



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**EL RÉGIMEN LEGAL DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

CÉZAR BAÑOS ALVARADO

ASESOR: LIC. ALICIA LARA OLIVARES.

FECHA: MAYO DE 2005.

m 344188

AGRADECIMIENTOS:

A MIS PADRES:

Por su invaluable apoyo y ejemplo.
Gracias por su paciencia y su amor.
Mis logros son por ustedes y para
ustedes.

A MIS HERMANOS:

Por ser parte importante en mi vida.
Gracias por su amistad y tolerancia.

A LA FES ACATLÁN, UNAM:

Por ser una gran institución comprometida
con la excelencia educativa y por brindarme
la oportunidad de pertenecer a ella.

A DIOS:

Por todas las bendiciones recibidas.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.
NOMBRE: Cesar Baños
Alvarado
FECHA: 19-05-05
FIRMA: 

ÍNDICE.

PÁG.

INTRODUCCIÓN.....	1
--------------------------	----------

CAPÍTULO 1. PANORAMA GENERAL DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1.1 De los sujetos considerados como servidores públicos.....	1
1.2 Tipos de responsabilidades en que incurren los servidores públicos y sus bases constitucionales.....	4
1.2.1. Responsabilidad Política o Constitucional.....	5
1.2.2. Responsabilidad Penal.....	6
1.2.3. Responsabilidad Administrativa.....	11
1.2.4. Responsabilidad Civil.....	12
1.3 Antecedentes legales de las responsabilidades de los servidores públicos.....	16
1.3.1. En la Constitución de Apatzingán.....	16
1.3.2. En la Constitución de 1824.....	18
1.3.3. En las Siete Leyes Constitucionales de 1836.....	21
1.3.4. En las Bases Orgánicas de 1843.....	22
1.3.5. En el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.....	24
1.3.6. En la Constitución de 1857.....	25
1.3.6.1. La Ley Juárez.....	27
1.3.6.2. La Ley Porfirio Díaz.....	29
1.3.7. En la Constitución de 1917.....	30
1.3.7.1. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales de 1940.....	30
1.3.7.2. La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980.....	32
1.3.7.3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.....	33
1.3.7.4. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	34

CAPÍTULO 2. EL JUICIO POLÍTICO.

2.1 Conceptualización del término Juicio Político.....	36
2.2 La Responsabilidad Política en el Derecho Comparado.....	40
2.2.1. En los Estados Unidos de América.....	40
2.2.2. En Francia.....	44

2.2.3. En España.....	48
2.2.4. En Argentina.....	53
2.2.5. En Brasil.....	56
2.2.6. En Colombia.....	61
2.3 Semejanzas y diferencias entre el Juicio Político y la Declaración de Procedencia.....	69
2.3.1. Semejanzas.....	69
2.3.2. Diferencias.....	70

CAPÍTULO 3. EL PROCEDIMIENTO DE JUICIO POLÍTICO.

3.1 Sujetos de Juicio Político.....	73
3.2 Autoridades competentes.....	76
3.3 Conductas que dan origen al Juicio Político.....	77
3.4 Sanciones aplicables.....	81
3.4.1. La destitución.....	81
3.4.2. La inhabilitación.....	82
3.5 Procedimiento.....	84
3.5.1. Procedimiento ante la Cámara de Diputados.....	84
A) Denuncia.....	84
B) Etapa ante la Subcomisión de Examen Previo.....	86
C) Instrucción.....	88
D) Alegatos.....	89
E) Conclusiones de la Sección Instructora.....	89
F) Actuación del Pleno de la Cámara de Diputados.....	91
3.5.2. Procedimiento ante la Cámara de Senadores.....	93
A) Sección de Enjuiciamiento.....	93
B) Alegatos.....	93
C) Conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento.....	93
D) Jurado de Sentencia.....	94

CAPÍTULO 4. SOBRE LA ACTUACIÓN DE LA SUBCOMISIÓN DE EXAMEN PREVIO EN EL PROCEDIMIENTO DE JUICIO POLÍTICO Y DE LA COMISIÓN ENCARGADA DE SOSTENER LA ACUSACIÓN ANTE EL SENADO.

4.1 Integración de la Subcomisión de Examen Previo.....	96
4.2 Obligatoriedad de la Subcomisión de Examen Previo de dar trámite a la denuncia salvo en determinados casos.....	101
A) El denunciado debe ser sujeto de Juicio Político.....	102
B) Deben presentarse medios de prueba y la conducta imputada debe ser causal de Juicio Político.....	106
C) De los propios elementos de prueba se debe presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad	

del denunciado.....	107
4.3 Necesidad de determinar en la ley la forma en que habrá de integrarse la comisión encargada de sostener la acusación ante el Senado.....	108
CONCLUSIONES.....	113
BIBLIOGRAFÍA.....	116

INTRODUCCIÓN.

Los servidores públicos en nuestro país y sobre todo los de alto nivel, tienen un gran compromiso con la sociedad, ya que es ella quien les pone en los cargos que ocupan ya sea directa o indirectamente; sin embargo, se hace necesario el pensar si en realidad existen medios a través de los cuales se les pueda sancionar por sus actuaciones irregulares en el servicio público, y de ser así, si esos medios son eficaces y cumplen con los fines para los que fueron creados.

El régimen de gobierno republicano, representativo, democrático y federal, adoptado por nuestro país en su Carta Magna, implica entre otras cosas que el pueblo como ente soberano tiene el derecho de elegir a sus gobernantes y por lógica también para removerlos de sus cargos; todo esto a través de los mecanismos que la misma Constitución señala.

Ante lo anterior, resulta elemental que cuando aquéllos que han sido elegidos para ejercer la función pública, durante el tiempo en que desempeñen sus funciones no observan las leyes o normas establecidas, deben ser responsables ante los gobernados; sin embargo, es necesario contar con instrumentos jurídicos que respeten también los derechos y garantías que la misma Constitución consagra a favor de los inculpados.

De entre las responsabilidades existentes en materia de servidores públicos, es interesante observar que en el ámbito de la Responsabilidad Política, al hacer un análisis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (legislación de la materia), nos encontramos con que existen algunos preceptos que por su poca precisión y claridad no garantizan la seguridad jurídica a que tienen derecho los denunciados en un Juicio Político.

Dichas irregularidades podemos encontrarlas principalmente en la etapa de actuación de la Subcomisión de Examen Previo, primero en su integración y luego al fundamentar y motivar su resolución acerca del sujeto sobre el que recae la denuncia.

Tal es el caso del artículo 10 de dicha ley en su segundo párrafo, donde se regula la composición de la Subcomisión de Examen Previo, la cual debe integrarse con miembros de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, y miembros de la Comisión de Justicia; sin embargo, dicho precepto no se ha adecuado a la nueva denominación que se le ha dado a las comisiones en la nueva Ley Orgánica del Congreso General, y es el caso que al formarse la Subcomisión de manera distinta a

la que la ley señala se atenta contra el principio de seguridad jurídica en perjuicio del inculcado.

En segundo término, al hacer un análisis del artículo 12 inciso C de la ley en comento (dicho artículo regula los elementos que deberá tomar en cuenta la Subcomisión de Examen Previo para admitir o desechar la denuncia de Juicio Político), nos encontramos ante una nueva irregularidad, ya que el citado artículo debería ordenar a la Subcomisión avocarse a la identificación del sujeto denunciado y determinar si es sujeto de Juicio Político; sin embargo, lo que hace es ordenar que se determine si el sujeto es de los que se encuentran en el artículo 2 de la misma ley, mismo que nos remite al artículo 108 constitucional, en donde se encuentran sujetos diferentes a los que tienen Responsabilidad Política. Con lo cual nos encontramos nuevamente ante una situación que no le brinda al inculcado la seguridad jurídica a que tiene derecho, ya que al dictar su resolución la Subcomisión no la podrá fundar ni motivar adecuadamente por los motivos que explicaremos en el desarrollo de la presente investigación.

Y por último, observamos también que la ley de la materia no señala claramente cual será el criterio utilizado para designar a los diputados que deban sostener la acusación ante el Senado; lo cual atenta contra el principio de seguridad jurídica en perjuicio del indiciado; incidiendo negativamente en el desarrollo del procedimiento al cuestionarse la legitimidad de los Diputados acusadores.

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo demostrar las violaciones al principio de seguridad jurídica que se realizan en el actual procedimiento de Juicio Político en perjuicio del denunciado, y proponer las medidas necesarias para corregir dichas violaciones; lo que se busca es obtener un procedimiento mucho más eficaz y transparente, y que por supuesto respete las garantías de los inculcados.

Es por todo lo anterior, que es necesario adecuar los preceptos legales correspondientes en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para obtener un procedimiento de Juicio Político transparente y respetuoso del principio de seguridad jurídica; tales ajustes se lograrían en gran medida con:

1) La adecuación del artículo 10 de la ley a la nueva denominación que se la ha dado a las comisiones en la nueva Ley Orgánica del Congreso General, ajustándose así al principio de seguridad jurídica. 2) El señalamiento expreso que se haga en el artículo 12 inciso C, de que la Subcomisión debe determinar si el denunciado es sujeto de Juicio Político, eliminando la parte conducente en que erróneamente se hace referencia al artículo 2 de la ley de la materia; y 3) Con la precisión legal

de la integración de la comisión encargada de sostener la acusación ante el Senado, es decir, estableciendo de manera clara y precisa como habrá de conformarse dicha comisión; para que su origen sea más transparente y sin perjudicar la esfera jurídica del denunciado, derivando en un procedimiento de Juicio Político mucho más eficaz, transparente y apegado a los principios jurídicos fundamentales.

CAPÍTULO 1. PANORAMA GENERAL DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1.1 DE LOS SUJETOS CONSIDERADOS COMO SERVIDORES PÚBLICOS.

El Estado para su adecuado funcionamiento necesita de una gran organización y estructura que le permita cumplir con sus cometidos de manera adecuada y eficiente, de tal manera que tiene que crear los órganos necesarios para realizar sus actividades respectivas, lo anterior a través de leyes y reglamentos.

Sin embargo, para ejercitar toda esa gran maquinaria es necesaria la intervención de las personas físicas, dado que dichos órganos no pueden manifestar por sí solos la voluntad del Estado; y es de tal manera que dichas personas físicas a través de su actuación y dentro del marco normativo establecido se convierten en agentes del Estado, es decir, en servidores públicos.

Anteriormente a las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1982, se establecía una división entre funcionarios, altos funcionarios y empleados, sin embargo, a raíz de dichas reformas quedó establecido en el artículo 108 constitucional, para efectos de determinar las responsabilidades, que debe reputarse como servidor público 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.

Por lo que podemos observar, con las reformas arriba citadas se procura un tratamiento constitucional igualitario a los funcionarios, altos funcionarios y empleados, al denominarlos a todos sin distinción,

servidores públicos, y se aplica dicho término a todos aquéllos que se desempeñan laboralmente en los órganos del Gobierno, sin consideración de rango o jerarquía. Sin embargo, es importante resaltar lo mencionado por el artículo 108 en su parte inicial, ya que nos dice que la distinción que hace de los servidores públicos, es para los efectos de las responsabilidades a que se refiere el Título IV constitucional.

De esta manera debemos asumir que para los efectos del Título IV constitucional, se considera servidor público a todos aquéllos que han sido nombrados para desempeñarse laboralmente en cualquiera de los órganos públicos de Gobierno, independientemente de su jerarquía, rango, cargo o comisión.

Sobre lo anterior, es preciso hacer notar que aunque el precepto constitucional antes citado no precisa si dentro de los representantes de elección popular se encuentran comprendidos los suplentes de diputados, senadores y miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, debe entenderse que no están comprendidos como servidores públicos por las características especiales que ostentan, ya que si bien es cierto que su nombramiento tiene su origen en la voluntad popular, también lo es que mientras tengan el carácter de suplentes no están en ejercicio de ninguna función pública, de tal manera que únicamente deben ser considerados como tales una vez que suplan al propietario del cargo de que se trate, es decir, una vez que estén real y efectivamente en ejercicio de sus funciones, de otra manera no se les puede considerar como servidores públicos.

En cuanto a las Entidades Federativas integrantes de la República, el citado artículo 108 constitucional en su parte final establece que en sus respectivas Constituciones deberán precisar en los términos del mismo artículo y para efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Como se ha podido observar la Constitución Federal únicamente enuncia a quienes tienen el carácter de servidor público, sin darnos una definición de lo que debe entenderse como tal, de igual manera sucede con los ordenamientos legales que regulan a los servidores públicos; al respecto, basándose en la naturaleza de los mismos y en la relación jurídica que les da origen, Sergio Monserrit Ortiz Soltero ha enunciado la siguiente definición:

Se debe considerar como servidor público a la persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el

órgano administrativo competente, o en su defecto que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.¹

Asimismo, Narciso Sánchez Gómez define al servidor público de la siguiente manera:

El servidor público es la persona física, que desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los Poderes del Estado, bajo un régimen jurídico de Derecho Público, y que lleva como finalidad atender necesidades sociales. En otras palabras, el servidor público es el individuo que adquiere un encargo especial del Estado, para atender funciones del mismo por mandato legal y para beneficio del pueblo.²

De tal manera tenemos que, en la actualidad la expresión servidor público es la que se usa en la práctica para designar o referirnos a cualquier persona física, que desempeña un empleo, cargo, comisión o algún puesto en la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, o en los Poderes Legislativo y Judicial de dichas Entidades Públicas desde la más alta jerarquía o relevancia funcional hasta los de menor categoría que hacen las veces de simples auxiliares o colaboradores de quienes detentan un mando, autoridad o superioridad de cualquier función pública.

El servidor público, por lo que hemos podido observar, es el motor de la función pública, sin el cual simplemente el Estado no podría cumplir con sus fines. Pero es innegable que los servidores públicos también pueden incurrir en diversos tipos de responsabilidades en el desempeño de sus funciones.

En un estado de derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de sus facultades que

¹ Monserit Ortiz Soltero, Sergio, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Porrúa, México, 1999. Pág. 5.

² Sánchez Gómez Narciso, Primer curso de Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1998, Pág. 375.

expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el estado de derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los Mexicanos. El estado de derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.³

1.2 TIPOS DE RESPONSABILIDADES EN QUE INCURREN LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SUS BASES CONSTITUCIONALES.

En primer término es preciso determinar el significado de la palabra responsabilidad, la cual “proviene de *respondere*, que significa “*inter alia*”: prometer, merecer, pagar, así *responsalis* significa: el que responde (fiador). En un sentido más restringido *responsum* (responsable) significa: el obligado a responder de algo o de alguien.”⁴

Guillermo Cabanellas en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual define a la responsabilidad como:

Obligación de reparar y satisfacer por uno mismo, o en ocasiones especiales por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado. Deuda moral. Cargo de conciencia por un error. Deber de sufrir las penas establecidas para los delitos o faltas cometidas por dolo o culpa. Capacidad para aceptar las consecuencias de un acto consciente y voluntario. En el orden de los valores entraña el esfuerzo de dar órdenes y el deber de estar a las consecuencias que pueden representar la culpa en la frustración y la gloria en el éxito venturoso. En el mundo jurídico, su realización cabal, integra fundamental pieza en las relaciones humanas y para restablecer la estricta equidad en lo patrimonial y de discernimiento retributivo acorde

³ Herrera Pérez Agustín, Legislación Federal sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Porrúa, México, 1998, Pág. 27.

⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV, Porrúa, México, 2002, Pág., 1232.

con la conducta humana especialmente en sus manifestaciones negativas. Esto es, el que causa daño a otro asume la responsabilidad de pagarle los daños y perjuicios o ser sancionado conforme a la gravedad de la falta, daño o delito.⁵

En lo que respecta a los servidores públicos, sin distinción de rangos o jerarquías, cuando hay falta de cumplimiento de las obligaciones que les han sido encomendadas, sin importar si es un Secretario de Estado o un modesto auxiliar, su conducta da origen a diversas formas de responsabilidad que tanto la legislación federal como las locales distinguen y sancionan.

En nuestro sistema jurídico podemos encontrar cuatro tipos de responsabilidad en que incurren los servidores públicos en desempeño de sus funciones, los cuales se encuentran previstos en el Título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 108 al 114, y que a saber son: Responsabilidad Política o Constitucional, Responsabilidad Penal, Responsabilidad Administrativa y Responsabilidad Civil.

A continuación daremos una breve explicación de los mismos a efecto de poder diferenciarlos y tener los fundamentos necesarios para poder profundizar en el estudio del tema que nos ocupa.

1.2.1. Responsabilidad Política o Constitucional.

La Responsabilidad Política o Constitucional es aquella que tienen determinados servidores públicos federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, y también la que tienen ciertos servidores estatales cuando con su conducta incurran en violación a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.

Es necesario hacer notar que este tipo de responsabilidad no es aplicable a todos los servidores públicos, tal como lo dispone el artículo 109 constitucional en su fracción primera, sino únicamente a aquéllos que señala el artículo 110 constitucional, los cuales, por sus características podemos decir que son servidores públicos que tienen atribuidas altas facultades que inciden en el desarrollo del país, (como es el caso de un

⁵ Cabanellas, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1981, tomo VII, Pág. 191.

Secretario de Despacho, de un Ministro de la Suprema Corte de Justicia, o de un Diputado o Senador) y por lo mismo, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales.

Aunque la materia de nuestro estudio es la Responsabilidad Política a nivel federal, es preciso señalar que también existen las Responsabilidades Políticas en los ámbitos locales por otro tipo de violaciones distintas a los que señala el Título cuarto de la Constitución de la República, pero por supuesto sin contraponerse a ella.

La base constitucional de la Responsabilidad Política la encontramos en el artículo 109 de nuestra Constitución en su fracción primera; el cual dice que: 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.

Asimismo el procedimiento para sancionar este tipo de responsabilidad encuentra sus bases en el artículo 110 constitucional.

La Responsabilidad Política es la que particularmente nos interesa por ser la materia de la presente investigación y que habremos de estudiar a fondo un poco más adelante.

1.2.2. Responsabilidad Penal.

De acuerdo a la legislación Mexicana la comisión de delitos deberá ser perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, sin embargo, para proceder penalmente contra servidores públicos federales con inmunidad jurisdiccional, es necesario que la Cámara de Diputados declare por mayoría absoluta de sus miembros en sesión, si ha lugar o no de proceder contra el inculpado.

El Presidente de la República únicamente podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Para poder proceder penalmente contra el Presidente, solamente habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, quien dictará la Declaración de Procedencia si a su juicio procede la denuncia penal.

La Declaración de Procedencia es un procedimiento sumario de tipo político y materialmente jurisdiccional, que se instaura en contra de los servidores públicos que gozan de inmunidad jurisdiccional para posibilitar la procedencia de la acción penal que se derive de las denuncias penales que se interpongan en su contra.⁶

Los servidores públicos que gozan de inmunidad jurisdiccional de acuerdo al artículo 111 de nuestra Constitución Federal son los siguientes:

- Los Diputados y Senadores del 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.
- El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

También gozan de esta protección tratándose de delitos federales, 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; pero en estos casos, aunque se seguirá el mismo procedimiento, 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.

No obstante que los servidores públicos son responsables penalmente por cualquier delito que cometan en ejercicio de sus funciones, existen varias figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente

⁶ Monserrat Ortiz Soltero, Sergio, Ob. Cit. Pág. 238.

deberá tener la calidad de servidor público, (Título décimo del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224) dichos delitos son:

- Ejercicio indebido de servicio público.
- Abuso de autoridad.
- Desaparición forzada de personas.
- Coalición de servidores públicos.
- Uso indebido de atribuciones y facultades.
- Concusión.
- Intimidación.
- Ejercicio abusivo de funciones.
- Tráfico de influencia.
- Cohecho.
- Peculado.
- Enriquecimiento ilícito.

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

En nuestra legislación existe la inmunidad jurisdiccional (también llamada fuero constitucional) que se otorga a ciertos servidores públicos a quienes ya nos hemos referido anteriormente, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo.

La inmunidad es un privilegio que otorga la Constitución a ciertos servidores para protegerlos de denuncias penales infundadas que pudieran ser consecuencia de revanchas políticas o intereses particulares.

Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se puede proceder penalmente contra el funcionario sin la

autorización previa de la Cámara de Diputados, autorización denominada Declaración de Procedencia.⁷

Sin embargo, es legalmente procedente que presentada la denuncia penal, el Ministerio Público integre la averiguación previa para determinar la presunta comisión ilícita, ya que la inmunidad procesal se refiere a la imposibilidad que tienen las autoridades jurisdiccionales competentes para ejercer la acción penal en contra del servidor público presunto responsable, y es claro que la averiguación previa de ninguna manera forma parte de la acción penal.

En el mismo sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis Jurisprudencial dictada por el Pleno que se cita a continuación:

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: III, junio de 1996 Tesis P./J. 37/96 Página 388

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUERO,
CONCEPTO DE. *El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamentos, así como para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos.*

Controversia constitucional 11/95. Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador

⁷ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Porrúa, México, 2001, Pág. 25.

General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador General de la República. 26 de Marzo de 1996. unanimidad de once votos. Ponente: Presidente José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Jesús Casarrubias Ortega.

El procedimiento para la Declaración de Procedencia es semejante al correspondiente para el Juicio Político en su etapa ante la Cámara de Diputados, ya que en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece que se actuará en lo pertinente de acuerdo con lo previsto para el Juicio Político.

Si la resolución que dicte la Cámara de Diputados es negativa, deberá suspenderse todo procedimiento ulterior, sin embargo, cuando el servidor público inculcado haya concluido su encargo, la imputación por la comisión del delito podrá continuar su curso a partir de ese momento, dado que la resolución que dicta la Cámara no prejuzga sobre los fundamentos de la acusación.

Si la Cámara antes citada declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que se proceda de acuerdo a la ley.

No se requiere Declaración de Procedencia cuando el servidor público cometa un delito mientras no se encuentre en funciones o se encuentre separado de su encargo, a menos que haya vuelto a desempeñar sus funciones o haya sido nombrado para desempeñar otro cargo distinto, pero que le dé inmunidad jurisdiccional.

La responsabilidad por delitos cometidos por cualquier servidor público, durante el tiempo de su encargo, 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 que el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111 constitucional.

El efecto de la Declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal, si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado 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.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo a la legislación penal, y tratándose de delitos por los cuales el autor obtenga un beneficio o cause un daño o perjuicio patrimonial, la sanción deberá graduarse de acuerdo al beneficio obtenido o al daño o perjuicio causado con su conducta ilícita.

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

Las bases constitucionales de la Responsabilidad Penal de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones las encontramos en el artículo 109 constitucional en su fracción segunda cuyo texto nos dice que: la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y los fundamentos constitucionales de la Declaración de Procedencia están situados en los artículos 111 y 112 de nuestra Constitución.

1.2.3. Responsabilidad Administrativa.

La Responsabilidad Administrativa es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, con sus actos u omisiones afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

A fin de salvaguardar estos principios que rigen el servicio público, los servidores públicos deberán cumplir con las obligaciones que previenen las veinticuatro fracciones del artículo octavo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En este tipo de responsabilidad, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que podemos encontrar diversas disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las Dependencias o Entidades.

La base constitucional de la Responsabilidad Administrativa la encontramos en el artículo 109 fracción III, que señala que 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.

Nuestra Constitución en su Título IV dispuso las prevenciones legales sobre las que debió expedirse la ley de responsabilidades en materia administrativa:

Se establecieron como criterios para determinar la conducta del servidor público los principios antes señalados, y sobre estos criterios gira el catálogo de obligaciones que contempla la ley reglamentaria.

Se dispuso la publicación de leyes sobre Responsabilidades Administrativas que contemplaran: las obligaciones a que nos hemos referido anteriormente, las sanciones por los actos u omisiones en que incurran los sujetos de dichas leyes, así como las autoridades para aplicarlas y los procedimientos correspondientes.

Estableció que las sanciones, además de las que establecieran las leyes, consistirían en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y que éstas deberían establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos o con los daños o perjuicios causados por el responsable, sin que pudieran exceder de tres tantos de éstos.

Dejó a cargo de la ley respectiva señalar los casos de prescripción de las Responsabilidades Administrativas, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones de que se trate; sin embargo, puntualizó que cuando la conducta fuese grave, los plazos de prescripción no serían menores a tres años.

Dado que la Constitución Mexicana no establece un catálogo de servidores públicos que sean sujetos de Responsabilidad Administrativa como lo hace con los sujetos de Responsabilidad Política y Penal, es obvio que lo serán los servidores públicos en general; sin embargo, hay que recordar que su ámbito de aplicación es federal, es decir, para aquellos servidores públicos que desempeñen un empleo cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal.

1.2.4. Responsabilidad Civil.

En términos generales se concibe a la Responsabilidad Civil, como la consecuencia que sufre una persona por la violación de un derecho ajeno, y que por lo tanto debe afrontar la obligación jurídica de no dañar a nadie, o en otras palabras, el compromiso de pagar los daños causados. En efecto, dicha Responsabilidad consiste en la obligación que tiene una persona de indemnizar a otra por los daños y perjuicios que se le han causado.

La Responsabilidad Civil de los servidores públicos es aquélla que se finca cuando por negligencia, descuido, irresponsabilidad o engaño, se ocasionan daños o perjuicios a los intereses patrimoniales de los particulares o del Estado, y en tal caso deben ser resarcidos o indemnizados los bienes o derechos dañados, de conformidad con las normas jurídicas observables.⁸

En la exposición de motivos de las reformas al Título IV constitucional hechas en 1982 se menciona que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se compone de cuatro modalidades, los cuales son: Penal, Civil, Política y Administrativa. Respecto a la Responsabilidad Civil, en primer término en el párrafo octavo del artículo 111 constitucional, se hace mención de la misma, y el texto solamente nos indica que en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá Declaración de Procedencia.

De acuerdo con el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez,⁹ la justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que nadie tiene derecho de dañar a otro, y encuentra apoyo constitucional en los artículos 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 los casos previstas en la Constitución y con las modalidades que dicte el interés público.

En concordancia con lo anterior, si nadie está obligado a sufrir un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio sin justa causa, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en Responsabilidad, esta opinión es fortalecida con el texto del artículo 1910 del Código Civil Federal que nos dice que, el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Así, de acuerdo con el maestro Delgadillo Gutiérrez, el principio Romano contenido en la Lex Aquilia establecía que quien produce un daño está obligado a repararlo, de donde deriva que el Estado, como persona

⁸ Sánchez Gómez Narciso, Primer curso de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1998, Pág. 444.

⁹ Cfr. Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Ob. Cit. Pág. 27.

sometida al derecho, no debe quedar excluido de cumplir con dicha obligación.

En opinión de algunos tratadistas, la Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos, en sentido estricto, debe ser imputada directamente al Estado, porque los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan en nombre de los poderes públicos, y no a título personal o individual, por lo que los daños que pudieran causar a los intereses de los particulares, deben ser imputados al ente público del que dependen, para que éste responda por ellos, independientemente de la Responsabilidad Administrativa que el Gobierno les pueda fincar por la ilegalidad de la conducta de que se trate.

Actualmente, con las adiciones que se le hicieron al artículo 113 de la Constitución Federal, mediante decreto publicado el 14 de junio del año 2002, de acuerdo al nuevo texto constitucional, la responsabilidad del Estado deberá ser objetiva y directa.

Para reglamentar el texto constitucional antes citado, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2004, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, misma que entró en vigor el primero de enero del año 2005.

Dicha ley de acuerdo a su artículo 1, tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

También establece en el mismo artículo, que la responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa; y que se entiende por actividad administrativa irregular, aquélla que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Asimismo, señala la ley en comento que las indemnizaciones que se paguen, se harán con cargo al presupuesto del ente público federal de que se trate, y que dichos pagos estarán sujetos a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente.

A su vez, el artículo 12 de dicha ley establece que las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral.

Los procedimientos de Responsabilidad Patrimonial se iniciarán por reclamación de la parte interesada, quien podrá presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Los particulares en su demanda, deberán señalar, en su caso, el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular.

El procedimiento de Responsabilidad Patrimonial deberá ajustarse, además de lo dispuesto por su ley reglamentaria, a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, en la vía jurisdiccional.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, determina en su artículo 31 que el Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave. El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.

Asimismo, el artículo 1928 del Código Civil Federal, expresa que el que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.

Podemos tomar como base constitucional lo mencionado en nuestra Constitución en su artículo 111 párrafo octavo, que determina que en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá Declaración de Procedencia.

De igual manera podemos tomar como base constitucional lo establecido en el artículo 113 párrafo segundo que nos dice:

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 procedimiento que establezcan las leyes.

1.3 ANTECEDENTES LEGALES DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El régimen legal de las responsabilidades de los servidores públicos no puede ser separado en forma total para su estudio de las normas constitucionales, que es en donde encuentran su origen, y dado que, la Norma Fundamental delimita los campos de sujeción de los servidores públicos y el alcance de la competencia de las autoridades dentro de un ámbito material de validez determinado; es por eso que realizaremos un estudio de las leyes que han regulado las responsabilidades de los servidores públicos en nuestro país al mismo tiempo que los preceptos constitucionales que les han dado origen.

1.3.1. En la Constitución de Apatzingán.

En los principios de la nación Mexicana como tal, aparece en primer término como documento constitucional y primera Ley Fundamental redactada en el país, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida también como “Constitución de Apatzingán”, de fecha 22 de octubre de 1814.

En dicho documento ya podíamos encontrar un mecanismo para determinar la responsabilidad de los servidores públicos, dicho mecanismo era el Juicio de Residencia, y los sujetos que podían ser enjuiciados eran: los titulares de los Ministerios, Diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia, y en general, todo empleado público.

La Residencia que tiene su origen en el Derecho Romano, se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales Españoles, que al extender su vigencia al nuevo mundo descubierto, terminarían arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicara dicho juicio hasta llegada de la independencia. Y a partir de ésta en 1824, por citar el texto constitucional que organiza la vida republicana e independiente de México, se instaura el llamado sistema del Juicio de Responsabilidad.¹⁰

¹⁰ Barragán José, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Porrúa, 1984, Pág. 30.

El fundamento se encontraba en diversos preceptos, entre ellos el artículo 59 de la Constitución de Apatzingán, que decía:

Los Diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún caso ni tiempo 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 herejía y por los de apostasia, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.¹¹

De las responsabilidades que mencionaba el precepto citado, debía conocer el Tribunal de Residencia que estaba conformado por siete Jueces que el Congreso elegía por suerte entre aquéllos que nombraban las Juntas Provincianas, contaba además, con un Presidente Vitalicio, un Secretario que era nombrado por el Congreso, y con un Fiscal que se encargaba de las acusaciones en los casos en que el Tribunal debía actuar de oficio.

El Tribunal de Residencia era una institución heredada de la Colonia, que pretendía evaluar el desempeño de los funcionarios una vez terminado su encargo, dándole oportunidad a los ciudadanos para que presentaran sus quejas respecto de los mismos.

En el capítulo XIX quedaron establecidas las funciones del Tribunal, se determinaba la procedencia del juicio, y se disponía su aplicación a todos los miembros del Gobierno sin distinción alguna.

De esta manera, disponía el artículo 150:

Los individuos del Gobierno se sujetarán, asimismo, al Juicio de la Residencia; pero en el tiempo de su administración

¹¹ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. Ob. Cit. Pág. 41.

solamente podrán ser acusados por los delitos que manifiesta el artículo 59 y por la infracción del artículo 166.¹²

A su vez el artículo 166 decía:

No podrá el Supremo Gobierno:

Arrestar a ningún ciudadano en ningún caso más de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término deberá remitir el detenido al Tribunal competente con lo que se hubiere actuado.¹³

El procedimiento era sumario ya que sólo podía durar tres meses, existía un recurso que podía interponerse y éste era el de suplicación, que únicamente podía durar un mes más.

Cabe mencionar que si bien se había hecho un esfuerzo para determinar las responsabilidades en que pudieran incurrir los servidores públicos, ciertamente el camino hacia un sistema de responsabilidades más eficaz apenas estaba iniciando, es así que no encontramos todavía algún antecedente sobre Responsabilidad Administrativa y menos aún sobre Responsabilidad Civil.

Aunado a lo anterior, en el Juicio de Residencia habían ciertas imprecisiones respecto de varios factores, tales como las causas de Residencia, “en ninguna parte de la Constitución se decía en que consistían esas causas o Juicios de Residencia, ni que efectos, ni que sanciones tenía la resolución que en ellas se dictaba, así lo único evidente es que nada estaba claro.”¹⁴

1.3.2. En la Constitución de 1824.

Habiéndose terminado la lucha por la independencia, era necesario un Ordenamiento Constitucional sobre el que se sentaran las bases de la nueva Nación, de esta manera y tomando como modelo a la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica; el 3 de octubre de 1824 es aprobada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

¹² Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808- 1997*, Porrúa, México, 1997. Pág. 152.

¹³ Ídem. Pág. 153.

¹⁴ Valdés S. Clemente, *El Juicio Político, la impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión*. Ediciones Coyoacán, México, 2000, Pág. 80.

En la Constitución de 1824 ya no se hablaba del Juicio de Residencia, sin embargo, si se contemplaba un sistema para determinar responsabilidades a determinados servidores públicos tales como, el Presidente y el Vicepresidente de la República, Diputados, Senadores, Gobernadores de los Estados, Secretarios de Despacho y los miembros de la Corte Suprema de Justicia.

En dicha Ley Fundamental únicamente se hacía referencia a responsabilidades básicamente de tipo penal, se seguía un procedimiento parecido a la Declaración de Procedencia actual, en el que de acuerdo al artículo 38 de dicha Constitución, cualquiera de las Cámaras podía erigirse en Gran Jurado para conocer de las acusaciones, y debían determinar si había o no lugar a la formación de causa (artículo 40), salvo cuando se trataba de diputados, caso en que debería conocer la Cámara de Senadores, y cuando se trataba de Senadores era la Cámara de Diputados la encargada de resolver el asunto.

Asimismo, había casos en que se facultaba exclusivamente a la Cámara de Diputados para erigirse en Gran Jurado, tal como lo marcaba el artículo 39:

Artículo 39. - la Cámara de Representantes hará exclusivamente de Gran Jurado, cuando el Presidente o sus Ministros sean acusados por actos en que hayan intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno en razón de sus atribuciones. Esta misma Cámara servirá del mismo modo de Gran Jurado en los casos de acusación contra el Vicepresidente, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino.¹⁵

Es curioso observar que los legisladores de 1824, en su gran admiración y predilección hacia la Constitución Norteamericana, copiaron íntegramente algunos artículos, tal es el caso del antes citado, en el que nos habla de "Cámara de Representantes" (propia de la Constitución Norteamericana) cuando la propia Constitución de 1824 establecía que el Poder Legislativo se integraba por una Cámara de Diputados y otra de Senadores.

¹⁵ Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Pág. 172.

El efecto del procedimiento contemplado por el legislador de 1824, era separar al acusado de su encargo y ponerlo a disposición del Tribunal competente, que era la Corte Suprema de Justicia, quien estaba facultada por el artículo 137 que en su parte conducente decía:

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

V. Conocer:

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

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

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

Cuarto. De las de los Secretarios del Despacho, según los artículos 38 y 40.

Quinto. De los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y Cónsules de la República.¹⁶

Y cuando se trataba de algún miembro de la Corte Suprema de Justicia, debía conocer un Tribunal especial formado por abogados calificados, que eran escogidos por la Cámara de Diputados votando por Estados, según lo establecía el artículo 139 de dicha Constitución.

De las peculiaridades que podemos observar en esta Carta Magna, podemos mencionar por ejemplo, las causas por las que el Presidente de la República podía ser acusado y que eran las siguientes: por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de Gobierno, por cohecho o soborno, por actos dirigidos manifiestamente a

¹⁶ Ídem. Pág. 188.

impedir que se hicieran las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, o a que éstos se presentaran a servir sus destinos en las épocas señaladas en la Constitución, o a impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de sus facultades.

Asimismo, los demás servidores públicos mencionados anteriormente, podían ser acusados por cualquier delito que hubieran cometido en el tiempo de sus empleos. Los Gobernadores podían ser acusados por infracciones a la Constitución Federal, leyes de la Unión, u órdenes del Presidente que no fueran manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados contrarias a la misma Constitución y leyes.

1.3.3. En las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

En la primera Constitución centralista de nuestro país, la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos se dirigía principalmente al ámbito penal, puesto que se hablaba de delitos comunes y delitos oficiales, de igual manera los sujetos de las mismas eran un reducido número de servidores públicos, entre los que estaba el Presidente de la República, Senadores, Diputados, Ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios del Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos.

Se distinguían como ya hemos dicho, dos tipos de delitos, los comunes y los oficiales.

Tratándose de delitos comunes, no se podía intentar acusación criminal contra el Presidente de la República desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su Presidencia, ni contra los Senadores desde el día de su elección hasta que pasaran dos meses de terminar su encargo, ni contra los Ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios del Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos, sino ante la Cámara de Diputados; y si el acusado fuera Diputado en el tiempo de su diputación y dos meses después, o si el Congreso estuviere en receso la acusación se haría ante el Senado.

En los delitos oficiales los tiempos en que podían ser acusados los servidores públicos eran los mismos, se mencionaban algunos artículos específicos de la Constitución cuya violación era causa de acusación.

La acusación debería hacerse ante la Cámara de Diputados, quien si declaraba que había lugar a la acusación, debía nombrar a dos de sus miembros para que la sostuvieran ante el Senado.

Las sanciones que podía imponer la Cámara de Senadores en su fallo por comisión de delitos oficiales, solo consistían en la destitución e inhabilitación del acusado, pero si a juicio del Senado merecía mayores penas, podía ponerlo a disposición de un Tribunal competente.

En los delitos comunes, una vez hecha la acusación, si el sentido de la declaración era que había lugar a la formación de causa, debería ponerse al reo a disposición del Tribunal competente para ser juzgado.

Sin embargo, cuando el acusado fuera el Presidente de la República, era necesario que la resolución afirmativa fuera confirmada por la otra Cámara, lo que hacía bastante intrincado y lento el procedimiento.

Tanto en el caso de delitos oficiales como de delitos comunes, si la resolución era afirmativa el acusado era suspendido en el ejercicio de sus funciones y de sus derechos de ciudadano.

1.3.4. En las Bases Orgánicas de 1843.

En este ordenamiento jurídico, que establecía un sistema centralista al igual que el anterior, en materia de responsabilidad de los servidores públicos seguía una tendencia similar al establecido en la Constitución de 1836 donde se limitaba a regular principalmente la Responsabilidad Penal.

Ni los Diputados ni Senadores podían ser juzgados en causas criminales durante el tiempo en que desempeñaran su encargo y dos meses después. Sin embargo, destaca especialmente el hecho de que en los mismos términos, tampoco podían ser juzgados en asuntos de orden civil, pues así lo establecía dicho ordenamiento:

Artículo 73. los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que viertan y votos que emitan en el desempeño de sus funciones, sin que en ningún tiempo, ni por autoridad alguna puedan ser molestados por estas causas.

Artículo 74. los Diputados y Senadores no podrán ser juzgados en sus causas criminales y civiles durante su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida por la Constitución y las leyes.¹⁷

Para determinar si procedía o no la formación de causa contra un Diputado o Senador, debía hacerse la denuncia ante la Cámara a la cual perteneciera el presunto responsable.

Tratándose de los Secretarios del Despacho, Ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, Consejeros de Gobierno y Gobernadores de los Departamentos, podían conocer de la acusación cualquiera de las dos Cámaras.

Asimismo, las Bases Orgánicas facultaban a la Corte Suprema de Justicia para conocer de las causas criminales y civiles de los servidores públicos cuando se hubiere declarado formación de causa contra los mismos; el artículo 118 asentaba al respecto en su parte conducente:

Artículo 118. - Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:

I. Conocer en todas instancias de las causas criminales que se promuevan contra los funcionarios públicos que 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 en que hagan de actores los funcionarios de que habla la fracción anterior, siempre que entre ellos lo soliciten en cualquier estado del negocio aun en acto de citación para sentencia.

¹⁷ Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Pág. 223

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

VIII. Conocer de las causas de responsabilidad de los Magistrados de los Tribunales Superiores de los Departamentos.

IX. Conocer de las causas criminales que deban formarse contra los subalternos inmediatos de la Suprema Corte de Justicia por falta de accesos o abusos cometidos en el servicio de sus destinos.¹⁸

En el caso de denuncias por delitos oficiales contra el Presidente de la República, merecía una atención especial, pues deberían reunirse las dos Cámaras en calidad de Jurado para hacer la determinación correspondiente, de igual manera sucedía en caso de que los acusados fueran el Ministerio en su totalidad o todos los miembros de la Corte Suprema.

El Presidente de la República no podía ser acusado ni procesado durante el tiempo en que desempeñara su encargo y un año después, sino por los siguientes delitos oficiales: delitos de traición contra la independencia nacional y contra la forma de gobierno establecida. Tampoco podía ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

1.3.5. En el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

A través de este documento se reestableció el orden federal de gobierno y se declaró vigente con algunas reformas, la Constitución de 1824.

Dentro de tales reformas estaban las referentes a las responsabilidades de los servidores públicos, ya que a diferencia del ordenamiento Constitucional de 1824, en este nuevo documento la Cámara de Diputados tenía la facultad exclusiva para erigirse en Gran Jurado, para declarar si procedía o no la formación de causa contra los altos funcionarios señalados por la Constitución.

¹⁸ Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Pág. 230.

Si se declaraba que procedía la formación de causa y el delito fuese común, se pasaba el expediente a la Suprema Corte y ésta decidía el asunto; si el delito era de los oficiales, tocaba al Senado declarar si el acusado era o no culpable y tocaba a la Suprema Corte imponer la pena de acuerdo a la ley. Así lo establecía el artículo 13:

Artículo 13. - Declarado que ha lugar a la formación de causa, cuando el delito fuere común, pasará el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio, el Senado se erigirá en Jurado de Sentencia, y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la Suprema Corte designará la pena, según lo que prevenga la ley.¹⁹

El Presidente de la República era responsable de los delitos comunes cometidos durante el ejercicio de su encargo y aún de los oficiales, siempre que el acto en el que consistieran, no estuviera autorizado por la firma del Secretario del Despacho responsable. Los Secretarios del Despacho respondían de todas las infracciones a la ley que cometieran. Debía entenderse que también eran sujetos de responsabilidad los funcionarios que mencionaba la Constitución de 1824.

1.3.6. En la Constitución de 1857.

La Constitución de 1857 no difirió mucho de la promulgada en 1824 en cuanto a la organización del Estado y su pronunciamiento fundamental fue en favor de las garantías individuales.

Con el establecimiento de la Constitución liberal de 1857 se dieron algunos avances en materia de responsabilidad de servidores públicos, ya que para su regulación en la Carta Magna, se le dedicó un Título especial que era el Título cuarto, denominado “De la responsabilidad de los funcionarios públicos”, y que comprendía del artículo 103 al 108.

¹⁹ Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Pág. 473.

Asimismo, bajo su vigencia se dictaron las primeras leyes tendientes a regular las responsabilidades a que se refería el Título antes citado.

Los sujetos de responsabilidad estaban señalados en el artículo 103, y eran los siguientes: Los Diputados al Congreso de la Unión (hay que recordar que en aquel entonces teníamos un sistema unicameral y no existía el Senado), los miembros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios del Despacho, los Gobernadores de los Estados e incluso el Presidente de la República.

Todos los funcionarios arriba mencionados eran responsables de los delitos fueran comunes u oficiales, que cometieran en el tiempo de su encargo o en ejercicio del mismo.

Sin embargo, el Presidente únicamente podía 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.

Cabe señalar que en el artículo en comento ya se hacía mención de las faltas oficiales, aunque únicamente limitándose a decir que los sujetos antes citados, eran responsables por las faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de su encargo.

Lo que hacía el Congreso era declarar por mayoría absoluta si había lugar al juicio, es decir, dar una Declaración de Procedencia para pasar a los tribunales comunes si se trataba de delitos comunes, o a la Suprema Corte de Justicia si se trataba de delitos oficiales, según lo establecían los artículos 104 y 105 constitucionales, los cuales se transcriben a continuación:

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

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

El Jurado de Sentencia tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Ésta, 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.²⁰

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podía exigirse durante el periodo en el que el funcionario ejerciera su encargo y un año después.

Algunos de los temas trascendentes que se instauraron en el Título cuarto de la Constitución, fueron principalmente dos: primero, en el artículo 106 se determinó que declarada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no podía concederse al reo la gracia del indulto; y segundo, se estableció en el artículo 108 que en las demandas del orden civil no existía ni el fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

Tampoco en esta Constitución fue posible desarrollar un sistema de responsabilidades más amplio, es decir, que fuera más allá de las Responsabilidades Políticas y Penales, y que abarcara a los servidores públicos en su totalidad. Se seguía dejando de lado a la Responsabilidad Administrativa y se tocaba muy ligeramente la Responsabilidad Civil.

De este ordenamiento constitucional, se desprendieron dos leyes que regularon las responsabilidades de los funcionarios públicos citadas en el Título cuarto, la Ley Juárez del 3 de noviembre de 1870, y la Ley Porfirio Díaz del 6 de junio de 1886.

1.3.6.1. La Ley Juárez.

En la Ley Juárez decretada el 3 de noviembre de 1870, quedaron establecidos los delitos faltas y omisiones oficiales de los altos funcionarios

²⁰ Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Pág. 624.

de la Federación (sin hacer alusión a los demás empleados, siguiendo lo marcado por la Constitución de 1857). Los sujetos de esta ley son los mismos que señalaba la norma constitucional de 1857 en su artículo 103, tratándose del Presidente de la República sólo se le podía acusar durante el tiempo de su encargo por traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Señaló como delitos oficiales los siguientes: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, 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, y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años.

La determinación de faltas oficiales de los 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 materias de poca importancia, y señaló como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

Finalmente, reguló otra 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 comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.²¹

Los procedimientos contemplados por la ley para determinar las responsabilidades estaban en concordancia con lo estipulado por los artículos 103 y 104 de la Constitución de 1857.

Cuando se trataba de delitos oficiales, el Congreso integrado solamente por la Cámara de Diputados, actuaba como Jurado de Acusación y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia, situación que debió cambiar al reimplantarse el sistema bicameral en 1875, siendo entonces la Cámara de Senadores la que debía fungir como Jurado de Sentencia.

Cuando se trataba de faltas u omisiones oficiales el procedimiento era similar, y el Jurado llamado de Acusación era realmente el que decidía sobre la culpabilidad y solamente quedaba al Jurado de Sentencia imponer la pena correspondiente.

²¹ Cfr. Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Ob. Cit; Págs. 44 y 45.

Además, el Jurado de Acusación en su resolución en caso de que considerara que existían delitos comunes, debía de contemplar dos aspectos, el primero era determinar la culpabilidad del acusado por faltas u omisiones oficiales y además la solicitud de Declaración de Procedencia por los delitos comunes.

1.3.6.2. La Ley Porfirio Díaz.

El 6 de junio de 1886, durante el Porfiriato, fue decretada la segunda ley que regulaba las responsabilidades de los funcionarios públicos señaladas en la Constitución de 1857, y que fue llamada "Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal".

La ley de 1886 (Ley Porfirio Díaz) es en varios aspectos muy parecida a la Ley Juárez, contemplaba los mismos sujetos de responsabilidad, reconocía responsabilidades por delitos comunes y por delitos faltas y omisiones oficiales; sin embargo, a diferencia de aquélla señalaba de una manera mucho más clara la Declaración de Procedencia en caso de delitos comunes cometidos por los sujetos que preveía el artículo 103 constitucional.

En un capítulo específico regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la *-Declaración de inmunidad-* para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra.

Dicho procedimiento podía culminar con la Declaración de Procedencia o de que *-no ha lugar a proceder-*, dentro de la propia Cámara de Diputados, denominada Gran Jurado.

Además de las resoluciones a que se hace 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 procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.

Respecto de los delitos faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el Jurado de Acusación y el Jurado de Sentencia, pero no se especificaron los delitos oficiales para cuya identificación remitía a los Códigos Penales de 1872 y 1929.²²

²² Cfr. Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Ob. Cit; Págs. 46 y 47.

Después de la “Ley Porfirio Díaz” no hay alguna innovación importante que se hubiera hecho en la materia.

1.3.7. En la Constitución de 1917.

Con la elaboración de la Constitución de 1917 (actualmente en vigor), en su redacción original se dedicó al igual que lo había hecho la Constitución de 1857, un Título especial a la materia en comento; en efecto, en el Título IV que comprende los artículos 108 al 114, se sentaron las bases de las responsabilidades (fundamentalmente penal y política) de los funcionarios públicos.

Aunque en gran parte se siguió lo establecido por la Constitución de 1857, la Constitución actual en su redacción original, introdujo algunas novedades interesantes como:

Se restringía la responsabilidad del Presidente, ya que sólo podía ser acusado por el delito de traición a la patria y por los delitos de carácter grave del orden común.

Se distinguían delitos oficiales y delitos comunes, el procedimiento para sancionar los primeros era mediante los tribunales comunes, pero previa Declaración de Procedencia que debía dictar la Cámara de Diputados. En el segundo caso, se estableció que la Cámara de Diputados debería fungir como órgano de acusación y sería el Senado quien decidiría sobre la culpabilidad o inocencia.

Se consideró apropiado que en estos juicios interviniera un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establecía el artículo 20 constitucional.

En cuanto a los sujetos de responsabilidad, fueron agregados al catálogo establecido por la Constitución de 1857, el Procurador General de la República, así como los Diputados de las legislaturas locales quienes serían responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales.

1.3.7.1. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales de 1940.

Fue hasta febrero de 1940, cuando se publicó la primera ley de responsabilidades de acuerdo al texto constitucional de 1917.

Aunque esta ley sufrió grandes críticas podemos rescatar algunas características especiales:

- Se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedía acción popular para denunciarlos.
- En el caso de comisión de delitos comunes por altos funcionarios era necesaria la Declaración de Procedencia por parte de la Cámara de Diputados.
- Se consideraban como sujetos de la ley a los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, considerando como altos funcionarios a: el Presidente de la República, Senadores y Diputados del Congreso, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento, Procurador General de la República, y Gobernadores y Diputados locales (estos últimos eran responsables por su calidad de auxiliares de la Federación).
- Se definía a las faltas oficiales como las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos. Y la sanción correspondiente por la comisión de las mismas era suspensión del cargo de uno a seis meses.
- Contenia un listado de delitos oficiales imputables a los altos funcionarios que eran muy similares a las causales actuales de la Responsabilidad Política. Las sanciones aplicables a dichos delitos eran la destitución del cargo y la inhabilitación de cinco a diez años.

En cuanto a los procedimientos, eran diferentes tratándose del tipo de delito o falta y del sujeto infractor.

Si se trataba de delitos y faltas oficiales cometidos por altos funcionarios, procedía el Juicio Político, fungiendo la Cámara de Diputados como Jurado de Acusación, y la de Senadores como Jurado de Sentencia.

Si los delitos cometidos por los altos funcionarios eran del orden común, la Cámara de Diputados debería erigirse en Gran Jurado y dictaminar sobre la Declaración de Procedencia, cuyo efecto era separar al funcionario de su cargo y ponerlo a disposición de los tribunales comunes.

En caso de delitos y faltas oficiales cometidos por los demás funcionarios, el procedimiento era el ordinario, pero una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones por parte del Ministerio Público y del acusado, el juez debía remitir el expediente a un Jurado especial denominado: Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, y era dicho Jurado el que dictaba la sentencia.

Había un particular procedimiento para remover a los Ministros de la Suprema Corte y a los miembros del Poder Judicial Federal (y del Distrito Federal), el Presidente de la República debía pedir la destitución de cualquiera de ellos por mala conducta ante la Cámara de Diputados, y si la Cámara declaraba justificada la petición, y luego la de Senadores hacía lo mismo, el funcionario acusado quedaba destituido.

En cuanto a las Responsabilidades Administrativas, éstas se dejaban al control de diversas y dispersas leyes y reglamentos de la época.

1.3.7.2. *La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980.*

Esta ley seguía el mismo rumbo que su antecesora, principalmente porque se inspiró casi a la letra en ella, e incluso acarreó varios problemas, como el hecho de que al haber derogado a la anterior ley en su totalidad, se tuvo que dejar en libertad a varios procesados, puesto que en la nueva ley no se consideraban delitos que en la anterior habían sido considerados como tales.

En realidad, siguió teniendo las mismas carencias que la anterior, y de lo poco que se puede rescatar de su texto es la definición de faltas oficiales:

En los términos del artículo 4º se definieron las faltas 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 se tratara 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 se 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.²³

1.3.7.3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, es la que actualmente se encuentra en vigor en cuanto a Responsabilidad Política y Declaración de Procedencia; surgió bajo un proyecto de Miguel de la Madrid Hurtado (siendo Presidente de la República), denominado “renovación moral de la sociedad”, que incluía una reforma al Título IV de la Constitución y la elaboración de una nueva ley de responsabilidades; dando como resultado la Ley que nos ocupa.

Dicha reforma constitucional tuvo como resultado un nuevo sistema de las responsabilidades de los servidores públicos, contemplando las siguientes: Responsabilidad Política, Responsabilidad Penal, y como una novedad, la Responsabilidad Administrativa. Igualmente se hacía referencia, aunque de manera muy somera, a la Responsabilidad Civil.

Dentro de las novedades de la ley de 1982 podemos señalar las siguientes:

- Se alude a servidores públicos, agrupando a funcionarios y empleados dentro de esta categoría. Es decir, de un reducido

²³ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Ob. Cit; Págs. 52 y 53.

número de sujetos que contemplaba, se amplía a todos los servidores públicos.

- Mientras que el objeto de las anteriores leyes había sido principalmente regular las Responsabilidades Política y Penal, ésta contempló además por vez primera, la Responsabilidad Administrativa de los servidores públicos.
- Se establecieron de manera precisa las conductas que darían origen a la Responsabilidad Administrativa, las autoridades competentes, el procedimiento a seguir y las sanciones aplicables.
- De igual manera, se buscó un mayor control sobre la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos, por lo que se creó la figura del registro patrimonial de los servidores públicos, por el que ciertos servidores públicos estarían obligados a presentar una declaración de su situación patrimonial.

1.3.7.4. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

A pesar de que en materia de Responsabilidad Política y Penal la ley de Responsabilidades de 1982 aún sigue vigente; no ocurre lo mismo en cuanto a la Responsabilidad Administrativa, ya que en el año 2000 se creó una nueva ley destinada a regular específicamente la Responsabilidad Administrativa.

Dicha ley agrupa en un solo ordenamiento las normas sobre Responsabilidad Administrativa de los servidores públicos federales, por virtud de una especialización en el ramo.

Por lo tanto, en sus artículos transitorios derogó los Títulos primero, en lo que respecta a las Responsabilidades Administrativas, tercero y cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero únicamente en lo que respecta al ámbito federal, y señala expresamente que dichas disposiciones siguen aplicándose en el Distrito Federal.

Se introdujeron algunas modificaciones en cuanto a las autoridades competentes, (respecto del anterior ordenamiento) en cuanto al registro patrimonial de los servidores públicos, y se contemplaron acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público.

Es así como ha quedado conformado nuestro sistema de responsabilidades de los servidores públicos, cuyas diversas modalidades ya han sido objeto de estudio en el apartado anterior.

CAPÍTULO 2. EL JUICIO POLÍTICO.

2.1 CONCEPTUALIZACIÓN DEL TÉRMINO JUICIO POLÍTICO.

Como es bien sabido, para determinarle Responsabilidad Política a un servidor público, es necesario agotar un procedimiento denominado Juicio Político, mismo que habremos de estudiar en el presente apartado.

Al ser el Juicio Político una figura jurídica de características muy singulares, no es tarea sencilla el encontrar un concepto que logre expresarnos con precisión su significado.

Antes de definir el término Juicio Político, es preciso tomar en cuenta algunos comentarios y observaciones que acerca de él se han realizado.

Ya desde el Congreso Constituyente de 1857, había gran interés por implantar el Juicio Político como hoy lo conocemos, y al defender el proyecto el Diputado Filomeno Mata²⁴ expresaba que se trataba sólo de que la sociedad pudiera retirar su confianza a los que de ella se hicieren indignos, y que no había más pena que la destitución, el Juicio Político era el de la opinión y lo que se quería era que no ocuparan los puestos públicos los hombres rechazados por la opinión.

En el mismo sentido se expresó Ponciano Arriaga²⁵ en el Congreso antes citado, al declarar que solamente se trataba del fallo de la opinión de si los funcionarios merecían o no la confianza pública; cuestionaba que si el Gobierno tenía el poder de remover libremente a los empleados, el mismo derecho debía tener el pueblo para separar de sus cargos a los ciudadanos que ya no merecieran su confianza, puntualizando que, no merecer confianza ni era delito ni caso de responsabilidad.

Asimismo, argumentaba que el Juicio Político era necesario como una vía legal para solucionar todas las quejas y acusaciones que se hacían contra altos funcionarios, y así evitar rebeliones y pronunciamientos armados.

Algunos tratadistas como Luis de la Barreda consideran al Juicio Político como un modelo de enjuiciamiento penal muy similar al que existe en otras latitudes.

²⁴ Cfr. Valdés S. Clemente, Ob. Cit. Pág. 96.

²⁵ *Ibidem*.

Sin embargo, su naturaleza no corresponde a la del proceso penal pues no se encuentra encaminado a la comprobación de la existencia de un delito y a la imposición de la pena correspondiente, sino a la identificación de determinadas conductas cometidas por los servidores públicos sujetos de Responsabilidad Política que atentan contra el estado de derecho, el régimen de gobierno y el sistema jurídico; y concluye con la imposición de sanciones que solamente pueden ser destitución e inhabilitación.

Aunado a lo anterior, cabe mencionar que puede ocurrir el caso en que una misma conducta diera origen a la Responsabilidad Política y a la Responsabilidad Penal, en tal situación el sujeto puede ser sometido a los dos procesos, lo cual nos deja ver la distinta naturaleza de cada una de las responsabilidades.

A pesar de que presenta formalidades y procedimientos que lo asemejan a un procedimiento judicial, encontramos importantes diferencias en cuanto a los bienes tutelados, las causas que le dan origen y las autoridades competentes ante quienes se tramita, por lo cual, es evidente la distinción entre uno y otro por las características especiales que revisten y que los diferencian notablemente.

El Juicio Político es un procedimiento que fue copiado en gran medida del Impeachment, que es un procedimiento que contempla la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, a través del cual corresponde al Senado el enjuiciamiento de altos funcionarios por infracciones de tipo político, cuyas sanciones consisten en destitución e inhabilitación.

El Juicio Político constituye uno de los cuatro instrumentos consagrados en la Constitución para la solución de conflictos con carácter jurídico sobre la aplicación de las disposiciones fundamentales. Las otras tres garantías constitucionales son: las controversias constitucionales, el Juicio de Amparo y el procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia.²⁶

Pocas son las definiciones que encontramos acerca del Juicio Político, una de ellas es la propuesta por Antonio Riva Palacio quien lo describe como: “El proceso que encargado a un órgano definido, determina

²⁶ Fix Zamudio, Héctor. “La justicia constitucional en el ordenamiento Mexicano”, estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario, México, UNAM, 1992. Pág. 121

que la conducta de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos que políticamente determinan su calidad de tal, y que por lo tanto debe dejar de serlo.”²⁷

Para Tocqueville se entiende por Juicio Político, “el fallo que pronuncia un cuerpo político momentáneamente revestido del derecho de juzgar”.²⁸

En las dos definiciones anteriores podemos notar que se nos brinda un panorama general del Juicio Político tratando de ubicarnos rápidamente en el tema, sin embargo, creo que aún puede acotarse más el concepto.

Por su parte Andrés Serra Rojas nos dice que:

El Juicio Político tiene por objeto investigar los actos, hechos u omisiones productores de daños que, por culpa o negligencia o irregularidades, causen o puedan causar perjuicios pecuniarios, pero sobre todo que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o en su buen despacho.²⁹

Clemente Valdés al referirse al Juicio Político señala:

El Juicio Político, tal como está establecido actualmente en la Constitución Federal en México, está dentro de un modelo de juicio seguido totalmente ante órganos legislativos (las dos Cámaras), para destituir a los funcionarios por actos u omisiones imprecisos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales. Este modelo tiene como objetivo primordial la destitución del funcionario para separarlo de su cargo y como objetivo accesorio inhabilitarlo por algún tiempo para ocupar otro cargo, sin que necesariamente exista delito; es decir, simplemente por haber incurrido en actos u omisiones que se estime por los órganos legislativos que afectan la buena marcha de la Administración Pública en general.³⁰

²⁷ Riva Palació, Antonio. Juicio Político, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, México, INAP, 1984, Pág. 82.

²⁸ Tocqueville, Alexis de. La Democracia en América, Fondo de Cultura Económica. México, 1996, Pág. 112.

²⁹ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo Primer Curso, Porrúa, México, 2001, Pág. 506.

³⁰ Valdés S., Clemente. Ob. Cit; Págs. 97 y 98.

Bielsa por su parte expresa que:

El Juicio Político es el procedimiento dirigido a la revocación del mandato, pues tiene por objeto privar al funcionario de su función pública, sin perjuicio de someterlo a la jurisdicción judicial, según sean los hechos generadores de la responsabilidad.³¹

En las definiciones arriba citadas podemos apreciar que se va delimitando mucho más la figura en cuestión, puesto que se tocan puntos característicos de gran importancia, sin embargo, se desvía la atención hacia las causas que le dan origen y hacia sus consecuencias, es decir, las sanciones aplicables, siendo a mi juicio innecesario por ser cuestiones accesorias e implícitas.

En otra definición un poco más completa, Sergio Monserrit Ortiz señala que:

Por Juicio Político se entiende, el procedimiento materialmente jurisdiccional de carácter político, instaurado por las Cámaras del Congreso de la Unión en contra de algún funcionario público mencionado en el artículo 110 constitucional, por la comisión de conductas que originan la Responsabilidad Política y que son violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, para los funcionarios federales, o por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen o por manejo indebido de recursos y fondos federales, para los funcionarios estatales.³²

En el mismo sentido, en La Enciclopedia Jurídica Mexicana, se establece que:

Juicio Político es el término utilizado para designar el procedimiento para fincar Responsabilidad Política u oficial a un servidor público. El Juicio Político implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un

³¹ Bielsa Rafael, Derecho Constitucional, tercera edición, Editorial de Palma, Buenos Aires, 1959, Pág. 596.

³² Monserrit Ortiz Soltero, Sergio, Ob. Cit; Págs. 93 y 94.

órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional.”³³

Esta última definición nos parece la más completa para aplicarla al Juicio Político Mexicano, en virtud de contener todos los elementos constitutivos y distintivos de dicha figura, sin distraerse en cuestiones accesorias. Porque en efecto, es un procedimiento por el cual se finca Responsabilidad Política, lo cual necesariamente implica que se sigue contra un servidor público que es sujeto de dicha responsabilidad; que se originó por causas políticas (que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho); y que debe culminar con la imposición de las sanciones respectivas (destitución e inhabilitación). Asimismo, implica el ejercicio material de una función jurisdiccional por un órgano político, es decir que un órgano legislativo se reviste momentáneamente de la facultad de juzgar.

2.2 LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN EL DERECHO COMPARADO.

A continuación haremos un estudio de diferentes Constituciones en el mundo y la forma en que las mismas regulan las Responsabilidades Políticas de sus servidores públicos.

Se ha escogido la Constitución Norteamericana dado que es principalmente en este documento en el que se basaron nuestros legisladores al introducir la figura del Juicio Político a nuestro sistema jurídico. La Constitución de Francia ha sido seleccionada por ser dicho país una gran referencia en lo que a estudios legales se refiere. Asimismo, España forma parte de este estudio en virtud de los lazos históricos y culturales que nuestro país tiene con ella; y finalmente, Argentina, Brasil y Colombia son estudiados por ser países con grandes similitudes al nuestro.

2.2.1. En los Estados Unidos de América.

Como ya se ha señalado en líneas anteriores, el Juicio de Responsabilidad o “*Impeachment*”, nace como tal en los Estados Unidos de América, a finales del siglo XVIII con la Constitución de Filadelfia de 1787.

³³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV, Ed. Porrúa, México, 2002, Pág. 761.

En dicha Constitución se establece a que sujetos se les puede responsabilizar políticamente, el procedimiento correspondiente a seguir, las sanciones aplicables y los efectos que el Juicio de Responsabilidad produce.

Sobre la naturaleza del Juicio de Responsabilidad o Impeachment Norteamericano, es preciso citar lo expuesto al respecto por Alexander Hamilton:

Un tribunal bien constituido para los procesos de los funcionarios, es un objeto no menos deseable que difícil de obtener en un gobierno totalmente electivo. Su jurisdicción comprende aquellos delitos que proceden de la conducta indebida de los hombres públicos o, en otras palabras, del abuso o violación de un cargo público. Poseen una naturaleza que puede correctamente denominarse política, ya que se relacionan sobre todo con daños causados de manera indirecta a la sociedad. Por esta razón su persecución raras veces dejará de agitar las pasiones de toda la comunidad, dividiéndola en partidos más o menos propicios o adversos al acusado. En muchos casos se jugará con las facciones ya existentes, y pondrá en juego todas sus animosidades, prejuicios, influencia e interés de un lado o de otro, y en esas ocasiones se correrá siempre un gran peligro de que la decisión esté determinada por la fuerza comparativa de los partidos, en mayor grado que por las pruebas efectivas de inocencia o culpabilidad.³⁴

En cuanto a los funcionarios que pueden ser sujetos del Juicio de Responsabilidad, la Constitución Norteamericana³⁵ establece en su artículo dos, sección 4ª :

El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán removidos del encargo cuando sean responsabilizados y sentenciados culpables de traición, cohecho u otros delitos o faltas graves.

³⁴ Hamilton, Alexander. *Apud* Carbajal, Juan Alberto. Estudios Constitucionales, Porrúa, México, 2000. Págs. 204 y 205.

³⁵ UNIVERSIDAD DE GEORGETOWN. Constitución de los Estados Unidos de América (en línea). Disponible en: [http:// www.georgetown.edu/pdba/constitutions](http://www.georgetown.edu/pdba/constitutions).

De igual manera, el artículo uno sección 5ª en su numeral 2, señala que los miembros de cada Cámara del Congreso quedarán sujetos a las reglas que imponga cada una de ellas a sus miembros.

Por lo que se refiere al procedimiento, el artículo uno sección 2ª en su numeral 5, y sección 3ª numeral 6, señala que el órgano que llevará a cabo el Impeachment es el Congreso, instaurándose como órgano de acusación la Cámara de Representantes, la que además deberá determinar si procede o no juzgar al funcionario; y el órgano juzgador será el Senado, y cuando el funcionario de que se trate sea el Presidente de los Estados Unidos, deberá presidir el órgano juzgador el de la Suprema Corte.

ARTÍCULO UNO.

Sección segunda.

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

Sección tercera.

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

En cuanto a las sanciones, sólo pueden consistir en la destitución del puesto y la prohibición para ocupar cualquier cargo honorífico, de confianza o remunerado en el Gobierno de los Estados Unidos; así lo establece el artículo uno, sección 3ª, numeral 7:

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

En su obra *La Democracia en América*, Alexis de Tocqueville nos presenta algunos argumentos muy interesantes respecto del Juicio Político Norteamericano, y que nos dan un mayor conocimiento sobre el mismo.

Señala Tocqueville que en los Estados Unidos, como en Europa (Francia e Inglaterra), una de las dos ramas de la legislatura está revestida del derecho de acusar y la otra del derecho de juzgar. Sin embargo existe una diferencia con los países Europeos, ya que el Senado Norteamericano no puede ser reunido a ese fin mas que por los Representantes, y los Representantes no pueden acusar ante él sino a funcionarios públicos.³⁶

Pero he aquí la más grande diferencia que existe entre Norteamérica y Europa: en Europa, los tribunales políticos pueden aplicar todas las disposiciones del Código Penal y en los Estados Unidos, cuando desposeen a un culpable del carácter público de que está revestido y lo han declarado indigno de ocupar ninguna función política en el porvenir, su derecho está agotado y la tarea de los tribunales ordinarios comienza.

Cuando un tribunal político, Francés o Inglés, considera justiciable a un funcionario público, pronuncia contra él una condena, le arrebató por ese hecho sus funciones y puede declararlo indigno de ocupar ninguna otra en el porvenir; pero aquí la destitución y la interdicción políticas son una consecuencia de la sentencia y no la sentencia misma.

En Europa, el Juicio Político es pues, más bien un acto judicial que una medida administrativa.

³⁶ Tocqueville, Alexis de. Ob. Cit; Pág. 112.

Lo contrario se ve en los Estados Unidos, y es fácil convencerse de que el Juicio Político es allí más bien una medida administrativa que un acto judicial.

El fin principal del Juicio Político, en los Estados Unidos, es quitar el poder de quien hace de él mal uso e impedir que ese mismo ciudadano se encuentre revestido de él en el porvenir. Es como se ve, un acto administrativo al que se ha dado la solemnidad de una sentencia.³⁷

2.2.2. En Francia.

La Constitución Francesa³⁸ vigente, que data del 4 de octubre de 1958, en materia de responsabilidad de servidores públicos, no establece un modelo de Juicio Político tal y como lo conocemos en México o en los Estados Unidos por ejemplo, sin embargo, si hace referencia a responsabilidades oficiales que van de las políticas a las penales.

Así, establece en su artículo 26 la inviolabilidad de los miembros del Parlamento por sus opiniones, de igual manera señala una figura parecida al llamado fuero constitucional (México) que no permite que ningún miembro del Parlamento sea objeto de alguna medida privativa o restrictiva de la libertad sin que antes lo haya autorizado la Mesa de la Asamblea correspondiente, salvo en los casos que el mismo artículo señala.

ARTÍCULO 26.

Ningún miembro del Parlamento podrá ser procesado, perseguido, detenido, preso o juzgado por opiniones o votos que haya emitido en el ejercicio de sus funciones.

En materia criminal o correccional ningún miembro del Parlamento podrá ser objeto de arresto o de cualquier otra medida privativa o restrictiva de libertad sin autorización de la Mesa de la Asamblea de la que forma parte. No será necesaria

³⁷ Ídem Págs. 113 y 114.

³⁸ UNIVERSIDAD DE GEORGETOWN. Constitución Política de Francia (en línea). Disponible en: <http://www.georgetown.edu/pdba/constitutions>.

esta autorización en caso de crimen o de flagrante delito o de condena definitiva.

Quedarán en suspenso la detención, las medidas privativas o restrictivas de libertad o la persecución de un miembro del Parlamento, durante la duración del periodo de sesiones si lo requiere la Asamblea de la que forma parte.

La Asamblea interesada se reunirá de pleno derecho en sesiones suplementarias para permitir, en caso necesario, la aplicación del apartado anterior.

De igual manera, observamos en la Magna Ley Francesa una forma de responsabilidad del Gobierno (dirigido por el Primer Ministro) por demás interesante que es la Moción de Censura, que es realizada por la Asamblea Nacional (Diputados), la cual, si es aprobada, obliga al Primer Ministro a presentar la dimisión del Gobierno ante el Presidente de la República.

ARTÍCULO 20.

El Gobierno determinará y dirigirá la política de la Nación. Dispondrá de la Administración y de la fuerza armada. Será responsable ante el Parlamento en las condiciones y conforme a los procedimientos establecidos en los artículos 49 y 50.

ARTÍCULO 49.

El Primer Ministro, previa discusión del Consejo de Ministros, planteará ante la Asamblea Nacional la responsabilidad del Gobierno sobre su programa y eventualmente sobre una declaración de política general. La Asamblea Nacional juzgará la responsabilidad del Gobierno mediante la votación de una Moción de Censura, la cual sólo se

admitirá a trámite si va firmada al menos por una décima parte de los miembros de la Asamblea Nacional. La votación tendrá lugar cuarenta y ocho horas después de su presentación. Sólo se considerarán los votos favorables a la Moción de Censura, la cual sólo podrá ser aprobada por la mayoría de los miembros que componen la Asamblea Nacional. Salvo en lo dispuesto en el apartado siguiente, ningún Diputado podrá ser firmante de más de tres Mociones de Censura en el mismo periodo ordinario de sesiones ni de más de una en el mismo periodo extraordinario de sesiones.

El Primer Ministro podrá, previa discusión del Consejo de Ministros, plantear la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la votación de un texto. En tal caso este texto se considerará aprobado, salvo si una Moción de Censura, presentada dentro de las veinticuatro horas siguientes, fuere aprobada del modo establecido en el apartado anterior. El Primer Ministro estará facultado para pedir al Senado la aprobación de una declaración de política general.

ARTÍCULO 50.

Cuando la Asamblea Nacional apruebe una Moción de Censura o cuando desapruere el programa o una declaración de política general del Gobierno, el Primer Ministro deberá presentar la dimisión del Gobierno al Presidente de la República.

En lo que se refiere al Presidente de la República, la Constitución Francesa establece que en el ejercicio de sus funciones, únicamente será responsable por alta traición; y deberá ser acusado por las dos Asambleas por mayoría absoluta, debiendo resolver un Tribunal especial.

ARTÍCULO 67.

Se instituye un Alto Tribunal de Justicia. Se compondrá de miembros elegidos, en su seno y en igual número, por la Asamblea Nacional y por el Senado después de cada renovación total o parcial de dichas Asambleas. El Tribunal elegirá a su Presidente entre sus propios miembros.

Una ley orgánica fijará la composición del Alto Tribunal y sus normas de funcionamiento, así como el procedimiento aplicable ante él.

ARTÍCULO 68.

El Presidente de la República no será responsable de los actos realizados en el ejercicio de sus funciones sino en caso de alta traición. Sólo podrá ser acusado por las dos Asambleas mediante un voto idéntico en votación pública y por mayoría absoluta de sus miembros. Será juzgado por el Alto Tribunal de Justicia.

En cuanto a los miembros del Gobierno (Primer Ministro y sus Ministros), éstos son responsables penalmente de los delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones, debiendo conocer, el Tribunal de Justicia de la República.

ARTÍCULO 68-1

Los miembros del Gobierno serán responsables penalmente de los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones y tipificados como delitos en el momento en el que los cometieron. Serán juzgados por el Tribunal de Justicia de la República.

El Tribunal de Justicia de la República estará vinculado por la tipificación de los delitos, así como por la determinación de las penas, tal como resulten de la ley.

ART. 68-2

El Tribunal de Justicia de la República estará compuesto por quince Jueces: doce parlamentarios elegidos en su seno y en igual número, por la Asamblea Nacional y por el Senado después de cada renovación total o parcial de estas Asambleas y tres Magistrados del Tribunal de Casación, uno de los cuales presidirá el Tribunal de Justicia de la República. Cualquier persona que se considere ofendida por un delito cometido por un miembro del Gobierno en el ejercicio de sus funciones, podrá presentar denuncia ante una Comisión de Admisión.

Esta comisión ordenará bien su archivo bien su traslado al Fiscal General del Tribunal de Casación con el fin de que se recurra al Tribunal de Justicia de la República.

El Fiscal General del Tribunal de Casación podrá recurrir también de oficio al Tribunal de Justicia de la República con el dictamen favorable de la Comisión de Admisión. Una ley orgánica determinará el modo de aplicación del presente artículo.

2.2.3. En España.

Con la creación de la Constitución Española³⁹ de 1978, España sufre grandes cambios en su forma de organización administrativa y política.

Se adopta como forma de gobierno a la Monarquía Parlamentaria, resaltando en su estructura orgánica las instituciones de la Corona, las Cortes y el Gobierno.

³⁹ UNIVERSIDAD DE GEORGETOWN. Constitución Española (en línea). Disponible en: <http://www.georgetown.edu/pdba/constitutions>.

Es así como encontramos en tales instituciones a diversos funcionarios públicos a quienes se les trata de diferente manera en cuestión de responsabilidades.

Comenzando por la Corona, que corresponde a la figura del Rey, quien tiene diversas atribuciones y funciones, en cuanto a responsabilidades es inviolable, es decir, no está sujeto a responsabilidad, tal y como lo marca el artículo 56 de la Constitución Española:

Artículo 56

1. El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado Español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.

2. Su título es el de Rey de España y podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona.

3. La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65,2.

Sin embargo, lo anterior puede comprenderse por el hecho de que las funciones que puede realizar el Rey, son más bien simbólicas, ya que en la mayoría de ellas, únicamente actúa como ejecutor de una decisión previamente tomada por las Cortes o por el Gobierno, y en todos los casos sus actos deben estar refrendados por el Presidente del Gobierno o los Ministros del Gobierno, siendo éstos los responsables de los actos que hayan refrendado.

Podemos decir entonces, que la inviolabilidad del Rey está justificada, en virtud de que carece de facultades que pudieran poner en

peligro los intereses públicos, tales como las de Gobierno y de Administración.

La figura del Rey únicamente es simbólica, ya que carece de poder, y aún las funciones que simbólicamente puede realizar siempre estarán sujetas a referendos.

Artículo 64

1. Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 99, serán refrendados por el Presidente del Congreso.

2. De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden.

Otra de las instituciones que por su importancia merece especial atención en este estudio, es el Gobierno Español, encargado de la dirección política. El Gobierno Español se compone de: El Presidente, los Vicepresidentes y los Ministros principalmente.

Los miembros del Gobierno son responsables penalmente ante el Tribunal Supremo, y tratándose de delitos de especial importancia, la acusación deberá ser planteada por el Congreso en una especie de declaración de procedencia sumaria.

Artículo 102

1. La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

2. Si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones,

sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.

En cuanto a la Responsabilidad Política de dichos sujetos, son todos responsables solidariamente ante el Congreso por su gestión política.

Artículo 108

El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados.

En España al igual que en la legislación Francesa, se adopta una forma de exigir Responsabilidad Política a los miembros del Gobierno, ante el Congreso, a través de la Moción de Censura y de la cuestión de confianza. Cuando el Congreso le niegue la confianza al Gobierno o apruebe una Moción de Censura, éste deberá presentar su renuncia ante el Rey.

Artículo 112

El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados.

Artículo 113

1. El Congreso de los Diputados puede exigir la Responsabilidad Política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la Moción de Censura.

2. La Moción de Censura deberá ser propuesta al menos

por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.

3. La Moción de Censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse Mociones alternativas.

4. Si la Moción de Censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.

Artículo 114

1. Si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación de Presidente del Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 99.

2. Si el Congreso adopta una Moción de Censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno.

En cuanto a los Diputados y Senadores, la legislación Española únicamente hace mención de la Responsabilidad Penal en que tales sujetos puedan incurrir, señalando que tienen inmunidad y que sólo podrán ser detenidos en caso de delito flagrante, y para ser inculcados o procesados deberá contarse con la autorización de la Cámara respectiva, algo similar a lo que sucede en nuestro país.

Artículo 71

1. Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad

por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

2. Durante el periodo de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.

3. En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

2.2.4. En Argentina.

La legislación Argentina tiene algunas similitudes con la nuestra en materia de Responsabilidad Política y Penal de los servidores públicos, en su Constitución al igual que en la Mexicana, se faculta exclusivamente a la Cámara de Diputados para acusar a funcionarios de alto nivel por causas de responsabilidad ante el Senado. Al respecto, señala el artículo 53 de la Constitución Argentina⁴⁰:

De la Cámara de Diputados.

Artículo 53. - Sólo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al Presidente, Vicepresidente, al Jefe de Gabinete de Ministros, a los Ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones, o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.

⁴⁰ UNIVERSIDAD DE GEORGETOWN. Constitución de la República Argentina (en línea). Disponible en: [http:// www.georgetown.edu/pdba/constitutions](http://www.georgetown.edu/pdba/constitutions).

Del artículo arriba citado podemos deducir que en él se contemplan dos tipos de responsabilidad: 1) por delitos en ejercicio de sus funciones y por crímenes comunes; y 2) por mal desempeño. El primero de ellos de naturaleza netamente penal, y el segundo equiparable a la Responsabilidad Política contemplada en la Constitución Mexicana.

Los sujetos de las responsabilidades antes citadas son más o menos los mismos, ya que la legislación Mexicana contempla un catálogo mucho más amplio, y por otro lado, en Argentina el Presidente de la República es responsable al igual que los demás funcionarios, cosa que no pasa en nuestra legislación.

Una vez que los Diputados hayan declarado que ha lugar a la formación de causa, deberá ser el Senado el encargado de juzgar al acusado, con la peculiaridad de que tratándose del Presidente de la República, el Senado deberá ser presidido por el de la Corte Suprema.

Artículo 5o. - Al Senado corresponde juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el Presidente de la Nación, el Senado será presidido por el Presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes.

Los efectos del Juicio de Responsabilidad, son únicamente la destitución y la inhabilitación del acusado para desempeñar cargos públicos; sin embargo, es de hacerse notar que el acusado puede quedar sujeto a proceso ante los tribunales ordinarios.

Artículo 6o. - Su fallo no tendrá mas efecto que destituir al acusado, y aun declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor; de confianza o a sueldo en la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.

Como hemos podido observar en los artículos 53 y 59, entre los sujetos de Juicio de Responsabilidad no se encuentran ni Diputados ni Senadores, sin embargo, si tienen Responsabilidad Penal tal y como se desprende de los siguientes artículos:

Artículo 68. - Ninguno de los miembros del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de legislador.

Artículo 69. - Ningún Senador o Diputado, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado; excepto el caso de ser sorprendido in fraganti en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u otra aflictiva; de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho.

Artículo 70. - Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier Senador o Diputado, examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá cada Cámara, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado, y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento.

De los artículos arriba citados se desprende que para proceder penalmente contra Diputados o Senadores, es preciso agotar un procedimiento ante la Cámara correspondiente, similar a la Declaración de Procedencia en México y cuyos efectos son los mismos, separar al acusado de sus funciones y ponerlo a disposición de la autoridad competente.

En su estructura orgánica, Argentina contempla un Jefe de Gabinete de Ministros el cual de acuerdo al artículo 100 de la Constitución de ese país, tiene Responsabilidad Política ante el Congreso. Dicha

responsabilidad es aplicada a modo de una Moción de Censura, tal y como lo establece el artículo 101:

Artículo 101. – El Jefe de Gabinete de Ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del Gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71. Puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una Moción de Censura, por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras.

2.2.5. En Brasil.

El régimen de responsabilidades que contempla el sistema constitucional Brasileño no establece claramente la Responsabilidad Política de sus servidores públicos, aunque sí la vemos mezclada con la Responsabilidad Penal; por tal motivo es preciso estudiar esta última responsabilidad en la Constitución Brasileña.⁴¹

El régimen de responsabilidad lo encontramos enfocado principalmente hacia el Presidente de la República, aunque por supuesto también son responsables el Vicepresidente y los Ministros de Estado, así como los Diputados y Senadores.

Con relación a lo anterior, para proceder penalmente contra el Presidente, Vicepresidente o los Ministros, es necesario que la Cámara de Diputados autorice el procesamiento, según lo ordena el artículo 51 de la Ley Fundamental Brasileña:

Art. 51. Compete privativamente a la Cámara de los Diputados:

⁴¹ UNIVERSIDAD DE GEORGETOWN. Constitución Política de Brasil (en línea). Disponible en: <http://www.georgetown.edu/pdba/constitutions>.

I. Autorizar por dos tercios de sus miembros, el procesamiento del Presidente y del Vicepresidente de la República y de los Ministros de Estado;

II. Proceder a la petición de cuentas del Presidente de la República, cuando no fueran presentadas al Congreso Nacional dentro de sesenta días después de la apertura de la sesión legislativa.

Una vez agotada la etapa de autorización de la Cámara de Diputados, el procedimiento se sigue ante el Senado, quien se encargará de juzgar al acusado por los delitos de responsabilidad que se le imputen.

Asimismo, los Ministros del Supremo Tribunal Federal, máximo órgano judicial Brasileño, también pueden ser juzgados por delitos de responsabilidad por el Senado, al igual que el Procurador General de la República y el Abogado General de la Unión.

En todos los casos anteriores, la condena deberá limitarse a la destitución e inhabilitación por ocho años para ejercer la función pública. En este último tema es notoria la influencia del Impeachment Norteamericano sobre la legislación Brasileña.

Art. 52. Compete privativamente al Senado Federal:

I. Procesar y juzgar al Presidente y al Vicepresidente de la República en los delitos de responsabilidad y a los Ministros de Estado en los delitos de la misma naturaleza conexos con aquéllos;

II. Procesar y juzgar a los Ministros del Supremo Tribunal Federal, al Procurador General de la República y al Abogado General de la Unión en los delitos de responsabilidad;

Párrafo único: En los casos previstos en los incisos I y II, funcionará como Presidente el del Supremo Tribunal Federal,

limitándose la condena, que sólo será acordada por dos tercios de los votos del Senado Federal, a la pérdida del cargo, con inhabilitación durante ocho años para el ejercicio de la función pública, sin perjuicio de las demás sanciones.

En cuanto a los Diputados y Senadores, son responsables por la comisión de delitos en que incurran durante el tiempo que dure su encargo; sin embargo, para proceder penalmente contra ellos, al igual que en las legislaciones estudiadas anteriormente, es necesaria la autorización de la Cámara a la cual pertenezcan.

Una vez que la Cámara respectiva haya autorizado el procedimiento contra el acusado, éste deberá quedar sometido a juicio ante el Supremo Tribunal Federal.

Art. 53. Los Diputados y Senadores son inviolables por sus opiniones, palabras y votos.

1o. Desde la expedición del acta, los miembros del Congreso Nacional no podrán ser detenidos, salvo en caso de delito flagrante no afianzable, ni procesados penalmente, sin previa licencia de su Cámara.

2o. La denegación de la petición de licencia o la ausencia de deliberación suspende la prescripción mientras dure el mandato.

3o. En el caso de delito flagrante no afianzable, los autos serán remitidos, en el plazo de veinticuatro horas, a la Cámara respectiva, para que por el voto secreto de la mayoría de sus miembros, resuelva sobre la detención y autorice o no la instrucción de la causa.

4o. Los Diputados y Senadores serán sometidos a juicio ante el Supremo Tribunal Federal.

7o. Las inmunidades de los Diputados y Senadores subsistirán únicamente mediante el voto de dos tercios de los miembros de la Cámara respectiva, en los casos de actos practicados fuera del recinto del Congreso que sean incompatibles con la ejecución de la medida.

En lo que respecta a la responsabilidad del Presidente de la República, la Ley Fundamental Brasileña es muy cuidadosa y trata el tema con especial atención, ya que de manera expresa menciona los actos que constituyen delitos de responsabilidad, lo cual constituye una enorme diferencia con el sistema Mexicano.

Art. 85. Constituyen delitos de responsabilidad los actos del Presidente de la República que atenten contra la Constitución Federal y, especialmente contra:

- I. La existencia de la Unión;*
- II. El libre ejercicio del Poder Legislativo, del Poder Judicial, del Ministerio Público y de los Poderes Constitucionales de las unidades de la Federación;*
- III. El ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales;*
- IV. La seguridad interna del País;*
- V. La probidad en la Administración;*
- VI. La Ley Presupuestaria;*
- VII. El cumplimiento de las leyes y de las decisiones judiciales.*

Párrafo único. Esos delitos serán definidos en ley especial, que establecerá las normas de proceso y enjuiciamiento.

Es importante señalar que el Presidente puede ser juzgado por diferentes órganos según sea el tipo de delito que haya cometido, así tenemos que, si se trata de infracciones penales comunes, deberá ser juzgado por el Supremo Tribunal Federal, y cuando se trate de delitos de responsabilidad, deberá conocer el Senado.

Art. 86. Admitida la acusación contra el Presidente de la República por dos tercios de la Cámara de los Diputados, será sometido a juicio ante el Supremo Tribunal Federal, en las infracciones penales comunes, o ante el Senado Federal en los casos de responsabilidad.

1o. El Presidente quedará suspendido en sus funciones:

I. En las infracciones penales comunes, una vez recibida la denuncia o la querrela por el Supremo Tribunal Federal.

II. En los delitos de responsabilidad después del procesamiento por el Senado Federal.

2o. Si transcurrido el plazo de ciento ochenta días, no estuviere concluido el juicio, cesará la suspensión del Presidente, sin perjuicio del regular proseguimiento del proceso.

3o. Entretanto no se dicte sentencia condenatoria, en las infracciones comunes, el Presidente de la República no estará sujeto a prisión.

4o. El Presidente de la República, durante la vigencia de su mandato, no podrá ser responsabilizado por actos extraños al ejercicio de sus funciones.

Es significativo resaltar la competencia que se le da al Supremo Tribunal Federal, ya que es el órgano encargado de conocer de los procedimientos que se lleven contra el Presidente, Vicepresidente, Ministros de Estado, Diputados y Senadores, tratándose de infracciones penales comunes; funcionarios públicos que por su relevancia política deben ser procesados por el máximo órgano judicial.

Art. 102. Es competencia del Supremo Tribunal Federal, principalmente la garantía de la Constitución, correspondiéndole:

I. Procesar y juzgar, originariamente:

a). La acción directa de inconstitucionalidad de leyes o actos normativos federales o estatales;

b). Al Presidente de la República, al Vicepresidente, a los miembros del Congreso Nacional, a sus propios Ministros y al Procurador General de la República en las infracciones penales comunes;

c). A los Ministros de Estado, con excepción de lo dispuesto en el Art. 52, I, a los miembros de los Tribunales Superiores, a los del Tribunal de Cuentas de la Unión y a los jefes de misiones diplomáticas de carácter permanente en las infracciones penales comunes y en los delitos de responsabilidad.

2.2.6. En Colombia.

La Constitución Colombiana⁴² al igual que la mayoría de las Constituciones que hemos estudiado, establece expresamente la responsabilidad de sus servidores públicos por infringir las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus cargos.

⁴² UNIVERSIDAD DE GEORGETOWN. Constitución Política de Colombia (en línea). Disponible en: <http://www.georgetown.edu/pdba/constitutions>

ARTÍCULO 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

ARTÍCULO 124. La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

La legislación Colombiana pone especial atención en los servidores públicos que tengan a su cargo el manejo del patrimonio del Estado ya que dispone en la parte final de su artículo 122:

ARTÍCULO 122. ... Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, el servidor público que sea condenado por delitos contra el patrimonio del Estado, quedará inhabilitado para el desempeño de funciones públicas.

En Colombia al igual que en otras legislaciones, se contempla la Moción de Censura llevada a cabo por el Congreso contra los Ministros de Estado por asuntos relacionados con las funciones propias de sus cargos, y en caso de ser aprobada, el Ministro en cuestión quedará separado de su cargo.

ARTÍCULO 135. Son facultades de cada Cámara:

... 8. - Citar y requerir a los Ministros para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Ministros no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, ésta podrá proponer Moción de Censura. Los Ministros deberán ser oídos en la sesión para la

cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

9. - Proponer Moción de Censura respecto de los Ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La Moción de Censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, en Congreso pleno, con audiencia de los Ministros respectivos. Su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada Cámara. Una vez aprobada, el Ministro quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos.

Respecto al Presidente de la República, en la legislación Colombiana se le determina responsabilidad por violar la Constitución o las leyes, tal como lo establece el artículo 198 constitucional:

Artículo 198. El Presidente de la República, o quien haga sus veces, será responsable de sus actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes.

Pero para proceder contra el Presidente en el tiempo que dure su encargo, es necesario que el Senado declare que ha lugar a la formación de causa previa acusación de la Cámara de Representantes. Una vez hecha la declaración por el Senado, será juzgado por la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 199. El Presidente de la República, durante el periodo para el que sea elegido, o quien se halle encargado de la

Presidencia, no podrá ser perseguido ni juzgado por delitos, sino en virtud de acusación de la Cámara de Representantes y cuando el Senado haya declarado que hay lugar a formación de causa.

La Cámara de Representantes además de poder acusar al Presidente ante el Senado, podrá también hacerlo de la misma manera con los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, con los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, los Magistrados del Consejo de Estado y con el Fiscal General de la Nación.

ARTÍCULO 178. La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:

... 3. - Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los Magistrados de la Corte Constitucional, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los Magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación.

4. - Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado.

La acusación deberán hacerla ante el Senado, quien únicamente podrá imponer como penas la destitución del empleo o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; sin embargo, si la infracción merece otra pena, se pondrá al reo a disposición de la Corte Suprema de Justicia; o si se tratara de delitos comunes el Senado se limitará a declarar si ha o no lugar a formación de causa, poniendo al reo a disposición de la Corte Suprema de Justicia en caso de resolución afirmativa.

ARTÍCULO 174. Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

ARTÍCULO 175. En los juicios que se sigan ante el Senado, se observarán estas reglas:

1. - El acusado queda de hecho suspenso de su empleo, siempre que una acusación sea públicamente admitida.

2. - Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.

3. - Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema.

4. - El Senado podrá cometer la instrucción de los procesos a una Diputación de su seno, reservándose el juicio y la sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública, por

los dos tercios, al menos, de los votos de los Senadores presentes.

En cuanto a los Diputados y Senadores, son responsables por los delitos que cometan, y a diferencia de otras legislaciones, la Colombiana no reviste a sus congresistas de inmunidad procesal ya que éstos pueden ser juzgados sin necesidad de ninguna declaratoria de sus Cámaras, con la particularidad de que deberá ser la Corte Suprema de Justicia quien conozca de forma privativa de dichos casos. Sucede de igual manera tratándose de los Ministros de Despacho, del Procurador General, del Defensor del Pueblo y otros funcionarios de alto nivel.

Artículo 185. Los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo.

Artículo 186. De los delitos que cometan los congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma corporación.

Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

...2.- Juzgar al Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, por cualquier hecho punible que se les impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3.

3.- Investigar y juzgar a los miembros del Congreso.

4.- Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, a los Ministros del Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la

Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los Directores de los Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y jefes de misión diplomática o consular, a los Gobernadores, a los Magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.

Hasta aquí llega nuestro estudio tanto de la Constitución Colombiana como de las demás mencionadas anteriormente, no sin antes hacer un pequeño análisis acerca de los modelos de enjuiciamiento existentes en materia de responsabilidades de servidores públicos.

Como hemos podido observar en el estudio de las diferentes legislaciones tanto Europeas como Latinoamericanas, para sancionar las responsabilidades de los servidores públicos tanto políticas como penales, existen distintos modelos de enjuiciamiento con causas y objetivos diferentes. Dichos modelos son principalmente los siguientes:

- Un primer modelo es el de un juicio que se lleva a cabo totalmente ante órganos legislativos del Gobierno, contra los altos servidores públicos por actos que *pueden o no* ser constitutivos de delitos, cometidos durante el tiempo en el que ejercen el cargo, *únicamente para destituirlos e inhabilitarlos* para ejercer el mismo u otros cargos, sin el objetivo de que sean juzgados ni castigados por ningún delito. El Impeachment federal en los Estados Unidos, y el sistema vigente en nuestro país son de este tipo. Lo distintivo del presente modelo es precisamente que la única finalidad es la destitución de los servidores y una inhabilitación por cierto tiempo para ejercer cargos. No existe otra finalidad, su propósito es sacar del cargo y de la función pública a los servidores públicos importantes con base en acusaciones de conductas que pueden ser muy generales y poco precisas.
- Un segundo modelo lo encontramos en los sistemas en que se juzga a los altos empleados *por delitos cometidos* durante el tiempo en el que ejercen el cargo, en forma total ante los órganos legislativos del Gobierno. Desarrollándose la primera etapa (de acusación) generalmente en la Cámara de Diputados

o Representantes según sea el caso, y la segunda etapa (de sentencia) ante el Senado.

- Otro modelo parecido al anterior, es en el que el proceso se lleva a cabo hasta la declaración de culpabilidad o inocencia, ante un órgano legislativo; y la sentencia (como determinación de la pena) se precise por otro órgano, normalmente por un órgano judicial. En realidad en este modelo la determinación de culpabilidad por el delito, que es propiamente el proceso, la hace un órgano legislativo, y dado que la determinación de la pena (sentencia) está previamente acotada dentro de límites muy precisos fijados en la ley, la segunda etapa tiene mucho menos importancia que la primera, en virtud de que quien realmente determina la culpabilidad del acusado es el órgano legislativo, correspondiéndole al órgano judicial únicamente imponer la pena o castigo correspondiente.
- Una variante importante respecto del modelo anterior, es la de los altos servidores públicos acusados de delitos oficiales o del fuero común, que son juzgados a través de un procedimiento en el cual un *órgano legislativo se ocupa de la parte de la instrucción del proceso*, es decir, de recibir las acusaciones, los argumentos de la defensa y las pruebas, a fin de turnar el asunto para *resolución a un órgano distinto de los órganos legislativos* (normalmente un órgano de la jurisdicción ordinaria o uno previsto en forma general precisamente para dichos asuntos) que decide sobre la culpabilidad o inocencia. La diferencia existente entre el modelo anterior y éste es que en el primero al órgano judicial *sólo le corresponde imponer la pena*, y en este modelo el órgano judicial tiene facultades para *determinar la culpabilidad o inocencia* del acusado y en su caso imponer las penas respectivas.
- También encontramos un modelo de juicio directo a través de procedimientos judiciales ajenos a los órganos legislativos, contra altos servidores públicos acusados de delitos. Aquí algunos de los órganos previstos para conocer del asunto, pueden incluir como parte del Tribunal o de la Corte a legisladores de una o ambas Cámaras. De este tipo es el sistema en Francia para juzgar a los miembros del Gobierno.⁴³
- Y finalmente, existe el modelo en el cual el juicio se lleva a cabo totalmente ante órganos judiciales contra los altos servidores públicos por actos que pueden ser constitutivos de

⁴³ Valdés S., Clemente. Ob. Cit; Págs. 76 y 77.

delitos, pero con la particularidad de que para poder proceder penalmente contra ellos, es necesario agotar un procedimiento ante un órgano legislativo; de este tipo es la Declaración de Procedencia Mexicana.

2.3 SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE EL JUICIO POLÍTICO Y LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.

El Juicio Político y la Declaración de Procedencia, tal y como se encuentran en nuestra legislación, son dos procedimientos diferentes, que persiguen fines distintos; sin embargo, en ocasiones son confundidos y se hace referencia a los dos procedimientos denominándolos como Juicio Político indistintamente, hablando de ambas como si fuera una misma figura.

La confusión radica principalmente en algunas semejanzas y coincidencias que existen entre estas dos figuras jurídicas; sin embargo también hay que tomar en cuenta las grandes diferencias entre uno y otro procedimiento.

Con el fin de una mejor delimitación del Juicio Político, es necesario señalar las principales semejanzas y diferencias entre éste y la Declaración de Procedencia.

2.3.1. Semejanzas:

- Uno y otro procedimiento se realizan como medios para castigar o sancionar acciones o conductas inadecuadas de servidores públicos de alto nivel; la declaración de Procedencia como medio para que los inculpados puedan ser sometidos a un procedimiento penal ante un órgano judicial por la comisión de un delito, y en el caso del Juicio Político como medio para castigar las conductas señaladas como causales de Responsabilidad Política.
- El trámite de ambos se lleva a cabo en su totalidad ante órganos legislativos.

- Tanto el Juicio Político como la Declaración de Procedencia, cuando la resolución es contraria al acusado tienen como efecto principal quitarle al inculpado (provisional o definitivamente) el cargo que tiene; en el Juicio Político se le llama destitución y en la Declaración de Procedencia se le llama separación.
- En ninguno de los dos casos los órganos legislativos imponen o decretan una sanción de índole penal; aclarando que, en la Declaración de Procedencia únicamente se priva al acusado de la inmunidad procesal.
- En los dos casos, si la resolución es contraria al acusado, se deja abierta la posibilidad para que el inculpado sea juzgado por los Tribunales ordinarios por la comisión de delitos.

2.3.2. Diferencias:

- El Juicio Político se lleva a cabo ante las dos Cámaras, mientras que la Declaración de Procedencia únicamente se tramita ante la Cámara de Diputados.
- En el Juicio Político, una vez destituido el servidor público inculpado, no puede volver a reasumir ese cargo ni ningún otro, puesto que junto a la destitución se declara también su inhabilitación (temporal) para desempeñar cargos públicos. Y en la Declaración de Procedencia, si la resolución es contraria al acusado, éste deberá quedar separado de su encargo, pero si en la resolución judicial del proceso penal que se le siga es declarado inocente, podrá reasumir su función.
- El Juicio Político no implica necesariamente una acusación por un delito, las acusaciones son por conductas muy amplias que pueden o no incluir delitos. Por otro lado, la Declaración de Procedencia se tramita precisamente por la comisión de delitos durante el tiempo del encargo del servidor público acusado.
- El Juicio Político puede iniciarse por cualquier ciudadano que haga una denuncia ante la Cámara de Diputados aportando los elementos de prueba; en cambio para el trámite de la Declaración de

Procedencia, es necesario que se hayan cumplido los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal.⁴⁴

- La Declaración de Procedencia no implica ni sanciona ninguna responsabilidad, mientras que en el Juicio Político se sanciona la Responsabilidad Política del acusado.

Sobre este último punto es preciso señalar la opinión emitida por la Suprema Corte de Justicia al respecto:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DESAFUERO, PROCEDIMIENTO DE. SUS NOTAS DISTINTIVAS. La Declaración de Procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le conoce, es diferente al Juicio Político; constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación. El resultado del primero no trasciende necesariamente al sentido del fallo en el proceso penal. Por eso, la Constitución Federal atingentemente prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados para suprimir del fuero a determinado servidor público no impide que cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento inicie o continúe su curso, si no ha prescrito la acción penal.

Controversia Constitucional 11/95. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis P./J. 38/96. publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Parte III, junio de 1996. página 387.

⁴⁴ Valdés S., Clemente. Ob. Cit; Pág. 73.

Podemos concluir que la principal diferencia que existe entre las figuras jurídicas que nos ocupan, es el fin que ambas persiguen, mientras que en el Juicio Político se persigue imponer sanciones por la comisión de conductas que deriven en Responsabilidad Política; en la Declaración de Procedencia lo que se busca es quitarle al acusado la inmunidad procesal de que goza para que pueda ser juzgado por las autoridades competentes, sin imponer sanciones de ninguna naturaleza ni fincar ningún tipo de responsabilidad.

CAPÍTULO 3. EL PROCEDIMIENTO DE JUICIO POLÍTICO.

3.1 SUJETOS DE JUICIO POLÍTICO.

Al tratar de identificar a los servidores públicos que son sujetos de Juicio Político, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (*que en adelante será llamada por sus siglas: LFRSP*) en su artículo 5 nos remite al artículo 110 constitucional, a su vez dicho artículo en un extenso listado nos señala que podrán ser sujetos de Juicio Político los siguientes:

FUNCIONARIOS DE LA FEDERACIÓN:

En el Poder Ejecutivo Federal:

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

En el Poder Legislativo Federal:

- Los Diputados del Congreso de la Unión.
- Los Senadores del Congreso de la Unión.

En el Poder Judicial Federal:

- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito.
- Los Jueces de Distrito.
- Los Consejeros de la Judicatura Federal.
- Los Magistrados del Tribunal Federal Electoral.

En el Instituto Federal Electoral:

- El Consejero Presidente.
- Los Consejeros Electorales
- El Secretario Ejecutivo.

FUNCIONARIOS DEL DISTRITO FEDERAL:

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

FUNCIONARIOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA REPÚBLICA:

En el Poder Ejecutivo Estatal:

- Los Gobernadores de los Estados.

En las legislaturas locales:

- Los Diputados locales.

En el Poder Judicial Estatal:

- Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales.

- Los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales.

Es preciso hacer notar que los servidores públicos estatales mencionados en el listado anterior, sólo podrán ser sujetos de Juicio Político por violaciones graves a la Constitución Federal, a las leyes federales o por hacer uso indebido de los recursos y fondos federales.

Asimismo, llama la atención el hecho de que la Constitución Federal señale como sujetos de Juicio Político a las personas encargadas de la conducción del Banco Central, ya que no lo hace en el listado del artículo 110, sino que de manera especial lo dispone en su artículo 28 párrafo octavo parte final:

Las personas encargadas de la conducción del Banco Central, podrán ser sujetos de Juicio Político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

Merece especial estudio el caso de los titulares de empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos; ya que en rigor no pertenecen a la Administración Pública, tal como lo señala el maestro Héctor Fix Zamudio al señalar que:

La confusión entre los organismos públicos descentralizados y las empresas o fideicomisos públicos se deriva de una desafortunada modificación de 1981 al artículo 90 de la Carta Federal, que incorporó una concepción notoriamente errónea de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1977, y por ello ese precepto fundamental dispone que “la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso” (que precedió a dicha modificación constitucional). Este texto ha propiciado una lamentable confusión entre los citados organismos descentralizados, que sí forman parte de la Administración, con las empresas y los fideicomisos públicos que carecen del carácter de autoridad, y sólo son fiscalizados por las verdaderas autoridades administrativas.⁴⁵

Al respecto, en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades se justifica la inclusión de dichos sujetos

⁴⁵ Fix Zamudio, Héctor. Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento Mexicano, Porrúa, México, 1998. Págs. 71.

argumentando que, dada la expansión que ha registrado el sector paraestatal, cuidan recursos y tienen a su cargo funciones de tal trascendencia que más allá de las esferas administrativa y penal deben ser sancionados con penas políticas, si su conducta redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.⁴⁶

A pesar de lo anterior, coincidimos con el maestro Fix Zamudio, ya que dichos sujetos no pertenecen a la Administración Pública, y aunque así fuera, los objetivos del Juicio Político son destituir e inhabilitar a los servidores públicos de alto nivel por incurrir en faltas políticas. Es decir, es un castigo político por faltas políticas. Sin embargo, dichos sujetos ni son servidores públicos de alto nivel, ni tampoco les causaría un gran perjuicio las sanciones del Juicio Político, dado que no se desempeñan en el servicio público. En tal caso sería mucho más eficaz y contundente fincarles Responsabilidad Penal o Administrativa, según sea el caso.

3.2 AUTORIDADES COMPETENTES.

Las autoridades competentes para substanciar el procedimiento de Juicio Político y aplicar las sanciones correspondientes, son las dos Cámaras del Congreso de la Unión, actuando la Cámara de Diputados como Órgano Instructor y de Acusación y la de Senadores como Jurado de Sentencia de acuerdo con el artículo 110 constitucional y con el artículo 10 de la LFRSP.

Dichas Cámaras substanciarán el procedimiento a través de comisiones, para lo cual la Gran Comisión de cada una de las Cámaras, someterá a la consideración de cada una de ellas la aprobación de una comisión (denominada "Jurisdiccional" en ambas Cámaras) encargada de substanciar los procedimientos relativos al Juicio Político y a la Declaración de Procedencia.

Una vez aprobada la propuesta, por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones Jurisdiccionales cuatro integrantes para que formen la Sección Instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores, dichas secciones serán las encargadas de sustanciar el procedimiento en la Cámara que les corresponda.

⁴⁶Cfr. Herrera Pérez, Agustín. Ob. Cit; Pág. 30.

Una Comisión más, integrada por tres Diputados será la encargada de sostener la acusación ante el Senado, de acuerdo con el artículo 21 de la LFRSP.

Sin embargo, existe una Subcomisión más, que es la que se encarga de analizar las denuncias de Juicio Político y básicamente decide si se le da curso o no a la denuncia respectiva, dicha Subcomisión es la de Examen Previo, cuya integración y funcionamiento serán analizadas más adelante.

Las Comisiones, Subcomisiones y Secciones antes mencionadas, tendrán un carácter transitorio y se integran exclusivamente para la atención de las Responsabilidades Políticas en que incurran los servidores públicos, sin que tengan facultades para conocer de otros asuntos diferentes a los que hayan motivado su integración.

También actúan en el desarrollo del procedimiento el Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Justicia y Derechos Humanos en la Cámara de Diputados, quienes deciden si debe turnarse o no el asunto a la Sección Instructora; asimismo, participa el Pleno de la Cámara de Diputados para decidir si se acusa al denunciado ante el Senado o no; en la Cámara de Senadores además de la Sección de Enjuiciamiento también participa el Pleno de la misma para dictar la resolución final.

3.3 CONDUCTAS QUE DAN ORIGEN AL JUICIO POLÍTICO.

De acuerdo con el artículo 109 constitucional en su fracción I, el Juicio Político procede en contra de los sujetos enumerados en el artículo 110 de la misma Constitución "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."

Sin embargo, nuestra Ley Fundamental no precisa cuales son esos *actos u omisiones* a los que hace referencia, es necesario acudir a la ley reglamentaria, es decir a la LFRSP para conocer dichas conductas; así el artículo 7 de la citada ley en ocho fracciones nos dice:

ARTÍCULO 7. - Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

I. El ataque a las instituciones democráticas.

- II. *El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.*
- III. *Las violaciones graves o sistemáticas a las garantías individuales o sociales.*
- IV. *El ataque a la libertad de sufragio.*
- V. *La usurpación de atribuciones.*
- VI. *Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando causen 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.*
- VII. *Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y*
- VIII. *Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.*

No procede el Juicio Político por la mera expresión de ideas.

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

Es notorio el alto contenido político que poseen las conductas arriba enlistadas, ya que a excepción de aquéllas que pudieran ser comprobadas mediante revisiones o auditorías oficiales, las demás se caracterizan por su vaguedad, ya que las conductas descritas son muy amplias, dando lugar a que casi cualquier conducta pueda ser considerada como infractora, además, la determinación de las conductas infractoras depende de los criterios que apliquen los miembros de las Cámaras del Congreso de la

Unión al conocer de actos u omisiones que puedan implicar una Responsabilidad Política.

En la opinión de Clemente Valdés, “la vaguedad con la que se describen las conductas y los actos que se considera que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho por los cuales procede el Juicio Político, permite cualquier abuso y no precisa casi nada.”⁴⁷

Por su parte Guillermo Pacheco Pulido señala muy acertadamente que lo que se dice en el artículo 7° representa un grave problema, ya que no se aclara que debe entenderse por intereses públicos fundamentales, ni que debe entenderse por instituciones democráticas y así por el estilo, lo que lleva a afirmar que deja una amplia facultad discrecional al Congreso de la Unión para dictar su resolución.⁴⁸

Es curioso también, el hecho de que en algunas conductas infractoras señaladas por la ley se requiera que estas sean “*graves*” y “*sistemáticas*”, es decir, si los encargados de determinar la Responsabilidad Política concluyen que las conductas no fueron graves sino leves y esporádicas, aunque se haya comprobado la violación o infracción correspondiente, los infractores no serían políticamente responsables.

Para Sergio Monserrit se debe considerar que las causales de Responsabilidad Política que define la LFRSP, no son tan precisas como las que se definen respecto de las Responsabilidades Administrativas, debido a que la función del gobernante es distinta a la función del servidor público que se encuentra en las esferas básicas o intermedias del gobierno, en tanto que éste no realiza actos de gobierno y su conducta infractora puede ser más fácilmente enmarcada como infracción administrativa.⁴⁹

Sin embargo, debemos considerar lo expuesto en el dictamen propuesto por los Constituyentes de 1857 al intentar establecer el Juicio Político tomando como modelo el existente en los Estados Unidos:

El Juicio Político es además el juicio de la opinión y de la conciencia pública, pues sucede frecuentemente en todos los gobiernos, que sin que un Magistrado o Ministro haya incurrido

⁴⁷ Valdés S., Clemente. Ob. Cit; Pág. 104.

⁴⁸ Cfr. Pacheco Pulido, Guillermo. Juicio Político, Declaración de Procedencia y Responsabilidad Administrativa. Benemérita Universidad de Puebla, México, 1998. Pág.61.

⁴⁹ Cfr. Monserrit Ortiz Soltero, Sergio. Ob. Cit; Págs. 87 y 88.

en delitos palpables o notorios que se puedan calificar y palpar en un proceso con todas sus formas, por omisiones o descuidos, por ineptitud o por otras causas negativas, *ha perdido la confianza popular*, infunde recelos y sospechas, es un estorbo a las mejoras y progresos, o guarda una conducta o sigue una política incompatibles con la tranquilidad, con las instituciones o con el bien del país. En todos estos eventos el Juicio Político resuelve las dificultades, porque reducido a un objeto solo, el de quitar el poder al responsable, una vez obtenido este objeto, la sociedad sale del conflicto y el orden se restablece. Añádase a todo esto, que la sentencia en un estricto Juicio Político no infama, no irroga perjuicio, no causa un daño irreparable, sino es la destitución o la inhabilitación para ejercer otro cargo, es decir, una infamia, un perjuicio o daño del orden político.⁵⁰

Podemos observar que la intención de los legisladores era remover del cargo al servidor público que ya no fuera bien visto a los ojos de la sociedad aunque éste no hubiera cometido un delito, o que habiéndolo cometido no se le pudiera probar, para lo cual, al acusársele de algo que no era necesariamente un delito debían establecerse conductas de carácter amplio, y hasta cierto punto dotadas de una vaguedad intencional, con el objeto de tener un margen de maniobra para adecuar las conductas imputadas.

El tratar de interpretar cada una de las conductas que dan origen al Juicio Político no nos llevaría a ningún lado, puesto que por la forma en que están redactadas, la interpretación que de aquéllas se haga siempre será subjetiva dependiendo del intérprete.

Por lo cual, considero que más allá de buscar interpretar dichas causales, es necesario sustituirlas por otras que tengan un carácter más restringido, es decir, que su tipificación sea más precisa, lo cual permitiría un procedimiento mucho más objetivo quitándole a los legisladores el "margen" de maniobra que les permite adecuar o no adecuar (esto último en la mayoría de las veces) las conductas denunciadas según las pasiones políticas lo indiquen.

En el mismo sentido, expone Pacheco Pulido que la "amplia facultad discrecional" de que goza el Congreso, es una omisión que debe corregirse, pues aunque sea una decisión de índole política, ello no quiere decir que se viole el principio de legalidad constitucional, ya que se debe fundar y

⁵⁰ Valdés S., Clemente. Ob. Cit; Págs. 83 y 84.

motivar la resolución que se dicte, pues el propio Congreso debe respetar como autoridad los mandamientos constitucionales.⁵¹

3.4 SANCIONES APLICABLES.

Las sanciones aplicables para los sujetos que hayan sido encontrados culpables de Responsabilidad Política, 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, de acuerdo con lo que señalan la Constitución Mexicana en su artículo 110 tercer párrafo, y la LFRSP en su artículo 8°.

3.4.1. La destitución.

Consiste en la separación definitiva del empleo cargo o comisión. Además del cargo o puesto, la destitución priva al servidor público de los emolumentos, privilegios y demás prerrogativas que le son inherentes; lo hace a partir de la fecha en que la resolución se le notifica o del momento en que ha surtido sus efectos. El destituido está obligado a entregar el despacho o cargo a su sucesor y a rendir un informe sobre su gestión, debe además entregar todos los bienes que le fueron proporcionados para que prestara el servicio.⁵²

Uno de los privilegios o prerrogativas que se pierde con la destitución, es la inmunidad procesal de que gozan algunos servidores públicos de los considerados como sujetos de Juicio Político.

Una cuestión que merece atención en relación con la destitución, es la notificación de la resolución en la que se acuerde la destitución, ya que ésta debe ser notificada al enjuiciado o a su superior jerárquico; ya que el enjuiciado ha perdido la calidad de servidor público, en virtud de la resolución del Jurado de Sentencia y cualquier acto que haga en ejercicio del cargo implica la comisión de un ilícito.

Asimismo, es importante mencionar que la notificación que se haga al superior jerárquico de que se trate, es con el fin de que cubra la

⁵¹ Cfr. Pacheco Pulido, Guillermo. Ob. Cit; Pág.61.

⁵² Cfr. Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional, Oxford University Press, México, 1999, Pág. 720.

vacante, y no con el fin de que lo prive de su cargo, ya que es innecesario en virtud de que el servidor público ya fue destituido por la resolución del Jurado de Sentencia.⁵³

Señala el maestro Arteaga Nava que tratándose de los servidores públicos de las Entidades Federativas, una resolución condenatoria del Senado implica la destitución inmediata y firme, pero la misma debe hacerse del conocimiento únicamente de la legislatura respectiva, para que por su mediación, se provea lo relativo a la suplencia del destituido.⁵⁴

Lo anterior resulta muy importante, en virtud de que en el texto del artículo 110 constitucional se menciona que tratándose de servidores públicos de las Entidades Federativas, la resolución que se dicte “será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda”; sin embargo, surge una gran interrogante, ¿a qué se refiere eso de proceder como corresponda?, la única respuesta razonable que podemos obtener es la expresada por el maestro Arteaga Nava, ya que fuera de proveer lo relativo a la suplencia del destituido, no se explica que más podría hacer la legislatura local, ya que el inculpado ya ha sido destituido por el Senado.

3.4.2. La inhabilitación.

Consiste en la incapacidad legal que enfrenta el servidor público para desempeñar temporalmente un empleo, cargo o comisión en el servicio público.⁵⁵

Dicha inhabilitación de acuerdo al artículo 8 de la LFRSP puede ser desde un año hasta veinte años; la intensidad de dicha sanción dependerá de la gravedad de la conducta infractora de que se trate.

El mencionado artículo 8º al referirse a la inhabilitación, señala de manera imprecisa: “*podrá también imponerse inhabilitación ...*” haciendo surgir una confusión al respecto, ya que podría entenderse como opcional la imposición de dicha sanción, sin embargo, el texto constitucional es muy claro al decirnos en su artículo 110 párrafo tercero: “*Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación...*” podemos observar que en ningún momento la Constitución da margen a considerar como sanción alternativa u opcional a la inhabilitación, por el

⁵³ Ídem Pág. 720.

⁵⁴ Íbidem.

⁵⁵ Cfr. Monserrit Ortiz Soltero, Sergio. Ob. Cit; Pág. 106.

contrario, ordena que las sanciones que se impongan sean ambas. De tal manera que debemos entender entonces que las sanciones que deban aplicarse siempre serán la destitución y la inhabilitación.

Algunos autores señalan que las sanciones aplicables en el Juicio Político son demasiado leves y hasta cierto punto risibles; sin embargo, no hay que olvidar que en este procedimiento lo que se castigan son faltas políticas, por lo tanto las penas deben ser políticas, por la naturaleza misma del Juicio Político no se pueden imponer otro tipo de sanciones.

Al respecto, Arteaga Nava ⁵⁶ opina que la facultad de castigar está en relación directa con la competencia de que se ha dotado al Jurado, y ésta es limitada, sólo puede conocer de un número muy restringido de ilícitos, lo demás es competencia de las autoridades judiciales ordinarias, pues pueden juzgar al servidor público nuevamente y sancionarlo por otros delitos no conocidos por el Jurado de Sentencia.

Story, citado por Clemente Valdés, ⁵⁷ señala al respecto que:

Como las faltas que se tiene el propósito de castigar por medio del Juicio Político son de una naturaleza política, era de suponerse que muy frecuentemente serían exageradas por el espíritu de partido, que los procedimientos participarían del resentimiento de las pasiones en lugar de ser dictados por el sentimiento del bien público. Se debía temer que en caso de condenación el castigo fuese desproporcionado a la ofensa, y sin embargo, por la naturaleza misma de tales ofensas era imposible determinar con exactitud tanto la gravedad de la falta como la de la pena, por consiguiente; era necesario dejar al tribunal político la mayor latitud en este punto, y por otra parte, si era necesario pretender graduar los delitos y las penas, también era muy peligroso conceder al tribunal facultades discrecionales y absolutas. Para evitar este doble inconveniente, se creyó que era más acertado limitar el poder del Senado al derecho de pronunciar solamente la destitución del acusado, y la pérdida de su capacidad política.

Por su parte, Tocqueville al referirse a las diferentes sanciones que se imponían en materia de Juicio Político tanto en los Estados Unidos como en Europa debido a sus distintas naturalezas, celebraba el hecho de que en Norteamérica únicamente se contemplaran la destitución y la

⁵⁶ Cfr. Arteaga Nava, Elisur. Ob. Cit. Pág.719.

⁵⁷ Story. *Apud*. Valdés S., Clemente. Ob. Cit; Págs.84 y 85.

inhabilitación: “al impedir a los tribunales políticos decretar penas judiciales, me parece que los Norteamericanos han prevenido las consecuencias más terribles de la tiranía legislativa, más bien que de la tiranía misma.”⁵⁸

3.5 PROCEDIMIENTO.

Como hemos señalado en líneas anteriores, el procedimiento de Juicio Político se realiza con la intervención de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, interviniendo la de Diputados como Órgano de Acusación y la de Senadores como Jurado de Sentencia (ambas a través de sus comisiones respectivas).

En términos generales se trata de un procedimiento en el que predomina la publicidad de las actuaciones, introduciendo en algunos casos elementos de oralidad, y que en general se respeta la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 constitucional.

El procedimiento de Juicio Político encuentra sus bases legales en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los Capítulos segundo y cuarto del Título segundo de dicha ley.

En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en la citada ley, así como en la apreciación de las pruebas, la misma establece en su artículo 45 que se observarán de manera supletoria las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, y en su caso, las del Código Penal.

3.5.1. Procedimiento ante la Cámara de Diputados.

A) Denuncia.

De conformidad con el artículo 109 constitucional último párrafo y con la LFRSP en su artículo 9, cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor

⁵⁸ Tocqueville, Alexis de. Ob. Cit; Pág. 115.

público ante la Cámara de Diputados por las conductas que señala la ley como causales de Juicio Político.

La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción. Señala el mismo artículo que en caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de alguna autoridad, así deberá señalarlo el denunciante para que la Subcomisión de Examen Previo las solicite.

Al parecer, el hecho de que cualquier ciudadano pueda denunciar Juicio Político a un servidor público, es una especie de mensaje político que establece que “un solo ciudadano, puede denunciar a los más altos servidores públicos e iniciar un Juicio Político contra cualquiera de ellos”.⁵⁹

Sin embargo, como bien apunta el maestro Arteaga Nava,⁶⁰ también hay que tomar en cuenta que “la función de acusar cuando la ejerce un particular, es difícil y peligrosa; es enfrentarse al aparato represivo oficial. Existen todos los riesgos, en un sistema como el Mexicano no es admisible acusar impunemente a un poderoso.”

Varios autores hacen una clasificación de los sujetos a quienes consideran titulares de la función acusadora, estableciendo una especie de catálogo; sin embargo, considero que hacer una enumeración semejante es innecesario, ya que tanto la Constitución como la ley respectiva son muy claras al establecer que cualquier ciudadano puede formular denuncia, lo cual incluye a todos los sujetos que se podrían proponer en un listado.

De conformidad con el artículo 12 de La LFRSP, el escrito de denuncia deberá presentarse ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados, la denuncia deberá ser ratificada dentro de los tres días naturales siguientes contados a partir de la fecha de presentación de la misma.

La falta de ratificación de la denuncia provocaría que sin más trámite, la denuncia fuera desechada de plano sin perjuicio que los derechos del denunciante se entiendan como reservados para presentarla nuevamente, ya que las conductas infractoras que pudiera contener la denuncia son de interés público.⁶¹

⁵⁹ Valdés S., Clemente. Ob. Cit; Pág.103.

⁶⁰ Arteaga Nava, Elisur. Ob. Cit. Pág.713.

⁶¹ Cfr. Monserrit Ortiz Soltero, Sergio. Ob. Cit; Pág. 96.

B) Etapa ante la Subcomisión de Examen Previo.

Señala el artículo 12 que una vez que se haya ratificado la denuncia, la Secretaría General de la Cámara de Diputados deberá turnarla a las comisiones que corresponda para su debida tramitación, dichas comisiones de acuerdo a la ley correspondiente son: la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y la Comisión de Justicia, pero con la nueva Ley Orgánica del Congreso (1999) se produjeron cambios en las denominaciones de las Comisiones, por lo que actualmente son: la Comisión de Gobernación y la Comisión de Justicia y Derechos Humanos; sin embargo, para la tramitación correspondiente dichas comisiones actuarán a través de una Subcomisión denominada de Examen Previo, la cual se establece específicamente para atender y evaluar las denuncias que se presenten.

De acuerdo al inciso c del artículo 12, dicha Subcomisión deberá proceder en un plazo no mayor a treinta días hábiles a determinar lo siguiente:

- Si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2 de la LFRSP, el cual, nos remite a los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional, mismo que a su vez se refiere a los sujetos que deben ser considerados como servidores públicos. Lo anterior es totalmente un error, ya que en realidad los sujetos de Juicio Político se encuentran señalados en el artículo 5 de la LFRSP, y en el artículo 110 constitucional; por lo tanto, lo que realmente deberá determinar la Subcomisión, es si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 5 y no el 2 de la LFRSP.
- Si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7 de la LFRSP; es decir, si la conducta es causal de Juicio Político.

- 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.

Una vez que la Subcomisión haya determinado lo anterior, podrá dictar su resolución en dos sentidos:

- 1) En el caso de que determine que el denunciado no es sujeto de Juicio Político o que siéndolo la conducta imputada no es de las que señala el artículo 7 de la ley, o que los elementos de prueba no son suficientes, desechará de plano la denuncia presentada; sin embargo, en caso de presentación de pruebas supervenientes la Subcomisión podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas.
- 2) Si determina que el denunciado sí es sujeto de Juicio Político y que la conducta imputada es de las que señala el artículo 7 de la ley, y además que los elementos de prueba son suficientes, deberá declarar procedente la denuncia. En tal caso deberá turnarla al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Justicia y Derechos Humanos, para efecto de que formulen la resolución correspondiente y en su caso, ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara.

La resolución que dicte la Subcomisión desechando una denuncia, podrá ser revisada por el Pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de sus Presidentes, o a solicitud de cuando menos el diez por ciento de los Diputados integrantes de ambas comisiones. Es claro que dicha revisión sólo procede cuando la denuncia es desechada, y no así cuando sea declarada procedente, ya que el denunciado, a quien principalmente debe interesar dicha resolución, aún no ha sido notificado del procedimiento y por lo tanto no es sabedor del mismo, además de

cualquier manera el Pleno de las Comisiones Unidas deberá dictar una resolución al respecto, estando obligados por la ley de la materia.

C) Instrucción.

Una vez que el Pleno de las Comisiones Unidas formule la resolución correspondiente y en su caso, ordene el turno a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, dicha Sección de acuerdo al artículo 13 de la LFRSP practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta infractora o de los hechos que le dieron origen, estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

Sobre la notificación al denunciado, el citado artículo 13 establece en su segundo párrafo:

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.

Sin embargo, es prácticamente imposible que la Sección Instructora pueda cumplir con la disposición anterior, puesto que al momento de ratificarse la denuncia quien legalmente conoce de la misma, es la Subcomisión de Examen Previo, y la Sección Instructora comienza su actuación una vez que el asunto le haya sido turnado por el Pleno de las Comisiones Unidas, y es hasta ese momento en que la Sección tiene conocimiento oficial del asunto, y para entonces ya habrán transcurrido mucho más de tres días naturales posteriores a la ratificación de la denuncia, puesto que, tan sólo a la Subcomisión se le da un plazo de treinta días hábiles para dictar su resolución, y debe considerarse también el tiempo que tardará el Pleno de las Comisiones Unidas para formular su resolución.

Ante la imposibilidad de aplicar el artículo en comento, Sergio Monserrit nos ofrece la siguiente salida: el numeral mencionado debió disponer que la Sección Instructora notificará al denunciado de los hechos que se le imputan, dentro de los tres días naturales siguientes *contados a*

partir de la fecha en que recibió el turno de la resolución emitida por el Pleno de las Comisiones Unidas, que es el momento en que la Sección Instructora tiene conocimiento oficial de la denuncia y que la posibilita legalmente para intervenir como autoridad competente.⁶²

Una vez que se haya realizado la notificación al denunciado, la Sección Instructora abrirá un periodo de prueba de treinta días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección estime necesarias.

La Sección Instructora podrá ampliar el periodo probatorio en la medida que sea estrictamente necesario cuando al concluir el plazo de treinta días naturales no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o cuando sea preciso allegarse de otras a juicio de la Sección.

En todo caso, la Sección Instructora calificará la pertinencia de las pruebas, desechándose las que a su juicio sean improcedentes.

D) Alegatos.

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.

E) Conclusiones de la Sección Instructora.

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 tal efecto, analizará clara y metódicamente la conducta y los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

⁶² Cfr. Monserrit Ortiz Soltero, Sergio. Ob. Cit; Pág. 100.

Las conclusiones de la Sección Instructora pueden darse en dos sentidos:

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

- 2) Si de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de lo siguiente:
 - Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia.
 - Que se encuentra acreditada la responsabilidad del servidor público encausado. La comprobación de la conducta infractora del servidor público provoca exclusivamente la consideración de su responsabilidad política, si de la conducta infractora se desprenden probables conductas ilícitas, el Jurado de Sentencia emitirá su resolución e impondrá las sanciones políticas correspondientes; y una vez destituido el acusado, será puesto a disposición de las autoridades penales correspondientes, pero como presunto responsable de alguno o algunos delitos penales, para que sea juzgado y en su caso sancionado conforme a la legislación aplicable.⁶³
 - La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8 de la LFRSP; dichas sanciones no

⁶³ Monserrit Ortiz Soltero, Sergio. Ob. Cit; Pág. 102.

pueden ser otras mas que la destitución y la inhabilitación para desempeñar cargos públicos, ya que así lo ordena la Constitución Mexicana, lo que sí queda a juicio de la Sección Instructora es proponer la intensidad de la sanción de inhabilitación, es decir, cuanto tiempo deberá estar inhabilitado el acusado.

- Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores en concepto de acusación.

Una vez emitidas sus conclusiones, la Sección Instructora deberá entregarlas a los Secretarios de la Cámara de Diputados para que éstos a su vez den cuenta al Presidente de la Cámara, el cual deberá anunciar que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación dentro de los tres días naturales siguientes, lo que deberán hacer saber los Secretarios al denunciante y al servidor público acusado para que se presenten personalmente y aleguen lo que a su derecho convenga.

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 contados desde el día siguiente a la fecha en que se la haya turnado la denuncia; sólo por causa razonable y fundada podrá solicitar a la Cámara que se amplíe el plazo por el tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción; el plazo que se conceda no deberá ser mayor de quince días.

F) Actuación del Pleno de la Cámara de Diputados.

El día y hora señalados por el Presidente de la Cámara de Diputados para que el denunciante y el acusado aleguen ante el Pleno, la Cámara deberá erigirse en Órgano de Acusación previa declaración de su Presidente, la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de ésta, así como a las conclusiones de la Sección Instructora.

Hecho lo anterior, se concederá la palabra al denunciante y enseguida al servidor público o a su defensor, o a ambos si así lo solicitan, para que aleguen lo que a su derecho convenga. El denunciante podrá replicar y, en tal caso, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.

Retirados el denunciante y el servidor público, los miembros de la Cámara de Diputados discutirán y votarán sobre las conclusiones de la Sección Instructora y decidirán sobre la procedencia de la acusación.

De acuerdo con el artículo 41 de la LFRSP, la audiencia debe ser pública a menos que las buenas costumbres o el interés general exijan lo contrario. Sobre lo anterior, opina el maestro Arteaga Nava⁶⁴ que es difícil que en una acusación por ilícitos señalados en la LFRSP, pudiera atentarse contra las buenas costumbres y sí en cambio, es muy probable que se afecte el interés general, sobre todo cuando se trate de un servidor público que haya tenido acceso a materias clasificadas como secretas o confidenciales, o la acusación verse sobre éstas.

Cuando la Cámara de Diputados se erige en Órgano de Acusación en forma temporal, cesa su función de legisladora; no puede conocer de ningún otro asunto que no sea escuchar, discutir y votar las conclusiones; no puede actuar como Cámara de origen o revisora, como tampoco hacer uso de sus facultades exclusivas.⁶⁵

La resolución que tome el Órgano de Acusación puede tener los siguientes efectos:

- Cuando el Pleno resuelva que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo, ordenándose el archivo del expediente. Se entenderán como rechazadas las conclusiones cuando no se reúna el voto aprobatorio de más de la mitad de los legisladores presentes.
- Cuando se resuelva que sí procede acusar al servidor público, la Cámara de Diputados queda obligada a presentar la acusación ante la Cámara de Senadores, y el acusado deberá quedar a disposición de dicha Cámara. Asimismo, se deberá

⁶⁴ Arteaga Nava, Elisur. Ob. Cit. Pág.724.

⁶⁵ Íbidem.

nombrar una comisión de tres Diputados para que sostengan la acusación ante el Senado.

3.5.2. Procedimiento ante la Cámara de Senadores.

A) Sección de Enjuiciamiento.

Recibida la acusación por parte de la Cámara de Senadores, deberá ser turnada a la Sección de Enjuiciamiento, la que deberá emplazar a las partes, es decir, a la comisión de Diputados encargados de sostener la acusación y al servidor público acusado y su defensor.

La Sección de Enjuiciamiento estará integrada por cuatro Senadores que deberán ser designados de entre los miembros de la Comisión Jurisdiccional de la Cámara de Senadores, de acuerdo con el artículo 11 de la LFRSP.

B) Alegatos.

La comisión de Diputados y el inculpado deberán presentar por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes contados a partir de la fecha del emplazamiento.

C) Conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento.

Transcurrido el plazo para la formulación de los alegatos, se hayan presentado o no, 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 que en su caso se hayan formulado:

- I. Proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público (que forzosamente deben ser la destitución y la inhabilitación para desempeñar cargos públicos, ni más ni menos) y expresando los preceptos legales en que se funde, es decir, las conclusiones deben estar fundadas y motivadas.

- II. También existe la posibilidad de que si la Sección así lo resuelve, se formulen conclusiones declarando inocente al acusado.

La Sección de Enjuiciamiento 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 así lo solicitan los interesados. Asimismo, 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.

D) Jurado de Sentencia.

Recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, el Presidente de la misma anunciará que ésta debe erigirse en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de las conclusiones, asimismo, la Secretaría deberá citar a la comisión acusadora de Diputados, y al acusado y a su defensor.

El día y hora señalados para la celebración de la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y deberá procederse en los siguientes términos:

- La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento.
- Se dejará constancia de que fueron cumplidas en sus términos, sin excepción, todas y cada una de las etapas del procedimiento conforme a lo dispuesto por el Título segundo de la ley de la materia; particularmente la relativa a la notificación de las partes, ya que las Cámaras no podrán erigirse en Órgano de Acusación y Jurado de Sentencia respectivamente, si no existe la comprobación fehaciente de tal hecho.⁶⁶

⁶⁶ Monserrit Ortiz Soltero, Sergio. Ob. Cit; Págs. 104 y 105.

- Acto continuo, se concederá la palabra a la comisión de Diputados, al servidor público acusado o a su defensor o a ambos, y
- Retirados el servidor público y su defensor, y permaneciendo los Diputados en la sesión, se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo que en ellas se contengan, el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

En este último punto, en realidad no se entiende el sentido que tiene el que los Diputados permanezcan en la sesión, ya que no pueden hacer uso de la palabra ni alegar más, así que no hay razón por la cual permanezcan mientras el servidor público y su defensor deban retirarse, y sí, por otro lado podría parecer que se le quiere dar cierta ventaja a la comisión de Diputados al permanecer en la sesión, sin embargo en realidad su presencia no tiene ningún sentido, por lo que para evitar suspicacias, los Diputados deberían retirarse al igual que el acusado y su defensor, o bien, permanecer ambas partes en la sesión.

En cuanto a los servidores públicos locales que sean sujetos de Juicio Político, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a las recepciones de las conclusiones. En tal caso, señala la ley que la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y deberá comunicarse a la legislatura local correspondiente.

De acuerdo con el maestro Arteaga Nava, el plazo de tres días mencionado en el párrafo anterior debe obedecer a que “el servidor público no se encuentra en la antesala del Jurado de Sentencia, sino que ha regresado a la Entidad Federativa o lugar donde presta sus servicios, y es por eso también que la resolución no se le hace saber a él sino a la legislatura local correspondiente,”⁶⁷ ya que es ésta, de acuerdo a las Constituciones locales, la encargada de proveer la suplencia del servidor destituido, que es una de las penas que forzosamente se impone; y es también a dicha legislatura a quien debe notificarse la resolución que absuelva al acusado.

⁶⁷ Arteaga Nava, Elisur. Ob. Cit. Pág. 728.

CAPÍTULO 4. SOBRE LA ACTUACIÓN DE LA SUBCOMISIÓN DE EXAMEN PREVIO EN EL PROCEDIMIENTO DE JUICIO POLÍTICO Y DE LA COMISIÓN ENCARGADA DE SOSTENER LA ACUSACIÓN ANTE EL SENADO.

La Subcomisión de Examen Previo es el órgano legislativo encargado de conocer en primer término de las denuncias de Juicio Político que se presenten ante la Cámara de Diputados, y corresponde a ella determinar si la denuncia es procedente o no, por lo que debe hacer un estudio minucioso de la misma; de tal manera que la labor de dicha Subcomisión es de gran importancia, ya que de su actuación depende en gran medida que se proceda o no mediante Juicio Político contra el servidor público denunciado; y dada su importancia, es preciso que su actuación se encuentre estrictamente ajustada a derecho.

A continuación se hará una revisión de su integración así como de la actuación que la LFRSP le confiere en la actualidad, además se estudiará el origen de la comisión encargada de sostener la acusación ante el Senado; en los tres casos anteriores señalaremos algunas incorrecciones y lagunas en determinados preceptos de la ley de la materia que provocan que se atente contra el principio de seguridad jurídica en perjuicio del denunciado; asimismo, se proponen algunos criterios que pueden ayudar en gran manera a que la Subcomisión se integre y desempeñe su labor de la mejor forma posible y apegándose a las normas tanto legales como constitucionales.

4.1 INTEGRACIÓN DE LA SUBCOMISIÓN DE EXAMEN PREVIO.

Como es bien sabido, las Cámaras del Congreso de la Unión para un mejor despacho de sus asuntos constituyen diversas comisiones en las que tales asuntos deban ser discutidos, y es hasta que dichas comisiones adoptan una resolución cuando el Pleno de la Cámara respectiva conoce del asunto a través de la votación en la que apruebe o desapruebe la resolución de que se trate.

Por lo que, bajo este orden de ideas, señala la LFRSP en su artículo 10 segundo párrafo que:

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 para los propósitos contenidos en el capítulo II de esta ley.

De acuerdo a la ley en comento, la Subcomisión de Examen Previo deberá integrarse con miembros de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, y miembros de la Comisión de Justicia; sin embargo, la ley no se ha adecuado a la nueva denominación que se le ha dado a dichas comisiones en la nueva Ley Orgánica del Congreso General,⁶⁸ en donde ahora son llamadas: Comisión de Gobernación y Comisión de Justicia y Derechos Humanos; cambiando también sus respectivas atribuciones.

La adecuación es necesaria, en virtud de que es de vital importancia que el denunciado tenga la certeza y la seguridad jurídica de que los individuos que se encargarán de conocer en primera instancia de su caso, sean precisamente los que la ley señala y no otros; en el estado actual de la ley, el denunciado tiene la certeza jurídica de que la Subcomisión que habrá de decidir sobre la admisión de la denuncia impuesta en su contra, se conformará por miembros de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, y miembros de la Comisión de Justicia; sin embargo, en la práctica se encuentra con que ahora también se conforma de miembros de la Comisión de Derechos Humanos y por el contrario no hay miembros de la Comisión de Puntos Constitucionales; lo anterior violenta el principio de seguridad jurídica, puesto que va a ser sometido ante un órgano compuesto en forma diferente a la que la ley señala.

En virtud de que en el presente capítulo habremos de referirnos constantemente al principio o garantía de seguridad jurídica, debemos determinar lo que se entiende por tal cosa; para el maestro Ignacio Burgoa se entienden como garantías de seguridad jurídica:

⁶⁸ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 39. Disponible en www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/168.pdf.

El conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el *summum* de sus derechos subjetivos.⁶⁹

En referencia a la seguridad jurídica, nos dice Luis Bazdresch:

Incluye un conjunto bastante extenso de prevenciones constitucionales que tienden a producir en los individuos la confianza de que en sus relaciones con los órganos gubernativos, éstos no procederán arbitraria ni caprichosamente, sino de acuerdo con las reglas establecidas en la ley como normas del ejercicio de las facultades de los propios órganos, los cuales necesitan estar creados en una disposición legislativa y sus atribuciones necesitan a su vez estar definidas en textos legales o reglamentarios expresos.⁷⁰

Una vez descrito lo anterior, podemos observar que al no adecuarse la LFRSP a la nueva denominación de las comisiones, la integración de la Subcomisión de Examen Previo no se está realizando *conforme a la ley*; lo que evidentemente produce la violación del principio de seguridad jurídica; en base a la definición anterior, encontramos los siguientes elementos que atentan contra la seguridad jurídica:

- La integración de la Subcomisión no se está realizando de acuerdo con las normas establecidas en la ley, ya que se deja fuera a los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales.

⁶⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 3ª edición, México, 1982, Pág. 498.

⁷⁰ Bazdresch, Luis. Garantías Constitucionales Curso Introductorio, Editorial Trillas, 4ª edición, México, 1990, Pág. 162.

- Las atribuciones de los miembros de la Comisión de Derechos Humanos para participar en la formación de la Subcomisión no se encuentran definidas en la ley respectiva.
- Al actualizarse los anteriores supuestos no se está produciendo en los individuos (los denunciados en este caso) la confianza de que en sus relaciones con los órganos gubernativos, éstos no procederán arbitraria ni caprichosamente.

En efecto, antes que producir confianza, se deja al denunciado en un total estado de incertidumbre toda vez que él no sabe a ciencia cierta quienes serán los encargados de conocer de su caso en primera instancia, ya que por un lado la ley faculta a determinados órganos para integrar a la Subcomisión competente (sobre lo cual tenemos certeza), sin embargo, en los hechos es evidente que dicha Subcomisión se integra de manera diferente, al no tomarse en cuenta a los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales tal como lo ordena expresamente la LFRSP; además de contener miembros de una comisión (de Derechos Humanos) a la cual la ley no autoriza expresamente a formar parte de la Subcomisión.

Y como bien apunta Rojas Caballero “la idea de seguridad jurídica implica la certeza, protección, firmeza y claridad de las normas jurídicas y su aplicación.”⁷¹ Y en el caso que nos ocupa vemos que no hay certeza ni claridad respecto de la integración de la Subcomisión.

Señala el maestro Burgoa ⁷² que un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo, sin observar los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previas a que se refiere la seguridad jurídica, no será válido a la luz del derecho.

Por lo tanto, la Subcomisión de Examen Previo al integrarse de manera diferente a como lo establece expresamente la ley, no se encuentra integrada legalmente, lo que da como resultado que no puede estar facultada para ejercer sus funciones hasta que no encuentre un fundamento legal de su integración.

Y al no estar facultada obviamente no puede afectar la esfera jurídica del denunciado al determinar si se inicia o no un procedimiento en su contra. De tal manera que se está violando el principio de seguridad jurídica en perjuicio del denunciado, ya que dicho órgano al no ser

71 Rojas Caballero, Ariel Alberto. Las Garantías Individuales en México. Su interpretación por el Poder Judicial de la Federación, 2ª edición, Porrúa, México, 2003, Pág. 261.

72 Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob. Cit., Pág. 498.

competente dicta resoluciones que le causan una molestia al sujeto en cuestión.

Es así, como vemos la necesidad de realizar las adecuaciones legales pertinentes en la denominación de las comisiones para evitar que la Subcomisión tenga una integración viciada y no apegada a la ley, además de actuar sin encontrar fundamento a su competencia y por tanto violando las garantías del denunciado.

Continuando con la conformación de las comisiones en comento, en la actual LIX legislatura, la Comisión de Gobernación se encuentra integrada por veintinueve Diputados, de los cuales trece pertenecen al Partido Revolucionario Institucional (PRI), nueve al Partido Acción Nacional (PAN), cinco al Partido de la Revolución Democrática (PRD), uno al Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y uno más al Partido Convergencia por la Democracia.

La Comisión de Justicia y Derechos Humanos se integra también por veintinueve Diputados, en la misma proporción partidaria que la Comisión de Gobernación.

Ahora bien, de acuerdo a la LFRSP la Subcomisión deberá integrarse con cinco miembros de cada comisión de las arriba mencionadas, además de sus respectivos Presidentes y un Secretario por cada comisión.

En la presente legislatura, la Subcomisión de Examen Previo se encuentra integrada por siete Diputados de la Comisión de Gobernación y siete Diputados de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos sumando un total de catorce integrantes, de los cuales siete pertenecen al PRI, cuatro al PAN, dos al PRD y uno al PVEM.

Por la Comisión de Gobernación:

- Diputado Julián Angulo Góngora. (Presidente de la Comisión)
(PAN)
- Diputado David Hernández Pérez. (Secretario de la Comisión)
(PRI)
- Diputado Miguel Ángel García Domínguez. (PRD)
- Diputado Maximino A. Fernández Ávila. (PVEM)
- Diputado José Eduviges Nava Altamirano. (PRI)

- Diputado Guillermo Martínez Nolasco. (PRI)
- Diputado Fernando Álvarez Monje. (PAN)

Por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos:

- Diputada Rebeca Godínez y Bravo. (Presidenta de la Comisión) (PRI)
- Diputado Francisco Javier Valdés de Anda. (Secretario de la Comisión) (PAN)
- Diputado Jorge Leonel Sandoval Figueroa. (PRI)
- Diputado Marcelo Tecolapa Tixteco. (PRI)
- Diputado Fidel Rene Meza Cabrera. (PRI)
- Diputado Fernando Guzmán Pérez Peláez. (PAN)
- Diputada. Diana Bernal Ladrón de Guevara. (PRD)

4.2 OBLIGATORIEDAD DE LA SUBCOMISIÓN DE EXAMEN PREVIO DE DAR TRÁMITE A LA DENUNCIA SALVO EN DETERMINADOS CASOS.

Como ya ha sido señalado en el capítulo anterior, corresponde a la Subcomisión de Examen Previo conocer en primer término de las denuncias de Juicio Político, la función de la Subcomisión como primer órgano competente que conoce de la denuncia, es de tal trascendencia que de su resolución depende la procedencia o improcedencia del Juicio Político.

La LFRSP establece en su artículo 12 que una vez que la denuncia haya sido ratificada, deberá ser turnada a la Subcomisión, cuya actuación estará encaminada únicamente a hacer un análisis y examen de la denuncia a fin de comprobar:

Que el denunciado es un servidor público de los que señala el artículo 2 de la misma ley, asimismo, deberá determinar si de los elementos de prueba presentados se justifica que la conducta imputada

corresponde a las enumeradas en el artículo 7 de la ley, y por lo tanto es causal de Juicio Político, además deberá determinar 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.

De lo anterior podemos deducir que la Subcomisión está facultada para resolver sobre la procedencia de la denuncia para lo cual habrán de comprobar lo señalado anteriormente, y en consecuencia sólo deberán dar trámite a aquellas denuncias que cumplan con los requisitos de ley.

Es así, que tenemos que la Subcomisión está obligada a dar trámite a las denuncias y no puede desestimarlas salvo cuando no se cumpla con los requisitos de ley; como cada uno de dichos requisitos presenta sus particularidades, habremos de estudiarlos por separado.

A) El denunciado debe ser sujeto de Juicio Político.

La Subcomisión deberá dirigir primeramente su atención, hacia la identificación del sujeto sobre el cual recae la denuncia, primero debe asegurarse de que se trata de un servidor público, y que ese servidor público sea de los que menciona el artículo 5 de la LFRSP, el cual nos remite al artículo 110 constitucional, en donde se señalan los servidores públicos que son sujetos de Juicio Político; y no al artículo 2 como erróneamente lo señala la misma ley.

En efecto, la LFRSP es equívoca al señalar en su artículo 12 que la Subcomisión debe determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2 de la misma ley; sin embargo, dicho artículo nos remite al artículo 108 constitucional en sus párrafos primero y tercero, lo cual es un error, puesto que el mencionado artículo 108 nos señala a quienes se consideran servidores públicos, por supuesto que en ese catálogo se encuentran los que son sujetos de Juicio Político, pero además se encuentran otros que no lo son, ya que se refiere a los servidores públicos en general.

Ante tal circunstancia, nos encontraríamos nuevamente ante una situación que vulnera el principio de seguridad jurídica, ya que no existe una claridad y precisión en la ley que nos ubique en un plano de certeza respecto de a quienes se les puede seguir Juicio Político, y en cambio, nos sitúa ante una total incertidumbre.

Además, al resolver sobre la admisión, la Subcomisión deberá determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2 de dicha ley para poder cumplir lo ordenado por el artículo 12, a lo cual se encuentra obligada legalmente; sin embargo, únicamente podrá estar debidamente fundamentada la resolución si se determina si el denunciado es o no sujeto de Juicio Político, y esto sólo puede realizarse si la Subcomisión funda su resolución en el artículo 5 de la LFRSP, cosa que actualmente no puede realizar ya que de hacerlo no se estaría apegando a lo que ordena el artículo 12 al realizar algo que la misma ley no le permite, contrariando por supuesto el principio de seguridad jurídica.

Como podemos observar, es necesario un ajuste legal en el citado artículo 12, para brindarle a los denunciados la certeza jurídica de que de acuerdo a la ley, se les pueda considerar sujetos o no de Juicio Político, además de posibilitar la adecuada fundamentación y motivación en una norma aplicable al caso concreto de la resolución emitida por la Subcomisión, ya que de otra manera estaría incurriendo en violación del principio de seguridad jurídica al no fundar y motivar dicha resolución, requisitos que forman parte de dicho principio.

Sobre lo anterior, Luis Bazdresch⁷³ comenta que el principio de seguridad jurídica comprende principalmente la exigencia de una orden fundada y motivada, emitida por autoridad competente, para toda molestia a las personas.

Debe entenderse por fundamentación y motivación:

- 1) *Fundamentación.* Ha sido entendida como el deber que tiene la autoridad de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad.⁷⁴
- 2) *Motivación.* La exigencia de motivación ha sido referida a la expresión de las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que se basa se encuentran probados y son precisamente los previstos en la disposición legal que afirma aplicar.⁷⁵

⁷³ Bazdresch, Luis. Ob. Cit. Pág. 162.

⁷⁴ Ovalle Fabela, José. Garantías Constitucionales del Proceso. Oxford University Press, 2ª edición, México, 2002. Pág.285.

⁷⁵ *Ibidem.*

Como podemos apreciar, la autoridad tiene el deber de expresar los preceptos legales que regulen el hecho, y además debe expresar las razones por las que considere que los hechos son los que describen los preceptos citados.

En el caso que nos ocupa, cuando la Subcomisión dicta su resolución tiene que obedecer lo que le ordena el artículo 12 de la LFRSP, por lo tanto, al referirse a la identificación del sujeto denunciado forzosamente debe hacer referencia al artículo 2, con lo cual no está fundando ni motivando correctamente la resolución ya que el precepto citado *no regula el hecho* de que se trata, y si la Subcomisión expresa que en realidad se refiere a los sujetos de Juicio Político, se enfrentará a que los hechos a que se refiere no son los que describe el artículo en que se funda.

Además, tal como se encuentra redactado el artículo 12 actualmente, podría llevarnos a grandes dificultades, ya que podría darse el caso en que los miembros de la Subcomisión determinaran por ejemplo, que es procedente una denuncia contra un Subsecretario de Despacho, puesto que es uno de los sujetos a que se refiere el artículo 2 de la LFRSP.

Para evitar todo lo anterior, es necesario hacer las modificaciones legales pertinentes, por lo que debe modificarse el actual inciso c) del artículo 12 de la LFRSP, el cual a la letra dice:

*c) 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 el **artículo 2** de esta ley, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7 de la propia ley, 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 la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada.*

En caso de la presentación de pruebas supervenientes, la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la

denuncia que ya hubiese desestimado por insuficiencia de pruebas.

Para quedar como sigue:

*c) 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 que son sujetos de Juicio Político de acuerdo al artículo 5**, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7 de la propia ley, 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 la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada.*

En caso de la presentación de pruebas supervenientes, la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desestimado por insuficiencia de pruebas.

De esta manera, ya podemos decir que la Subcomisión podrá desechar la denuncia cuando el sujeto del que se trate no sea un servidor público de los que señala el artículo 5 de la LFRSP, es decir, que el denunciado no sea sujeto de Juicio Político. De tal forma que, las resoluciones que al respecto dicte la Subcomisión podrán estar debidamente fundamentadas y motivadas, determinando además de manera clara y precisa los sujetos sobre los que proceda el Juicio Político, preservando intacto el principio de seguridad jurídica al brindarnos certeza sobre lo anterior.

B) Deben presentarse medios de prueba y la conducta imputada debe ser causal de Juicio Político.

Una vez identificado el denunciado como sujeto de Juicio Político, la Subcomisión debe estudiar con gran diligencia la conducta o hechos que se le imputan al denunciado; señala la LFRSP que se deberá determinar:

Si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta corresponde a las enumeradas en el artículo 7 de la propia ley.

Podemos deducir que son dos los requisitos que se encuentran inmersos en esta frase:

- 1) En primer término, del cuerpo de la denuncia y de los elementos de prueba, la Subcomisión deberá cerciorarse de que la conducta imputada al denunciado es una de las que señala el artículo 7 de la LFRSP, es decir, que efectivamente sea una conducta de las tipificadas como causales de Juicio Político.
- 2) Se requiere que la denuncia esté acompañada de elementos de prueba, mismos que por supuesto deberán estar referidos a los hechos que se le imputan al acusado. El denunciante podrá presentar la denuncia aún sin anexar pruebas, pero únicamente cuando las mismas no obren en su poder por encontrarse en posesión de una autoridad, en tal caso deberá hacer el respectivo señalamiento a la Subcomisión para que ésta las solicite.

Basándonos en lo anterior, encontramos que si la conducta o hechos que se le atribuyen al denunciado, es o son causales de Juicio Político, la Subcomisión puede continuar con el estudio de la denuncia, lo cual la

llevaría a determinar si la denuncia está acompañada de elementos de prueba, o en su caso, que se señale que obran en poder de alguna autoridad y se requiera a la Subcomisión para que los solicite.

Si se cumple con los dos requisitos anteriores, la Subcomisión está en posibilidad de continuar con su análisis, en caso contrario, deberá desechar la denuncia.

Pero hay que tomar en consideración que la ley no quiere decir que la Subcomisión deba entrar al estudio profundo de la conducta imputada, o a la valoración de las pruebas, puesto que no es el momento procesal oportuno, lo único que debe hacer es cerciorarse de que la conducta imputada es de las que se sancionan mediante Juicio Político, y de la existencia de elementos de pruebas que *se refieran* a la conducta imputada, más no que *justifiquen o comprueben fehacientemente* dicha conducta, pues en tal caso prácticamente se estaría resolviendo el fondo del asunto, y no es éste el órgano competente para hacerlo.

- C) *De los propios elementos de prueba se debe presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado.*

El último requisito que exige la LFRSP para que la Subcomisión declare procedente la denuncia, es que los elementos de prueba deben presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado.

En cuanto a la presunción de la existencia de la infracción, la ley en comento es repetitiva, puesto que es un requisito que ya había solicitado, al exigir que la conducta imputada sea de las que señala el artículo 7 de la misma ley; y obviamente al determinar que la conducta es de las que originan juicio político, se presume la existencia de una infracción.

En cuanto al requisito de la presunción de la probable responsabilidad del acusado, es necesario entender primero que se entiende por tal cosa, la respuesta la encontramos en el artículo 168 tercer párrafo del Código Federal de Procedimientos Penales, que nos dice que:

La probable responsabilidad del indiciado se tendrá por acreditada cuando, de los medios probatorios existentes, se deduzca su participación en el delito, la comisión dolosa o

culposa del mismo y no exista acreditada a favor del indiciado alguna causa de licitud o alguna excluyente de culpabilidad.

Por lo que aplicando dicho concepto al procedimiento de Juicio Político, debemos de entender que la Subcomisión deberá asegurarse de que de los medios probatorios existentes, se *presuma* la participación del indiciado en la conducta imputada o la comisión dolosa o culposa del mismo y no exista acreditada a favor del denunciado alguna causa de licitud o alguna excluyente de culpabilidad.

La Subcomisión debe ser muy cuidadosa al estudiar este último requisito, ya que al tomar en cuenta los planteamientos anteriores, también debe tener presente la gran diferencia que existe entre ella y el Ministerio Público, ya que a éste le corresponde acreditar la probable responsabilidad del indiciado como base del ejercicio de su acción penal (después de haber realizado las diligencias necesarias), es decir, es él mismo quien debe acreditar dicha responsabilidad para poder ejercer la acción penal.

En cuanto a la Subcomisión, a ella no le corresponde acreditar la probable responsabilidad del acusado, en todo caso eso sería función de la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, lo que sí le corresponde, es cerciorarse de que de los elementos de prueba se *presuma* la probable responsabilidad del denunciado, mas no que se acredite.

Por lo anterior, la Subcomisión en su resolución está impedida de determinar que se acreditó o no se acreditó la probable responsabilidad, puesto que si lo hace, estaría realizando una función que no le pertenece, ya que es a la Sección Instructora a quien legalmente le corresponde dicha función de acuerdo al artículo 17 fracción segunda de la LFSRP; además para llegar a tal conclusión es necesario un estudio mucho más detallado del que realiza la Subcomisión, a través de la realización de las diligencias necesarias; tarea que únicamente puede realizar la Sección Instructora.

4.3 NECESIDAD DE DETERMINAR EN LA LEY LA FORMA EN QUE HABRÁ DE INTEGRARSE LA COMISIÓN ENCARGADA DE SOSTENER LA ACUSACIÓN ANTE EL SENADO.

Como hemos visto en el capítulo anterior, de acuerdo al artículo 21 de la LFRSP una vez que el Pleno de la Cámara de Diputados haya resuelto que procede acusar al servidor público denunciado, deberá ponerlo a

disposición de la Cámara de Senadores, a la que deberá remitir la acusación, y deberá designar una comisión de tres Diputados para que sostengan dicha acusación ante el Senado. Sin embargo, en ninguna parte la ley señala cuales serán los criterios a seguir para decidir quienes serán los integrantes de dicha comisión; el mencionado artículo 21 únicamente señala lo siguiente:

Artículo 21.- Si la Cámara 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 sostengan aquélla ante el Senado.

Al no señalarse de manera clara y precisa como ha de conformarse dicha comisión se provoca la violación del principio de seguridad jurídica, ya que el denunciado se encuentra ante una situación de total incertidumbre, no sabe con certeza de que órgano (comisión) habrán de surgir aquéllos que tengan que acusarlo ante el Senado, no sabe con certeza los criterios en que se basarán para nombrar a sus acusadores, provocándole una comprensible desconfianza acerca de la legitimidad de la comisión. Si se nombrasen de tal o cual forma, el denunciado no podrá saber si se encuentra apegado el nombramiento a la ley, y por ende no puede atacar jurídicamente dichos nombramientos si así le fuera necesario.

Imaginemos tal situación al momento de formar la Sección Instructora, resultaría inadmisibles pensar que no existieran reglas claras respecto de su integración, ¿no es acaso importante lo que se encuentra en juego?, pasa exactamente lo mismo en el caso de la comisión que nos ocupa, y a mi parecer su actuación es todavía más importante, pues se encarga nada más y nada menos de acusar formalmente ante el Senado al servidor público denunciado.

Por lo tanto, dada la importancia de dicha comisión, y sobre todo para respetar el derecho a la seguridad jurídica del denunciado, es necesario establecer reglas claras y precisas al respecto, para que el servidor público tenga la certeza de que quienes habrán de ser sus acusadores sean nombrados en base a reglas previamente establecidas, y que la comisión no estará integrada atendiendo a criterios particulares o intereses partidarios.

La seguridad jurídica es uno de los valores fundamentales en el mundo del derecho,⁷⁶ el hombre ha planeado siempre la idea de saber a que atenerse en relación con los demás, y de cómo pueden comportarse con él; precisa certeza sobre dichas relaciones y con la seguridad jurídica estarán poderosamente garantizadas estas relaciones.⁷⁷

Los individuos (denunciados) tiene a su favor el derecho (seguridad jurídica) de que para que sean afectados en su esfera jurídica se deberá cumplir con un camino previamente determinado o que las normas para realizarlo son perfectamente claras y se aplican.⁷⁸

Como podemos observar, para garantizar plenamente el derecho a la seguridad jurídica de los denunciados en el Juicio Político, es necesario establecer reglas claras respecto de la integración de la comisión que habrá de acusarlos ante el Senado, y sobre todo que esas reglas estén previamente establecidas, para brindarles la certeza y confianza a que tienen derecho.

Por otro lado, además de los inconvenientes arriba señalados, la Cámara de Diputados al nombrar a los integrantes de dicha comisión no podrá fundamentar ni motivar dicho nombramiento en virtud de que el artículo 21 sólo dice que habrá de nombrarse una comisión, más no dice como estará integrada, tal como lo hace con la Subcomisión de Examen Previo o con la Sección Instructora; ¿luego entonces, cómo justificará jurídicamente la integración de dicha comisión?

Al estar viciada y no regulada la integración de dicha comisión los actos que realiza no pueden ser válidos y violan nuevamente el principio de seguridad jurídica al causarle una molestia al indiciado al presentar la denuncia en su contra ante la Cámara de Senadores, además de posteriormente presentar alegatos, todo lo cual sin ser un órgano competente para realizarlo, toda vez que su integración no encuentra apoyo legal en ninguna norma jurídica.

Sin mencionar el gran revuelo que causaría entre todos los integrantes de la Cámara, ya que dada su pluralidad actual y dependiendo de la tendencia política del indiciado, tanto sus simpatizantes como sus detractores pelearían por ser miembros de dicha comisión para salvar o derrotar a su aliado o enemigo político, según sea el caso.

⁷⁶ Cfr. Rojas Caballero, Ariel Alberto. Ob. Cit. Pág. 261.

⁷⁷ Cfr. Izquierdo Muciño, Martha E. Garantías Individuales y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, 1995, p.p. 159,160.

⁷⁸ Cfr. Rojas Caballero, Ariel Alberto. Ob. Cit. Pág. 261.

Por eso es importante determinar expresamente en la ley la forma en que habrá de integrarse dicha comisión, es decir, precisar de manera clara los criterios que habrán de utilizarse para escoger a los Diputados que la conformarán.

Lo ideal sería que los Diputados encargados de sostener la acusación ante el Senado sean aquéllos que ya han tenido un conocimiento puntual del asunto.

Por lo tanto propongo que dicha comisión sea integrada con elementos de la Sección Instructora, puesto que son sus propias conclusiones en las que la Cámara se basa para presentar la acusación, y por supuesto que son ellos los que mejor conocen el sentido de tales conclusiones, y ante el Senado serían los sujetos idóneos para sostener las razones y fundamentos que ellos mismos concibieron.

Es lógico pensar que en el derecho común aquél que ha formulado una demanda es el sujeto con mayor aptitud para sostenerla, puesto que él sabe los razonamientos y criterios que lo llevaron a elaborar su demanda en tal o cual sentido; si bien es cierto que la persona que no elaboró la demanda y sigue con el juicio es capaz de realizar un buen litigio e incluso lograr un resultado favorable en la sentencia; también lo es que tendrá mayores posibilidades de éxito aquél que sigue una estrategia que él mismo ha planteado con base en su demanda.

Además, debe tomarse en cuenta también, que de acuerdo a la LFRSP 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 por las partes; de tal manera que tanto la acusación como los alegatos son de gran importancia para la determinación que deba tomar el Senado, por lo cual es evidente que los alegatos deben ser los razonamientos que refuercen lo expresado en la acusación, y obviamente deben concordar fielmente en lo sustancial, y lo sustancial solamente es conocido puntualmente por los sujetos que intervinieron en la elaboración de las conclusiones que forman la acusación.

Creo que la continuidad de los sujetos encargados de sustanciar el procedimiento de Juicio Político en la Cámara de Diputados es fundamental para lograr un procedimiento más eficaz, y por supuesto que la participación de los Diputados ante el Senado a través de la comisión encargada de sostener la acusación no es la excepción.

De igual manera, al ser miembros de la Sección Instructora los nombrados para integrar la multicitada comisión, se evita que se distraiga a otros Diputados de sus funciones ordinarias, y a los Diputados de la

Sección no les afectaría puesto que ellos serían los encargados de conocer la instrucción, y al nombrárseles para sostener la acusación ante el Senado, no se les distraería puesto que su función es sustanciar el procedimiento y únicamente se trataría de que terminaran una tarea que les ha sido encomendada y que sólo ellos pueden terminar.

Aunque si bien es cierto que todos los Diputados conocen en determinado momento de la denuncia de Juicio Político, no hay que perder de vista que sólo lo hacen al reunirse el Pleno de la Cámara para decidir si se acusa o no ante el Senado, de tal manera que una vez que han tomado una decisión, sólo seguirá en conocimiento del procedimiento la comisión a que se refiere el artículo 21, regresando el resto de los Diputados a sus funciones ordinarias; así al formar parte de dicha comisión los integrantes de la Sección Instructora, permitirían al resto de los legisladores regresar a sus tareas legislativas normales, tareas que por cierto también son de vital importancia.

Con todo lo expuesto en el presente capítulo, lo único que se busca es darle mayor certidumbre al procedimiento de Juicio Político, principalmente en su etapa ante la Cámara de Diputados a través de la actuación de la Subcomisión de Examen Previo y de la comisión encargada de sostener la denuncia ante el Senado; ya que el actual procedimiento contemplado en la ley, es poco claro en los aspectos que hemos señalado anteriormente, provocando que se atente contra el derecho a la seguridad jurídica que tiene el denunciado y perjudicando así el adecuado desarrollo del Juicio Político.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- En una verdadera democracia uno de los elementos fundamentales debe ser la responsabilidad que los servidores públicos tienen frente a los gobernados, y resulta de vital importancia ya que los sujetos a quienes se les ha encomendado la función pública, especialmente los de los altos niveles, tienen un gran compromiso frente a la sociedad que es quien les ha nombrado ya sea directa o indirectamente. Por lo cual en un sistema de derecho deben existir mecanismos eficaces y respetuosos de las garantías de los inculpados que hagan posible la rendición de cuentas y en su caso la sanción a conductas infractoras de los servidores públicos.

SEGUNDA.- Tanto en las legislaciones Europeas, como en las Sudamericanas y la Norteamericana, aún con sus diferencias, en todas ellas se establecen medios a través de los cuales se sancionan las Responsabilidades Políticas de los servidores públicos, especialmente de los de alta jerarquía; siendo una constante en la mayoría de ellas que se disponen procedimientos sencillos, incluso sucede en la misma Constitución Mexicana. Dichos procedimientos son realizados en algunos casos en su totalidad en el Poder Legislativo, en otros casos realizados en etapas ante el Poder Legislativo y luego ante el Poder Judicial y en algunos casos se realizan en su totalidad en órganos diferentes al Poder Legislativo.

TERCERA.- Es de gran importancia realizar la distinción entre el Juicio Político y la Declaración de Procedencia dada sus distintas naturalezas, fines y alcances, no sólo con fines conceptuales, sino para delimitar perfectamente cada uno de los procedimientos, y así poder obtener un estudio y un conocimiento mucho más puntual sobre el tema.

CUARTA.- La actual redacción del artículo 10 de la LFRSP no se ajusta a la nueva denominación que se le ha dado a las comisiones en la nueva Ley Orgánica del Congreso General. Por lo anterior, es necesario hacer las adecuaciones pertinentes, ya que como se ha demostrado la redacción actual provoca que al conformarse la Subcomisión de Examen Previo se atente contra el principio de seguridad jurídica en perjuicio del denunciado, al formarse dicha Subcomisión de manera diferente a la que la ley señala y someter al denunciado ante un órgano formado de manera distinta a la prevista por la ley.

QUINTA.- La ley de Responsabilidades es equívoca al señalar en su artículo 12 inciso c, que la Subcomisión debe determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2 de la misma ley; sin embargo, dicho artículo nos remite al artículo 108 constitucional en sus párrafos primero y tercero, lo cual es un error, puesto que el artículo 108 constitucional nos señala a quienes se consideran servidores públicos en general.

SEXTA.- El error legal señalado en el numeral anterior, provoca que en la resolución de la Subcomisión se violente el principio de seguridad jurídica en perjuicio del denunciado, ya que cuando la Subcomisión dicta su resolución tiene que obedecer lo que le ordena el artículo 12 de la LFRSP, por lo tanto, al referirse a la identificación del sujeto denunciado forzosamente debe hacer referencia al artículo 2, con lo cual no está fundando ni motivando correctamente la resolución ya que el precepto citado no regula el hecho de que se trata. Para posibilitar la adecuada fundamentación y motivación en una norma aplicable al caso concreto de la resolución emitida por la Subcomisión, debe hacerse un ajuste al artículo 12 para que se señale de manera expresa que el artículo que verdaderamente contempla quienes son sujetos de Juicio Político es el

artículo 5, y sea éste en el que pueda fundarse la Subcomisión en su resolución para apegarse a derecho.

SÉPTIMA.- La redacción del artículo 21 de la LFRSP no señala cual será el criterio utilizado para designar a los Diputados que deban sostener la acusación ante el Senado; lo cual coloca al indiciado en una situación de incertidumbre total, ya que no tiene la certeza de quienes serán sus acusadores y por ende su derecho a la seguridad jurídica se ve violentado. Al no señalarse de manera clara y precisa como ha de conformarse dicha comisión se atenta contra el principio de seguridad jurídica, ya que la Cámara de Diputados al nombrar a dicha comisión no podrá fundamentar ni motivar la integración de la misma, en virtud de que el artículo 21 sólo dice que habrá de nombrarse una comisión, más no dice como estará integrada. Por supuesto que eso le produce una molestia en su esfera jurídica al denunciado, ya que dicha comisión lo denunciará ante el Senado y alegará en su contra. Y dicha molestia no será realizada por un órgano competente, puesto que al estar viciada y no regulada la integración de dicha comisión los actos que realiza no pueden ser válidos toda vez que su integración no encuentra apoyo legal en ninguna norma jurídica.

OCTAVA.- Para garantizar plenamente el principio de seguridad jurídica a que tiene derecho el denunciado en un Juicio Político, debe señalarse expresamente y de manera precisa en la LFRSP, la forma en que habrá de integrarse la comisión encargada de sostener la acusación ante el Senado, siendo lo idóneo, que se conforme por Diputados integrantes de la Sección Instructora, por los motivos expuestos en la presente investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Derecho Administrativo Especial Volumen II**, Porrúa, 3ª edición, México, 1998.
- ARROYO HERRERA, Juan Francisco. **Régimen Jurídico del Servidor Público**, Porrúa, México, 1998.
- ARTEAGA NAVA, Elisur. **Derecho Constitucional**, Oxford University Press, 2ª edición, México, 1999.
- BARRAGÁN, José. **Las Responsabilidades de los Servidores Públicos**, Porrúa, México, 1984.
- BAZDRESCH, Luis. **Garantías Constitucionales, Curso Introductorio**, Editorial Trillas, 4ª edición, México, 1990.
- BIELSA, Rafael. **Derecho Constitucional**, tercera edición, Editorial de Palma, Buenos Aires, 1959.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**, Porrúa, 3ª edición, México, 1982.
- CABANELLAS Guillermo, **Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual**, editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1981.
- CARBAJAL, Juan Alberto. **Estudios Constitucionales**, Porrúa, México, 2000.
- CÁRDENAS, Raúl F. **Responsabilidad de los Funcionarios Públicos**, Porrúa, México, 1982.
- CARPIZO, Jorge. **El Presidencialismo Mexicano**, editores Siglo XXI, México, 1987.
- DE PINA VARA, Rafael. **Diccionario de Derecho**, Porrúa, México, 2003.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. **El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, UNAM, 4ª edición, México, 2001.
- FIX ZAMUDIO, Héctor. **Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento Mexicano**, Porrúa, 2ª edición, México, 1998.
- **“La justicia Constitucional en el ordenamiento Mexicano”, estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario**, México, UNAM, 1992.
- FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**, Porrúa, 39ª edición, México, 1999.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. **Introducción al Estudio del Derecho**, Porrúa, 43ª edición, México, 1990.
- GARCÍA PELAYO, Manuel. **Derecho Constitucional Comparado**, Madrid, 1964.
- GUERRERO OROZCO, Omar. **La Teoría de la Administración Pública**, Editorial Harla, México, 1986.

- HERRERA PÉREZ, Agustín. **Legislación Federal Sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**, Porrúa, México, 1998.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. **Enciclopedia Jurídica Mexicana**, Tomo IV, Ed. Porrúa, México, 2002.
- IZQUIERDO MUCIÑO, Martha E. **Garantías Individuales y Sociales**, Universidad Autónoma del Estado de México, 1995.
- JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. **La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales**, Porrúa, México, 2002.
- LARRAÑAGA, Pablo. **El concepto de Responsabilidad**, Editorial Distribuciones Fontamara S.A., México, 2000.
- MARTINEZ MORALES, Rafael. **Derecho Administrativo**, Primer Curso, Editorial Harla, México, 1990.
- MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio. **Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos**, México, 1999.
- ORTIZ REYES, Gabriel. **El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal**, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- OVALLE FABELA, José. **Garantías Constitucionales del Proceso**. Oxford University Press, 2ª edición, México, 2002.
- PACHECO PULIDO, Guillermo. **Juicio Político, Declaración de Procedencia y Responsabilidad Administrativa**. Benemérita Universidad de Puebla, México, 1998.
- RIVA PALACIO, Antonio. **Juicio Político, Servidores Públicos y sus nuevas Responsabilidades**, México, INAP, 1984.
- ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto. **Las Garantías Individuales en México. Su interpretación por el Poder Judicial de la Federación**, 2ª edición, Porrúa, México, 2003.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. **Primer Curso de Derecho Administrativo**, Porrúa, México, 1998.
- SAYEG HELÚ, Jorge. **Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano**, Porrúa, México, 1987.
- SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho Administrativo Primer Curso**, Porrúa, 20ª edición, México, 2001.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. **Leyes Fundamentales de México 1808- 1997**, Porrúa, 20ª edición, México, 1997.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. **La Democracia en América**, Fondo de Cultura Económica. México, 1996.
- VALDÉS S., Clemente. **El Juicio Político, la impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión**, Ediciones Coyoacán, México, 2000.

LEGISLACIÓN CONSULTADA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución de los Estados Unidos de América.
Constitución Española.
Constitución Política de Francia.
Constitución de la República Argentina.
Constitución Política de Brasil.
Constitución Política de Colombia.
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
Código Penal Federal.
Código Federal de Procedimientos Penales.
Código Civil Federal.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS CONSULTADAS.

www.georgetown.edu/pdba/constitutions
www.assemblee-nationale.fr/español
www.cddhcu.gob.mx
www.senado.gob.mx
info.juridicas.unam.mx
www.cervantesvirtual.com