el artículo 11, fracciones IV y V; y 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El día veintidós de junio de mil novecientos noventa y nueve, se emite el Acuerdo 6/1999, el cual reafirmó la imperiosa necesidad de remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito aquellos asuntos en los cuales sea innecesaria la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomando en cuenta que el conocer de esos asuntos va en detrimento de su función esencial que es concentrarse en estudios de constitucionalidad, de trascendencia e importancia, y que el pronunciarse sobre asuntos no ligados a cuestiones constitucionales ha distraído parte importante de su tiempo, incluso ha propiciado la concentración de asuntos en la capital de la República, cuando podrían resolverse con cercanía al justiciable y de manera pronta, completa, imparcial y gratuita, como manda el

artículo 17 de la Constitución, en los Tribunales Colegiados de Circuito distribuidos en todo el territorio nacional; que las mismas razones se presentan en asuntos respecto de los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido reiteradamente criterios que permitan la solución pronta; así como en aquellos otros en que se advierta, de manera clara, que los planteamientos de inconstitucionalidad de ordenamientos generales sólo ocultan el propósito de la dilación de la resolución definitiva de las controversias con fines no justiciables. En razón de todo lo anterior el Tribunal Pleno, a su juicio, conservará únicamente los asuntos en los cuales considere que sea necesaria su Intervención, porque, entre otras hipótesis, en sí mismos o por el estudio que deba realizarse, revistan interés excepcional o sean inéditos y requieran fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional. Asimismo, conocerá siempre de las contradicciones de tesis entre las sustentadas por las Salas.

Por otra parte, establece que los asuntos iniciados con posterioridad a la publicación de este acuerdo, de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se remitirán a los Tribunales Colegiados de Circuito que correspondan, además de aquellos en los cuales exista jurisprudencia del Pleno o las Salas.

4.3. La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional.

Posterior a las reformas de 1987, 1994 y 1999, han permitido conveertrirla en un Tribunal Constitucional, el Doctor Eduardo Ferrer, considera que la naturaleza de un Tribunal Constitucional puede determinarse desde dos ópticas distintas:

a) Desde una perspectiva formal, que corresponde a la concepción tradicional, es aquél creado para conocer especial y exclusivamente de los conflictos constitucionales, situado fuera del aparato jurisdiccional ordinario e independiente tanto de éste como de los poderes públicos.

b) Una noción moderna y más amplia que corresponde a su enfoque material, entiende por Tribunal Constitucional al órgano jurisdiccional de mayor jerarquía que posee la función esencial o exclusiva de establecer la interpretación final de las disposiciones de carácter fundamental. "En esta concepción se encuentran varias cortes o tribunales supremos de América Latina, donde podemos ubicar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación."⁶⁰

En una postura intermedia se encuentra Joaquín Brage Camazano:

*"(...) La Suprema Corte, en efecto, se halla más cerca de ser, material y funcionalmente un Tribunal Constitucional que de ser lo que su nomen iurus parece continuar indicando: un órgano jurisdiccional supremo de naturaleza casacional."*⁶¹

Jorge Carpizo, Hector Fiz-Zamudio y José Ramón Cossío, comentan:

*"(...) sin llegar al establecimiento de un tribunal, corte o salas constitucionales de carácter autónomo, las reformas constitucionales de 1988 y 1995 concentraron en la Suprema Corte la última instancia de las citadas controversias estrictamente constitucionales, pero sin conferir a este órgano la denominación expresa de Tribunal Constitucional, aun cuando materialmente ya lo sea a partir de entonces, ya que los conflictos ordinarios se han conferido en último grado a los tribunales colegiados de circuito."*⁶²

La Constitución le reconoce la importante función de poder declarar la nulidad de las leyes, característica primordial de este tipo de organismos jurisdiccionales, y en la exposición de motivos que dio lugar a las reformas del año de 1995, le reconoce a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la naturaleza de verdadero Tribunal Constitucional:

⁶⁰ FERRER Eduardo, Derecho Constitucional, 12 ed. PORRUA, México 1993, p. 66

⁶¹ BRAGE, Joaquín, La Acción de Inconstitucionalidad, Unam, Instituto De Investigaciones Jurídicas, 191, México UNAM, 1999, p. 157.

⁶² Carpizo, Jorge, Fiz-Zamudio, Hector y Cossío José R. La Jurisdicción Constitucional en Iberoamérica, en el capítulo correspondiente a México, EDITORIAL JURIDICA VENEZOLANA, ESPAÑA, MADRID LIMA, 1997, p.p. 747 y 748.

“Se propone el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a las competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia. Son cambios que permitirán a esta institución u mejor desempeño de sus responsabilidades de representar y salvaguardar los intereses de la sociedad y hacer que la ley sea la norma suprema de nuestra vida pública.

En esta iniciativa se propone un conjunto de reformas a la Constitución para avanzar en la consolidación de un Poder Judicial fortalecido en sus atribuciones y poderes, más autónomo y con mayores instrumentos para ejercer sus funciones. Estas reformas entrañan un paso sustantivo en el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático, fortaleciendo al Poder Judicial para el mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión, creando las bases para un sistema de administración de justicia y seguridad pública que responda mejor a la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado de Derecho pleno.

La fortaleza, autonomía y capacidad de interpretación de la Suprema Corte de Justicia son esenciales para el adecuado funcionamiento del régimen democrático y de todo el sistema de justicia. La Suprema Corte ha sabido ganarse el respeto de la sociedad mexicana por su desempeño ético y profesional. En los últimos años se ha vigorizado su carácter de órgano responsable de velar por la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública. Hoy debemos fortalecer ese carácter.

Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones, exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo.

La propuesta de modificaciones al régimen competencial y organizativo de la Suprema Corte de Justicia parte de la convicción de que es el órgano jurisdiccional que ha funcionado con mayor eficiencia y credibilidad en nuestro país. Debido al carácter supremo de sus resoluciones en los distintos litigios que se generen y a las nuevas atribuciones con que se propone dotarla, la reforma a nuestro sistema de justicia debe partir del fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

La iniciativa plantea la reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los estados y los municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los Poderes de las entidades federativas, o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración' de los distintos órganos federales, locales y municipales.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

INTEGRACIÓN

A los mexicanos nos cabe la satisfacción de que nuestra Suprema Corte de Justicia ha desempeñado cabalmente sus funciones a lo largo de su historia. Por ella han transitado muchos de los mejores juristas del país y sus resoluciones han significado la determinación final del alcance y sentido de nuestros preceptos constitucionales y legales. En virtud de las nuevas competencias con que es necesario dotar a la Suprema Corte de Justicia y debido también a la asignación de las tareas administrativas a un órgano especializado, se pretende que la Suprema Corte sea un órgano compacto y altamente calificado, cuyos miembros sigan siendo personas de reconocido prestigio profesional y altas virtudes morales, dedicados en exclusiva al conocimiento y resolución de las más importantes controversias jurídicas que puedan suscitarse en el país."

De lo anterior podemos concluir que la pretensión de nuestros legisladores es el de confirmar la autonomía de los tres poderes, delegando a cada uno sus funciones, es por ello que me parece extraño que el Congreso de la Unión sea el encargado de juzgar a quien como ya mencionamos anteriormente nos representen.

Si en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se le confiere al Poder Judicial la investidura de órgano independiente con competencia exclusiva para la preservación de la Carta Magna de conformidad con el Capítulo IV, con lo que se busca estar en una completa independencia, y consolidarse como una institución fuerte, situación que es también importante para nuestros legisladores como ya quedo establecido en la lectura de la exposición de motivos antes transcrita.

Por otra parte, si se habla de que el juicio político tiene un matiz político y que por tal motivo la Suprema Corte no debe intervenir en cuestiones políticas, si hacemos un análisis mas detallado, se puede arribar a la conclusión de que la Suprema Corte también ejerce una función Política porque el justiciable pone su expectativa en la palabra final de la Corte. Allí radica su fuerza; allí, el secreto de su información el de la revisión judicial, cuando la Suprema Corte verifica el control de constitucionalidad o cuando en defensa de la Constitución paraliza leyes, decretos o actos que la vulneran,⁶³ es decir, sus resoluciones tienen un efecto trascendental para la vida nacional.

4.4. La declaración de procedencia como protección de algunos funcionarios contra acusaciones penales.

Con las 1982 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de procedencia se convirtió en un trámite y una votación de un órgano legislativo para desaforar a algún funcionario público, con lo cual únicamente la Cámara de Diputados tiene la facultad para decidir si se debe someter a un proceso penal ante órganos judiciales a algunos altos funcionario por delitos cometidos durante el tiempo de su encargo.

Si bien en la constitución de 1917 se modificó la competencia para conocer del juicio político, quitándole esa facultada a la Suprema Corte, como órgano jurisdiccional, y permitir a la Cámara de Senadores, se encargara de aplicar la sanción correspondiente, ya sea, la destitución e inhabilitar por un tiempo determinado y en los delitos en materia penal ponerlos a disposición del Juez competente, convirtiendo por tanto al Senado en un tribunal de sentencia.

Por lo tanto, el juicio político se convierte en un verdadero acto político, sin que se pueda castigar libremente al funcionario que ha abusado de la confianza del la sociedad que representa, es por eso que la inmunidad de la que gozan

⁶³ Bidart Campos, J. German. La Función Política y Constitucional de la Corte Suprema 'E D' 22/9/1978' P1 Buenos Aires, 1984.

algunos funcionarios públicos esta mal encausada, porque ésta se otorgó para que nuestros representantes no fueran perseguidos con fines políticos, porque se pensó que se eran personas dignas y responsables las que debieran ocupar los cargos de mayor importancia, es por esos que se busca a través del sufragio a personas dignas para ocupar esos puestos.

Nuestro constituyente de 1917 al constituirnos como gobierno democrático, buscó la armonía y el equilibrio entre los tres poderes, por lo que definió las funciones de cada uno de los poderes, para evitar la invasión de esferas, sin embargo, no expusieron los motivos por los cuales le quitaron a la Suprema Corte la función de poder conocer del juicio político y dejar esa facultad al Congreso de la Unión. Tal vez porque pensaron que por tratarse de aspectos políticos, no era conveniente que fuera el Poder Judicial el que conociera de estos casos.

Es por eso que se creó la inmunidad de los servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, dicha inmunidad no mantiene el equilibrio de poderes, porque es uno de los poderes que procesa y decide, sobre si debe ser juzgado o un funcionario corrupto, aun y cuando se tiene toda evidencia de corrupción y en algunos otros casos procesos sin fundamento que únicamente buscan distraer la atención pública sobre asuntos de verdadera importancia, se descuida el trabajo legislativo, con tales denuncias, que si bien se forman comisiones especiales, esa fuerza humana esta distraida, cuando se debe de buscar consenso sobre temas que son de capital importancia para desarrollo del país.

Fácilmente se notan los intereses partidistas, la lucha del poder dentro de las fracciones parlamentarias que buscan debilitar a quien tiene el poder en ese momento, no se debe de perder de vista que los legisladores son lo que crean las leyes, no lo que las aplican y mucho menos saben si éstas se cumplen o no, es por esos que a mi parecer el equilibrio de poderes a través de la de la declaración de procedencia es claramente opuesto a este propósito.

El Congreso de la Unión únicamente actúa para dar o negar el permiso, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de un alto funcionario. No se

trata de un proceso penal previo en el que debe determinarse la probable responsabilidad del acusado antes del proceso judicial. En el texto constitucional se establece un procedimiento que lleva a la conclusión de proceder o no en contra del inculpado, en el texto constitucional no se señala ni se exige nada, salvo una votación de todos los miembros del Congreso presentes en una sesión, lo cual supone la existencia de quórum para llevarla a cabo.

Resulta ocioso, el que se señale en la Ley de Responsabilidades, que la Cámara de Diputados lleve a cabo la verificación de la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado, porque el Ministerio Público ya llevó a cabo la investigación, y acreditó la existencia del delito y la probable responsabilidad de inculpado, por lo que puede hacerse la consignación de la causa a un juez penal el cual verificará la existencia del delito y la probable responsabilidad del indiciado.

Ahora bien, es evidente que el trámite de procedencia para probar que se proceda penalmente no un proceso formal, ni es concebible que se exija un procedimiento con todas las formalidades de un proceso penal como condición para poder fincar otro proceso ante un juez penal. Además de todas las confusiones a que da lugar esta concepción, la idea de que en el trámite ante la Cámara de Diputados, la acción instructora, inventada en la ley citada, sin que se sepa qué tiene que instruir una sección instructora en algo que no es un proceso, debe, según el artículo 25 de la Ley de Reglamentaria, "establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado", lleva a un problema muy serio, pues dado que, según las disposiciones del artículo 111 de la Constitución las declaraciones y resoluciones del Congreso de la Unión son inatacables, éstas pesarían mucho para cualquier juez que vaya a conocer de la causa.

Supongamos que la Cámara de Diputados declara la existencia del delito del cual se acusa al inculpado, y la probable responsabilidad de éste. A partir de aquí habría que preguntarse: habiéndose declarado la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado ¿qué sentido tiene, no en términos de la ley sino en términos de lógica, que el ministerio público y el juez del proceso

hagan exactamente lo mismo? La cuestión por demás importante es, a partir de la declaración de la Cámara en ese sentido, ¿puede un juez dictar una decisión distinta a la de la Cámara? Si el juez dicta el auto de formal prisión en términos semejantes a los de la declaración de la Cámara de Diputados, no hay problema. Pero si el juez dicta un auto de libertad por falta de méritos y después el tribunal en apelación, confirma el auto del juez en sentido contrario a la declaración de la Cámara de Diputados, debemos concluir que, o el auto de libertad por falta de méritos no tiene validez por ser contraria a la declaración de la Cámara de Diputados, o bien que la disposición constitucional que señala que las declaraciones de esa Cámara son inatacables, no tienen ningún efecto en un proceso judicial. Las consecuencias de una refutación del criterio de la Cámara de Diputados cuya declaración quedara sin efectos y en contradicción con un auto de libertad por falta de méritos dictado por un juez penal y declarado firme por un tribunal superior, serían graves para el poco prestigio que hasta ahora ha tenido ese órgano legislativo.

Preguntémosnos ahora, qué tan acertado es dejar en manos de los diputados y de los senadores los juicios políticos y, en manos de los primeros, la declaración de procedencia.

A mi parecer no va muy de acuerdo con la justicia en un sistema en el que, para destituir a diputados o senadores en Congreso Federal, o para destituir a los diputados locales en los Congresos estatales, los jueces sean precisamente sus enemigos políticos en la misma legislatura. Cuando el Congreso Federal o los congresos locales están dominados mayoritariamente por un partido o un grupo de partidos.

Es evidente que los menos imparciales para fungir como jueces, por su afiliación partidista y su adhesión a grupos políticos, así como por su actividad y su participación en una lucha política constante inherente a su función, son los diputados y los senadores. Cualquier juicio en que los representantes legislativos sean los jueces de otros empleados públicos para decidir la destitución, la culpabilidad o la protección penal, lleva a algo inevitable: que los acusados sean

juzgados por sus enemigos o bien por sus amigos y, casi siempre, por ambos. El resultado de esto es muy sencillo: la decisión final dependerá de si son más los amigos que los enemigos o a la inversa.

No existe razón alguna que justifique que los senadores y los diputados puedan destituir o proteger a otros diputados y senadores, fuera de la invención del juicio político que se hizo recientemente en la Constitución y de la declaración de procedencia penal que no sirve de nada, porque no se castiga a los verdaderos delincuentes que ocupan cargos públicos, y que sirve muy bien para protegerlos o dejarlos que se escapen y pasen muchos meses o años antes de que puedan ser juzgados realmente.

Resulta difícil aceptar sin ningún argumento, salvo la traición, que no es argumento válido, que los diputados y senadores puedan dejar sin efecto una designación hecha por la población directamente y que puedan intervenir para proteger delincuentes. Aceptar que los legisladores tienen esos poderes por sí mismos es exactamente lo contrario a la representación democrática y a la responsabilidad penal de los altos empleados de la población, que son dos de las columnas en que se apoya un sistema republicano. En la actualidad la proliferación de denuncias de juicios políticos que se presentan cada vez con mayor frecuencia, nos hace ver el peligro de abrir la puerta a una cascada de ese tipo de procedimientos como forma de lucha política. Igualmente, puede usarse para suprimir cualquier oposición al interior y al exterior del gobierno y para dejar el control total del sistema en manos de quien tenga la mayoría necesaria en los órganos más indefensos de nuestro sistema político, esto es, los órganos que desempeñan funciones judiciales y funciones electorales.

Y es que las acusaciones políticas han crecido considerablemente, de ahí la preocupación de nuestros legisladores de buscar reformas a nuestro actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos y acotar el fuero, así lo han hecho sentir...

Como he dicho anteriormente, en mi opinión, el juicio político es inútil como medio de castigo, por la rigidez de sus penas, y en cambio es muy peligroso como

instrumento para acabar con la incipiente separación de poderes en México e instaurar el depostismo de las mayorías en las Cámaras Legislativas. En lo que toca a la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, dicha protección no es necesaria si en cambio es el poder judicial quien a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el encargado de realizar el procedimiento de desafuero y a la vez de imponer la penalidad a que se haga acreedor a quien merece la desconfianza y el repudio del pueblo mexicano.

Al hacer la reforma de 1982 en la Constitución, los que la hicieron conservaron el sistema de protección a los altos empleados existía en el texto original para ser procesador por delitos comunes, pero la extendieron también a los delitos oficiales. Esto se hizo simplemente diciendo que para proceder contra esos altos funcionarios "por la comisión de los delitos (es decir de todos los delitos) durante el tiempo de su encargo". Así, actualmente, la protección a los empleados importantes, es respecto de todos los delitos, los comunes y los oficiales. Junto con esto, escribieron en los artículos 110 y 111 de la Constitución una frase igual en ambos casos, que dice: "las declaraciones y resoluciones de las Cámaras y Senadores son inatacables".

La aseveración de que las decisiones (declaraciones y resoluciones) de las asambleas legislativas son inatacables, implica que tales decisiones son absolutas. El absolutismo legal y filosófico supone la infalibilidad; ésta es siempre peligrosa en un órgano unipersonal, y lo es también en una asamblea política. Es un grave error que una decisión tomada por una asamblea en un juicio político o en una declaración de procedencia penal se vea como definitiva o inatacable. El establecimiento de una definitividad de este tipo, sin posibilidad de intervención de otra instancia, es el terreno ideal para la arbitrariedad y el depostismo de las asambleas.

En un sistema político que no es parlamentario, la declaración de definitividad de las declaraciones y resoluciones de las asambleas políticas, implica el otorgamiento de poderes absolutos, lo cual hace al juicio político más peligroso y a la declaración de procedencia un mecanismo de encubrimiento penal

más efectivo. En realidad esas inatacabilidades, como todo tipo el juicio político, son contradictorias a las disposiciones más importantes de la Constitución.

Finalmente en un sistema respetuoso de los poderes originales de la población, ninguno de los empleados electos por los ciudadanos puede, sólo o aliado con los demás, apropiarse de esos poderes originales para destituir a otros empleados igualmente electos, pues la designación viene directamente de la población que tiene el poder original. Por tanto, no les corresponde a algunos de ellos, actuando solos o en conjunto, juzgar ni remover a los demás. Primeramente porque los empleados nombrados directamente por los ciudadanos, sólo pueden ser juzgados por los órganos judiciales expresamente encargados de desempeñar esa función, por lo delitos claramente especificados, puesto que como cualquier otro ciudadano, y menos aún que ninguno otro, dado el comportamiento ejemplar que esperamos de ellos, no deben tener inmunidad alguna, ni por delitos comunes, ni mucho menos por delitos oficiales cuya única víctima es la sociedad. El juicio político es un procedimiento opuesto a la democracia representativa. Los empleados electos únicamente deben ser suspendidos por causa de delito por los órganos encargados de juzgarlos, mientras se determina su culpabilidad o no culpabilidad, en un proceso judicial con todas las garantías.

Además, es conveniente recordar que, por encima de las disposiciones que incluyan en los artículos de un texto constitucional los gobiernos, están las libertades elementales y el bienestar de la población. Estas razones son la razón de ser de todo lo que se llama la parte orgánica de un sistema político constitucional. En consecuencia, las declaraciones y las resoluciones en un juicio político, en México, pueden ser impugnadas si violan las garantías fundamentales, precisamente porque las libertades que con esas disposiciones se garantizan son la razón de la Constitución, del gobierno, de las leyes y de todas las instituciones públicas. Los órganos judiciales están obligados a proteger las libertades de la población antes que las llamadas instituciones y los mecanismos de la organización y, por lo tanto, deben dejar sin efecto cualquier acto, declaración o resolución de las Cámaras legislativas en un juicio político, aquéllos que los

escribieron. Pero en el muy limitado sistema de derecho actual, que no permite una revisión abierta de la constitucionalidad de los actos y las reglas hechas por los empleados de los distintos órganos de gobierno, los órganos judiciales no podrían, por la reducida vía de la protección a las garantías individuales dejar sin efecto una declaración o una resolución de la Cámara de Diputados que niega la procedencia penal, aunque claramente se haya dictado con el propósito de proteger a un alto empleado delincuente.

Ahora bien hay que tomar en consideración también que el Congreso de la Unión puede funcionar con los siguientes tipos de sesiones: ordinarias las que se celebren durante los días hábiles de los períodos constitucionales; serán públicas, comenzarán a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Serán extraordinarias, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

De lo anterior podemos inferir que aun y cuando la carga de trabajo en la Suprema Corte de Justicia de la nación es mucha, a diferencia del Congreso de la Unión, los tiempos de trabajo son muy diferentes, porque mientras que el primero de los mencionados sus períodos de sesiones son de manera constante, mientras que para los segundos existen dos períodos de sesiones con un lapso de tiempo muy corto y se ve interrumpido todo tipo de trabajo, aun y cuando se pueda a convocar a período extraordinario o exista un período permanente.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Si tomamos en cuenta que de conformidad con el artículo 13 constitucional, se establece que en ningún momento se hace referencia de algún privilegio concedido a la persona, dicha prerrogativa que realiza de los fueros, se refiere a la prohibición del establecimiento de jurisdicciones o esferas competenciales en función a la situación social de determinada persona o corporación, por lo tanto se debe de tener en cuenta que la intención del Constituyente al dar a determinados servidores públicos el fuero de que gozan en términos de la propia Constitución obedece a la necesidad de permitir el desempeño de la función pública en forma eficiente, impidiendo que, debido a vendetas políticas, se instauren procesos penales en contra de los altos servidores públicos, con el fin de hacerles caer en el desprestigio social, mermando así el tiempo que deben dedicar al cargo público de mérito.

SEGUNDA. La siguiente propuesta, procura ser acorde con un sistema republicano y democrático, donde si bien es necesario garantizar la función constitucional de ciertos servidores públicos, así como la de proteger la independencia y autonomía de los Poderes del Estado, lo cierto es que también es indispensable establecer una inmunidad que no se traduzca en un obstáculo, por transitorio que sea, para la persecución, investigación y sanción de determinados delitos, que por su naturaleza ofenden gravemente a la sociedad mexicana, o bien que por haberse cometido de manera flagrante, es decir, de manera evidente, requieren la actuación inmediata de las autoridades ministeriales y judiciales competentes. Sostener lo contrario es un contrasentido y un absurdo en cualquier Estado de derecho.

TERCERA. Aun y cuando el fuero constitucional debe continuar siendo una garantía para legisladores y servidores públicos, no se debe de abusar de esta facultad otorgada, se busca que el castigo de quienes han cometido algún delito grave sea juzgado conforme a las leyes, para seguir contando con un estado de

derecho, el fuero no inhibe la acción de la justicia y sólo la condiciona a una serie de procedimientos previos o especiales por el carácter del legislador.

CUARTA. Ahora bien del estudio realizado se tiene que el juicio político es un procedimiento que, desde su origen hasta su fin, está escasamente reglamentado en forma jurídica; es decir, ni siquiera los casos de procedencia están bien reglamentados o regulados, mucho menos el procedimiento, todo tiene una idea general pero no en cuestiones específicas. En cuanto porqué éste juicio no procede jurídicamente ésta sería la respuesta a la mayoría de los casos; porque es difícil darle un matiz jurídico ante una idea general y no específica. Desde el punto de vista jurídico podría decirles que efectivamente cualquier procedimiento que se haga a quien sea siempre va a tener ese matiz de dificultad jurídica para llevar a cabo la procedencia.

QUINTA. Hay que tener en cuenta que existen dos procedimientos diferentes, para ejercer alguna acción en contra de algún servidor público, primeramente se trata del juicio de procedencia y juicio político. La naturaleza jurídica de uno y otro tipo de responsabilidad imputada, es distinta.

a) Dice la Constitución General de la República (art. 112) que para proceder penalmente contra, altos funcionarios de la Federación, los secretarios de Despacho, "por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en la sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado". (art. 111)

b) Señala también la Carta Magna que si los diputados declaran que ha lugar a proceder, "el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley". Y si la resolución es negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, "pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación"

c) Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en detalle (arts. 25 a 29) el procedimiento que ha de seguirse

para desahogar el juicio de procedencia. Dispone al efecto que recibida la denuncia o querrela por la Cámara de Diputados, su Sección Instructora (integrada por cuatro diputados) "practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita".

i) El procedimiento previsto por la ley es diferente cuando se trata de juicio político. Según la Constitución (art. 110), son sujetos de éste los funcionarios federales de alto rango y también el jefe de gobierno del Distrito Federal, se aplica a los mencionados funcionarios que "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". Las sanciones consisten en destitución del cargo y en inhabilitación para el desempeño de funciones en el servicio público. En su aplicación intervienen tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores. La primera como entidad instructora que, por mayoría absoluta de sus miembros presentes en la sesión, se convierte en órgano de acusación ante el Senado, que se erige en jurado de sentencia, requiriéndose para sus resoluciones la aprobación de las dos terceras partes de los senadores presentes en la sesión correspondiente.

ii) El procedimiento en detalle de juicio político lo contempla la Ley Federal de Responsabilidades (arts. 9 a 24) como ya se estudió. En la Cámara de Diputados la sustanciación del procedimiento hace intervenir a tres instancias: la Subcomisión de Examen Previo, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, así como a la Sección Instructora.

iii) El desahogo de las diferentes y complicadas etapas que el procedimiento de juicio político prevé, abarca no menos de 30 ni más de 75 días naturales, que "se entienden comprendidos dentro del periodo ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque". Hay que agregar, todavía, cuando menos seis días naturales de que debe disponer el Senado para ejercer su facultad de dictar sentencia.

SEXTA. De lo anterior se advierte que se realiza un procedimiento muy largo, para poder llegar a una determinación y tan sólo para decir si se procede quita el fuero constitucional o no, me absurdo que una vez que la Cámara de Diputados una vez que determino la responsabilidad del servidor público y una vez hecho el procedimiento correspondiente, al momento de enviar los resultados a la Cámara de Senadores, estos tengan que volver a citar a las partes para que formulen sus alegaciones, y se vuelva a emitir el fallo correspondiente, por lo tanto ya no estaría cumpliendo con lo que establece nuestra Constitución en su artículo 17 que establece que cualquier persona puede acudir ante los tribunales y que estos le administren justicia pronta y expedita.

SÉPTIMA. Considero pertinente dejar en claro que si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce al Poder Judicial de la Federación como un poder y de esta forma mantener el equilibrio entre los otros dos poderes, sirviendo como un medio de control para mantener la existencia de un Estado de Derecho Democrático.

OCTAVA. Las reformas constitucionales de 1994, consolidó a la Suprema Corte de Justicia como un verdadero poder y darle la categoría de Tribunal Constitucional, con características de un órgano político ya que puede impulsar cambios o alteraciones esenciales en las leyes, instituciones públicas que trasciendan a la sociedad, sin que se este en el caso de que la Corte se inmiscuya en cuestiones de tipo político, sino que únicamente vigile el debido cumplimiento de la ley.

NOVENA. Por lo tanto se puede concluir que la Suprema Corte de Justicia puede llegar a ser competente del juicio político para determinar su procedencia y emitir un fallo el cual puede ser de determinar si procede el desafuero o no en contra de los servidores públicos que hayan cometido algún delito y que por tanto merezcan un castigo.

DÉCIMA. Se debe de tener en cuenta que el Ministerio Público de la Federación es el encargado de realizar las investigaciones pertinentes, se puede

validamente acotar el tiempo para realizar el procedimiento, sin que se vea interrumpido porque haya terminado el período de sesiones.

DÉCIMA PRIMERA. Por lo tanto, se propone el siguiente procedimiento:

- a) El escrito de presentación de la denuncia junto con los documentos o elementos probatorios en que se pretenda acreditar la denuncia, se presentarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- b) Si Al momento de admitir la denuncia se advierte que contiene los electos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde los señalados por la Ley de la materia, y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y, por tanto, amerita la incoación del procedimiento. En caso contrario, se desechara de plano la denuncia presentada, notificando al promoverte dicho desecamiento.
- c) Reunidos los requisitos establecidos por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se enviará el expediente correspondiente al Agente del Ministerio Público para que realice todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquella, estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público.

Si de la denuncia se advierte que se trata de algunos del los delitos considerados como graves, como puede ser delito grave del orden patrimonial, homicidio, delincuencia organizada o delito grave del orden federal cometido en flagrancia, no será necesario hacer el procedimiento del juicio político y quedará a disposición de las autoridades correspondientes para que procedan penalmente, haciendo la notificación correspondiente al Congreso de la Unión y al Congreso estatal cuando se trate de servidores públicos del algún Estado de la Federación.

- d) La denuncia, se notificará al denunciado, haciéndole saber su derecho a defensa y que deberá comparecer por escrito y ofrecer pruebas de su parte.
- e) Una vez transcurrido el plazo señalado en un término breve el Agente del Ministerio Público Federal entregará toda la información que hubiere recabado, así como las pruebas y demás documentos que determinen la responsabilidad del inculpado.
- f) Integrado el expediente el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, designara a un Ministro instructor a fin de que ponga el proceso de resolución, se señalara fecha de audiencia constitucional, en la que se hará el desahogo de las pruebas. Al concluir el desahogo de las pruebas, previa certificación del Secretario de que ya no quedan pruebas por desahogar, y dentro de los diez días siguientes formulará por escrito el proyecto de resolución.
- g) El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, citará a los miembros de la misma, para la discusión y votación, en dicha audiencia emitirá resolución en cualquiera de los siguientes sentidos:
- Que esta legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de denuncia;
 - Que se encuentra acreditada la responsabilidad del servidor público denunciado;
 - Las sanciones que deben imponerse de acuerdo con lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y
 - La resolución deberá ser notificada a las partes, al Congreso de la Unión y en su caso cuando se trate de servidores públicos estatales al Congreso Estatal correspondiente, para los efectos legales correspondientes.

DÉCIMA SEGUNDA. La anterior propuesta, tiene como objetivo el mantener el equilibrio de las instituciones democráticas, disminuir en la medida de

lo posible el abuso de denuncias de juicios políticos y finalmente disminuir con la impunidad que se da en las altas esferas.

DÉCIMA TERCERA. El procedimiento actual bajo la esfera competencial del Congreso de la Unión a mi parecer, deja mucho que decir, porque en muchos de los casos tienen un interés netamente político dejando en la impunidad muchos casos de corrupción y por otra parte el proceso demasiado largo permite que los culpables se puedan sustraer de la justicia, dejando al pueblo de México en completo estado de indefensión, porque han hecho mal uso de su funciones y han ocupado recursos de la Nación.

BIBLIOGRAFÍA

- ARTEGA NAVA, Elisur**, "El Título Cuarto de la Constitución Relativo a la Responsabilidad de Funcionarios Públicos (La Declaración de Procedencia) ", Apuntes Inéditos.
- BECERRA BAUTISTA, José**, "El Fuero Constitucional", Edit. JUS, México, 1945, pp. 178.
- BRAGE, Joaquín**, "La Accion de Inconstitucionalidad", Unam, Instituto De Investigaciones Jurídicas; 191, Mexico UNAM, 1999. pp. 289.
- Bidart Campos, J. German**, "La Función Política y Constitucional de la Corte Suprema", "E.D" 22/9/1978/. P1. Buenos Aires, 1984.
- BISCARETTI, Pablo**, "Derecho Constitucional", Trad. de Pablo Lucas Verdu. Edit. Tecnos, Madrid, 1973, pp. 480
- BURGOA, Ignacio**, "Derecho constitucional Mexicano", 12ª ed. Edit. Porrúa, México, 1999, pp.1085.
- BURGOA, Ignacio**, "La responsabilidad de los Funcionarios Públicos", Revista Mexicana de Justicia, Número Especial, México, 1980.
- CARBONELL, Miguel**. "Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México." UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie G Estudios Doctrinales Num. 197), México, 1998, pp. 172.
- CARDENAS, Raúl F.**, "Federalismo o Centralismo", México, 1975.
- CARDENAS, Raúl F.**, "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Edit. Porrúa, México, 1982, pp. 420.
- CARPIZO, Jorge**, "La Constitución Mexicana de 1917", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1982.
- Carpizo, Jorge, Fiz-Zamudio, Hector y Cossio José R.** "La Jurisdicción Constitucional en Iberoamerica, en el capítulo correspondiente a México, EDITORIAL JURIDICA VENEZOLANA, ESPAÑA, MADRID LIMA, 1997. pp. 963.
- DELGADILLO Gutiérrez L. Humberto**, "El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Ed. Porrúa, México, 1996, pp. 274.

FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", 23ª Ed, Edit. Porrúa, México, 1984, pp. 324.

FERRER Eduardo, "Derecho Constitucional, 12 ed. Porrúa, México 1993. p. 166

Fix Fierro, Héctor, "Poder Judicial". *Transiciones y diseños institucionales*, María del Refugio González y Sergio López Ayllón, editores, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie Doctrina Jurídica No. 3), México, 1999, p. p. 170 y 171.

GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José, "Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional", México, Ediciones Botas, 1946, pp. 129.

HUERTA OCHOA, Carla, "Mecanismos Constitucionales para el control del poder político." UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie Estudios Jurídicos No. 1), México, 1998, p. 161.

HUERTA OCHOA, Carlos Humberto, *Funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, 1994, pp. 139

PALLARES, Jacinto, "El poder Judicial o Tratado Completo de la Organización, Competencia y Procedimientos de los Tribunales de la República Mexicana, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002, México, 2002, pp. 878.

PROCESO LEGISLATIVO, México, D.F., 5 de diciembre de 1994, Iniciativa Presidencial de reformas y adiciones a Título IV, que comprende los artículos del 108 al 114, así como los artículos 22, 73 fracción VI, base 4ª, 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PROCESO LEGISLATIVO, México, D.F., 5 de diciembre de 1994, Iniciativa Presidencial de reformas y adiciones a Título IV, del Poder Judicial, relativo a los artículos 94 al 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

RABASA, Emilio, "El Artículo 14 y el Juicio Constitucional", Edit. Porrúa, México, 1955.

RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, 6ª ed., Edit. Porrúa, México, 1982, pp. 246.

- RABASA O. Emilio.** *Historia de las Constituciones Mexicanas*. UNAM. México, 1997, pp. 425.
- TAYABAS REYES, Jorge,** Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Procuraduría General de la República, Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, México, 2000, pp. 140.
- TENA RAMÍREZ, Felipe,** "Adiciones y reformas introducidas en la Constitución de 1857", pp. 805
- TENA Ramírez, Felipe,** "Bases y leyes constitucionales de 1836" (Leyes Constitucionales, tercera y quinta), Edit. Porrúa, México, 1975, pp. 470.
- TENA Ramírez, Felipe** "Bases Orgánicas de 1843", Vigésima Edición, Edit. Porrúa, México, 1998, pp. 505.
- TENA RAMÍREZ, Felipe,** "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos", pp. 210.
- TENA RAMÍREZ, Felipe,** "Derecho Constitucional Mexicano", Trigésima Edición, Edit. Porrúa, México, Distrito Federal, 1996, pp. 653.
- TENA RAMÍREZ, Felipe,** "Leyes Fundamentales de México", Edit. Porrúa, México, 1980, pp. 225
- TENA RAMÍREZ, Felipe,** "Reglamento provisional político del Imperio Mexicano", Tercera Edición, Edit. Porrúa, México 1968, pp. 264.
- SALAS CAMPOS, G. Raúl,** "Los Delitos Fiscales", Segunda Edición, Pérez Nieto Editores, México, 1995, pp. 130.
- PORTOCARRERO, Ezquerro** "La responsabilidad del estado por falla del servicio público", Bogota, 1972, pp. 140.
- VALDÉS S, Clemente,** "El Juicio Político. La Impunidad, los Encubrimientos y otras Formas de Opresión", 2ª ed. Edit. Ediciones Coyoacán, México, 2000, pp. 212.
- ZARCO, Francisco,** *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, Instituto Nacional de Estudios Históricos y Gobierno del Estado de Puebla, México, 1987. pp. 954.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824.

<http://www.cervantesvirtual.com/servlet>

Bases Órganicas de la República Mexicana, 14 de junio de 1843

<http://www.cervantesvirtual.com/servlet>

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, Sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente, el 5 de Febrero de 1857

<http://www.cervantesvirtual.com/servlet>

Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Ed. Porrúa, México, 2003.

Código Penal Federal, publicado en la Sección Tercera del Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931.

Código Federal de Procedimientos Penales, publicado en la Sección Segunda del Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto De 1934.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, Ley publicada en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de mayo de 1995.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación de 20 de marzo de 1934.

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

Debates del Constituyente de 1917. Pág. 584.

Diario de Debates, tomo II, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación, México, 1960. Págs. 756 ss.