



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**“PROPUESTA DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 111 Y 122  
CONSTITUCIONALES, PARA EVITAR QUE LA DECLARACIÓN  
DE PROCEDENCIA PUEDA SER UTILIZADA CON FINES  
POLÍTICOS (ANÁLISIS DEL CASO DEL JEFE DE GOBIERNO  
DEL DISTRITO FEDERAL)”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**JORGE ALBERTO CALTENCO BARRIOS**

**ASESOR:**

**LIC. MIGUEL MEJÍA SÁNCHEZ**

**MÉXICO 2005**

m346797



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

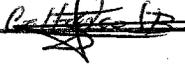
El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición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

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: JORGE ALBERTO

CALTENCO BARRIOS

FECHA: 29-JUNY 05

FIRMA: 

A DIOS: POR SU CONOCIMIENTO Y POR PERMITIRME  
ALCANZAR UNO DE MIS PRINCIPALES OBJETIVOS EN  
LA VIDA.

A MIS PADRES:

POR BRINDARME TODO SU APOYO A LO LARGO DE MI  
VIDA ESTUDIANTIL PARA PODER ALCANZAR ESTA  
META QUE SINCERAMENTE LES OFREZCO COMO  
MUESTRA DE MI AGRADECIMIENTO Y AMOR HACIA  
ELLOS.

A MI HERMANO: PARA ESTIMULARLO A SEGUIR  
ADELANTE Y DEMOSTRARLE QUE CON FÉ, SACRIFICIOS  
Y DEDICACIÓN SE PUEDEN LOGRAR LAS METAS QUE  
UNO SE PROPONE EN LA VIDA.

† A MI ABUELITA ESTHER: POR  
TODOS LOS CONSEJOS QUE ME BRINDÓ A LO LARGO  
DE SU VIDA PARA SOBRESALIR Y LOGRAR MIS  
OBJETIVOS. Q.E.D.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. PORQUE GRACIAS A ELLA HE LOGRADO REALIZARME DE UNA MEJOR MANERA COMO PERSONA Y COMO PROFESIONISTA.

A LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES "ARAGÓN": PORQUE CADA DÍA A LO LARGO DE LA CARRERA PUDE APRENDER EN SUS AULAS LOS CONOCIMIENTOS NECESARIOS PARA COMENZAR A FORMARME COMO LICENCIADO EN DERECHO.

AL LICENCIADO MIGUEL MEJÍA SÁNCHEZ: POR TODO EL TIEMPO, DEDICACIÓN E INTERÉS QUE DEMOSTRÓ AL ASESORARME A LO LARGO DE LA REALIZACIÓN DEL PRESENTE TRABAJO, YA QUE SIN SU APOYO HUBIERA SIDO MÁS COMPLICADA LA ELABORACIÓN DEL MISMO.

A TODAS LAS DEMÁS PERSONAS QUE HICIERON POSIBLE LA REALIZACIÓN DEL PRESENTE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN.

*GRACIAS.*

**“PROPUESTA DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 111 Y 122 CONSTITUCIONALES PARA EVITAR QUE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA PUEDA SER UTILIZADA CON FINES POLÍTICOS (ANÁLISIS DEL CASO DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL)”.**

Pág.

**INTRODUCCIÓN.**

**CAPÍTULO I.**

**ANTECEDENTES DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.**

1.	En el mundo.	1
1.1.	En Grecia.	5
1.2.	En Roma.	7
1.3.	En la Edad Media.	10
1.4.	En la Época Moderna.	12
1.5.	En la Época Contemporánea.	15
2.	En México.	19
2.1.	En la Época Prehispánica.	19
2.2.	En la Colonia.	23
2.3.	En el México Independiente.	29
2.3.1.	Constitución de Apatzingán.	29
2.3.2.	Constitución de 1824.	30
2.3.3.	Constitución de 1836.	32
2.3.4.	Constitución de 1843.	33
2.3.5.	Constitución de 1857.	35
2.3.6.	Constitución de 1917.	37

**CAPÍTULO II.  
CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA DECLARACIÓN  
DE PROCEDENCIA.**

1.	Etimología y Significación Gramatical de la Declaración de Procedencia.	42
2.	Conceptos Doctrinales.	44
3.	Conceptos Legislativos.	51
4.	Conceptos Jurisprudenciales.	52
5.	Concepto que se propone.	58
6.	Elementos del concepto propuesto.	61
7.	Naturaleza Jurídica de la Declaración de Procedencia.	63

**CAPÍTULO III.  
DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA EN EL DERECHO COMPARADO.**

3.1.	Estados Unidos de América.	70
3.2.	Argentina.	74
3.3.	Inglaterra.	77
3.4.	España.	82
3.5.	Francia.	86

**CAPÍTULO IV.  
LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA PARA PROCEDER PENALMENTE  
EN CONTRA DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL  
EN EL DERECHO VIGENTE MEXICANO.**

4.1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	92
4.2.	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	100
4.3.	Instancias y procedimiento para declarar la procedencia.	107

4.4.	Debates sobre el procedimiento de desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.	112
4.5.	Inconvenientes de la actual regulación del desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.	121
4.6.	Propuesta de reformas a los artículos 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	123
	<b>CONCLUSIONES.</b>	135
	<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	138

## INTRODUCCIÓN.

Desde el inicio de las sociedades civiles se ha tratado de vigilar que la conducta de los miembros del Gobierno se desenvuelva en un marco de legalidad y honradez, estableciendo diversos tipos de sanciones y mecanismos jurídicos para salvaguardar el respeto a las leyes y el correcto desarrollo de la función pública.

Los servidores públicos que gozan de un alto puesto en la administración pública de un país como el nuestro y que conforman los altos estratos dentro del Gobierno, están sujetos a diferentes responsabilidades en las que puede recaer su conducta; como la responsabilidad civil, la política, la administrativa y la penal, siendo esta última, la más importante y esencial para tratar el principal punto en el desarrollo de la presente investigación.

La responsabilidad penal en que puede incurrir un servidor público, nace de la importancia que tiene su desenvolvimiento correcto, eficaz y honesto dentro de la administración pública para evitar cometer conductas arbitrarias que afectan su reputación y más que nada la estabilidad del propio Estado y la función pública que desempeña.

Para salvaguardar de responsabilidades penales o políticas a estos servidores públicos, así como, para tutelar el buen desarrollo de la función pública durante el ejercicio de su cargo, se les ha dotado de una inmunidad constitucional para evitar cualquier atropello o arbitrariedad en contra de sus derechos fundamentales.

La inmunidad procesal tiende a evitar que algún legislador o servidor público pueda ser objeto de un procedimiento penal por medio de acusaciones falsarias totalmente políticas e ilegales, que pueden provenir de algún enemigo político con el objetivo de deshacerse de un oponente peligroso; utilizando a la ley

como principal arma y de una manera arbitraria, lo cual sin duda alguna, altera el Estado de Derecho y la legalidad que debe reinar en un país como el nuestro.

En la actualidad podemos observar que nuestra Ley Fundamental y las leyes que emanan de ella han sido objeto de diversos atropellos por parte de quienes dicen se debe de respetar el Estado de Derecho, haciendo un mal uso de la ley en donde sin duda alguna, salen a relucir a la luz pública los más bajos intereses políticos y arbitrarios de un sistema obsoleto y ambicioso por seguir conservando el poder para el beneficio de sólo unos cuantos; esto unido a la politización del proceso de desafuero que enfrentó el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en donde se vieron inmiscuidos los poderes federales y en especial el Ejecutivo Federal, para tratar de eliminarlo, sin duda alguna, del camino rumbo a las elecciones del 2006 utilizando el poder de una manera parcial con tal de lograr los fines propuestos de unos pocos.

Es por eso que ante el aumento de corrupción, politización y abuso del poder para utilizar la ley de una manera incorrecta en contra de los derechos fundamentales de uno o varios individuos, en este caso del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sean necesarias las reformas a los artículos 111 y 122 constitucionales establecidas en la presente investigación, con las cuales estaremos seguros de despolitizar las situaciones o conflictos que puedan surgir entre el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los poderes federales como puede ser el Poder Ejecutivo Federal.

En el desarrollo de la presente investigación abordaremos la responsabilidad penal de los servidores públicos enunciados en el artículo 111 constitucional, la cual se encuentra formada por cuatro capítulos, los cuales se presentan de la siguiente forma:

En el capítulo I abordaremos lo referente a lo que serían los antecedentes de la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno en los pueblos de la

antigüedad hasta nuestros días, para lo cual veremos si gozaban de algún fuero o inmunidad constitucional como en nuestra actualidad y de la posible existencia de un procedimiento semejante a lo que es nuestra Declaración de Procedencia, para el caso de que llegaran a cometer alguna infracción penal durante el ejercicio de sus funciones.

Por su parte, en el capítulo II nos referiremos a los principales conceptos y generalidades referentes a la Declaración de Procedencia.

En lo que respecta al capítulo III, estudiaremos los diferentes sistemas que tienen relación con nuestra Declaración de Procedencia en el derecho comparado, tratando de identificar las similitudes y diferencias que guarda con estos sistemas utilizados en los países de Estados Unidos de América, Argentina, Inglaterra, España y Francia para exigir responsabilidad penal a sus servidores públicos.

Por último, en el capítulo IV nos enfocaremos a la actual regulación del proceso de Declaración de Procedencia o desafuero establecido en nuestra legislación vigente, así como de la propuesta de reformas a los artículos 111 y 122 de nuestra Ley Fundamental para tratar de despolitizar los conflictos que llegaran a surgir entre el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los poderes federales, como puede ser el Poder Ejecutivo Federal.

## CAPÍTULO PRIMERO.

### ANTECEDENTES DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.

#### 1. En el Mundo.

Los antecedentes de la responsabilidad penal de los servidores públicos se remontan desde la Edad Antigua hasta nuestros días.

Los inicios de la historia antigua se caracterizan por la aparición de fenómenos como la creación de ciudades, así como, la aparición de una organización social más complicada, es decir, la formación de lo que actualmente es el Estado.

Los datos arqueológicos sitúan el inicio de la antigüedad en Oriente Próximo y en Egipto hacia finales del IV milenio a.C., mientras que en Grecia y Roma se situaría a mediados del II milenio a.C. y a mediados del I milenio a.C., respectivamente.<sup>1</sup>

La historia del mundo antiguo presenta una gran diversidad de pueblos y civilizaciones desarrolladas en este periodo. Algunos aspectos importantes fueron la aparición de formas estatales teocráticas; las primeras Ciudades-Estado y la conformación de los primeros estados territoriales.

Para adentrarnos en nuestro tema de investigación hablaremos un poco de los antecedentes de los funcionarios considerados como tales en algunas sociedades antiguas.

---

<sup>1</sup> Enciclopedia Universal Ilustrada. Tomo XXVI. Ed. Espasa Calpe. S.A. Madrid Barcelona, 1982. Pág. 245.

En el pueblo egipcio el faraón era el dios y rey a la vez, se le atribuían todas las facultades, dictaba la ley e imponía los castigos y sanciones en caso de desobediencia, *los cuales podrían ser la muerte, la esclavitud, el destierro, entre otras*. A su vez, tenía delegados que impartían su justicia y vigilaban sus obras públicas, sin embargo, como era dios, los egipcios creían que en todas estas actividades estaba presente el monarca y los funcionarios que estaban a su mando, sólo eran portavoces del faraón.

Entre los funcionarios que encontramos, el más importante era el "visir", éste tenía los títulos de príncipe; compañero único del rey y mayordomo; inspector de la residencia real y supervisor de todo tipo de obras; *es decir, era el encargado de vigilar las conductas de los demás funcionarios menores, por lo que era el principal funcionario del Estado y dirigía el Supremo Tribunal de Justicia*.

Este funcionario tenía varias funciones que atender, apareció a principios del imperio antiguo y era nombrado de entre los príncipes reales, era recibido por el rey *todas las mañanas para darle sus ordenes y escuchar los informes del día anterior*. Examinaba informes escritos y dictaba respuestas. Era considerado representante de la autoridad divina, del conocimiento y de la justicia, y se hacía recaer en él toda responsabilidad.<sup>2</sup>

Por lo que respecta a los escribas, éstos se consideraban funcionarios porque trabajaban asociados con la clase gobernante, gozaban de buenos sueldos y de grandes privilegios.

En pueblos como Egipto, el Gobierno fue teocrático, el faraón era considerado un dios por lo que gozaba de un poder absoluto y no se le podía juzgar, a su vez, *sus familiares gozaban de toda clase de privilegios; entre los sacerdotes destacaban los del culto de Amón que eran muy ricos y poderosos políticamente; los*

---

<sup>2</sup> Cfr. Casson Lionel. *Las Grandes épocas de la humanidad*. s/e. Ed. Ediciones culturales internacionales. México 1989. Pág. 93.

militares gozaban de inmunidades y privilegios ante los demás miembros de la sociedad; es decir, todos éstos sujetos formaban un gran grupo de funcionarios privilegiados.

En Egipto la función de Gobierno la llevaba el faraón con un carácter divino, es decir, se creía que había sido designado por dios y al que toda la sociedad egipcia debía obedecer sin poder reprimirle, además, el faraón tenía el control político y militar de una manera absoluta y era el que imponía como castigo la penalidad máxima que era la muerte y otras sanciones de menor grado como la esclavitud o los destierros.

Los funcionarios menores también eran castigados con alguna de estas sanciones cuando se trataba de casos en donde traicionaban al faraón o llevaban a cabo una mala función de Gobierno, como alguna actividad corrupta que merecía la imposición de estos castigos.

Respecto del pueblo caldeo, en el Código de Hammurabi encontramos los estratos que conformaban la sociedad babilónica, en primer lugar, los aristócratas, entre los que se encontraban los jefes locales, el rey, los sacerdotes, los usureros, los mercaderes y recaudadores, quienes ocupaban posiciones privilegiadas económica y políticamente, por lo que no podían ser juzgados, es decir tenían una especie de protección por ser funcionarios mayores.

Aunado a lo anterior, quienes gozaban de algún privilegio eran el rey, sus funcionarios y los sacerdotes, entendiéndolo ese privilegio como un tipo de fuero o protección, tanto en lo económico como en lo político.

Por lo que respecta a los estados sumerios, quien gobernaba era un funcionario político-religioso llamado "Patesí", que ejercía un mando de tipo patriarcal, controlando el poder político e imponiendo sanciones a todo el pueblo.

Por su parte, de entre los amorritas conocidos como caldeos, destacó Hammurabi, autor del código que lleva su nombre, el cual contenía un conjunto de preceptos que protegían los privilegios de la nobleza, imponiendo severos castigos, multas y la muerte para los infractores, especialmente para los servidores del Estado.

Como podemos ver, a pesar de que el rey y sus funcionarios tenían protección se estaba a disposición de las leyes señaladas en el código de Hammurabi cuando se incurría en un delito como el robo o la traición, imponiéndose severas sanciones como la pena de muerte para los culpables.

Respecto de los fenicios podemos señalar que tuvieron una organización social basada en la diferencia de capital; en primer lugar, se hallaban los mercaderes e industriales, los sacerdotes y diversos funcionarios menores que gozaban de diversos privilegios. Los castigos que se imponían a los infractores de algún acto considerado como ilícito, principalmente los encargados de alguna función pública, encontramos que se les castigaba con la muerte o con diversas penas corporales como marcas o mutilaciones.

Como podemos observar, en la edad antigua no había un sistema jurídico como tal, encargado de vigilar la conducta de los subordinados del rey considerados con servidores públicos o funcionarios menores, sino en caso de que llegaran a cometer alguna infracción se les sancionaba con las penas impuestas por el rey.

Al igual que en los egipcios, en el Gobierno de la sociedad fenicia se consideraba al monarca de origen divino, y al que debían obedecer y respetar absolutamente. También gozaban de grandes privilegios en lo económico y en lo político, además, llevaban a cabo castigos muy severos como la muerte o penas corporales para los diversos infractores, incluyendo a los funcionarios de sus Cortes ó Tribunales.

## 1.1. En Grecia.

A diferencia de las grandes civilizaciones orientales de carácter terrestre y agrícola, la civilización griega fue básicamente marítima, comercial y expansiva. Entre los siglos VIII y VI a.C., Atenas y Esparta fueron las dos ciudades más importantes de Grecia.

Una vez que los pueblos griegos se estabilizaron, apareció un personaje llamado "basileus", el cual ejercía el mandato como rey, jefe guerrero, juez supremo y sacerdote, y era acompañado en su función gubernativa por los representantes de los distintos grupos constituidos en asamblea conocida como Areópago.

Como podemos observar, las antiguas formas políticas de Gobierno fueron evolucionando, en donde el rey ya no gobernaba solo, sino era auxiliado por representantes de diversos grupos constituidos en Asamblea.

La función pública correspondía al pueblo reunido en Asamblea y todo individuo debía encontrarse preparado para asumir y cumplir los cometidos públicos de ésta. Los griegos observaban la ley y apreciaban el orden, aborrecían la corrupción y la tiranía, a un funcionario público corrupto se le castigaba con la muerte.<sup>3</sup>

"En Grecia existía la institución denominada "eisangelía" que era la acusación que se hacía contra los funcionarios públicos, las recibía "La Boulé" o Consejo para resolverlas o turnarlas "a los tribunales cuando el delito se consideraba lo bastante serio y su pena rebasaba los 500 dracmas de la multa máxima que el Consejo podía imponer".<sup>4</sup>

Como podemos ver, en Grecia se tipificaban las conductas de los

<sup>3</sup> Historia Universal de la Civilización. Tomo III. Ed. Hispano Europea. España 1975. Pág. 144.

<sup>4</sup> Petrie, A. *Introducción al Estudio de Grecia. Historia, antigüedades y literatura.* s/e Ed. Fondo de Cultura Económica. F.C.E. México 1963. Pág. 90.

servidores públicos de una manera muy estricta y cuando cometían un delito podían ser acreedores a 500 dracmas como multa máxima, por lo que se vigilaba rigurosamente el actuar de los funcionarios públicos con la posibilidad de ser castigados con otras penas, como la muerte o penas privativas.

“Esparta fue una ciudad esencialmente militarista, fundada por los dorios y por Licurgo, quien la organizó con severas leyes, eran asesorados por un Consejo de veintiocho ancianos mayores de 60 años (Gerusia) y por una Asamblea General de ciudadanos (Apella); existían además, cinco éforos que vigilaban todos los actos de Gobierno”<sup>5</sup>, es decir, se encargaban de que los actos de los demás funcionarios se realizaran honestamente.

Por su parte, en Atenas el mando lo ejercía el Basileus o rey y el Areópago o Consejo. Después se nombraron nueve funcionarios temporales llamados arcontes, con el fin de evitar la concentración del poder en un solo individuo.

En el derecho griego el rey, el Consejo de Ancianos y la Asamblea llevaban a cabo juicios orales de carácter público para sancionar a los funcionarios públicos que ejecutaban actos delictuosos cometidos durante el ejercicio de su función pública. El ofendido o cualquier ciudadano, presentaba y sostenía acusación ante el Arconte, el cual, convocaba al tribunal del Areópago para conocer del caso.

Como podemos observar, en Grecia se llevaba un procedimiento similar a lo que hoy es la Declaración de Procedencia, por lo que podemos decir, que se trata de un antecedente de este procedimiento para exigir responsabilidades penales a los servidores públicos.

Desde estos tiempos, ya se habla de funcionario público, lo cual para

---

<sup>5</sup> Moreno Kalbtk, Salvador, etal. *Dinámica de las Sociedades de la Antigüedad*. Historia II. 2ª ed. Ed. Ediciones Pedagógicas, S.A. de C.V. México 1983. Pág. 103.

nuestro tema de investigación es muy importante porque demuestra el origen y trascendencia que ha tenido dicho funcionario desde tiempos remotos hasta nuestras fechas, y sobre todo se hace referencia a los funcionarios encargados de vigilar los actos de Gobierno llamados éforos, es decir, vigilaban toda actividad relacionada con éstas funciones, por lo que imponían sanciones a los servidores públicos cuando incurrían en conductas ilícitas durante el ejercicio de sus cargos.

Como puede observarse, los funcionarios de esa época estaban estrictamente regulados por leyes y vigilados por funcionarios llamados éforos que se encargaban de velar la función pública ejercida por los funcionarios menores, ya que en caso contrario eran castigados con severas sanciones que podían consistir en rigurosos castigos corporales, multas, esclavitud, e incluso la muerte.

También existió la institución denominada eisangelia, por la cual podía acusarse al servidor público cuando el asunto era muy importante, lo cual podríamos considerar un antecedente de lo que hoy es nuestra Declaración de Procedencia.

## **1.2. En Roma.**

Roma se configuró políticamente como monarquía. Esta situación se dio bajo el dominio etrusco, en donde el debilitamiento y la eliminación de la figura del rey abrieron el periodo de la República caracterizado por la lucha entre patricios y plebeyos.

En Roma, para salvaguardar los intereses del Estado de la deshonesto conducta de sus servidores públicos, en la Constitución del emperador Zenón promulgada en el año 475 a. C. consagra la institución de lo que en México fue el juicio de residencia de la siguiente manera: "... Que todos los jueces tanto civiles como militares, así como todos los individuos que tengan un cargo público, después de que hayan entregado la administración, permanezcan por lo menos cincuenta días en la Ciudad donde ejercieron o en los lugares donde fueren conocidos para

que se hagan públicas las quejas de robo o cualquier otro crimen que hubieren cometido en el desarrollo de su administración, para que así mismo sean sometidos...”<sup>6</sup>

Como podemos ver, se podía denunciar a los servidores públicos romanos por sus conductas ilícitas en el desarrollo de su administración en el caso de cometer algún ilícito y así ser castigados de acuerdo al delito cometido, como sucede actualmente en la Declaración de Procedencia.

El rey era elegido por el Senado o Consejo de Ancianos, ocupaba el cargo de por vida y era juez supremo en todos los pleitos penales. En los desfiles era precedido por funcionarios llamados lictores, que eran una especie de ministros de justicia, y los cuales abrían el paso a todo tipo de funcionarios públicos menores.

El maestro Floris Margadant en su obra *Derecho Privado Romano* señala: “que los comicios por curias se ocupaban de asuntos administrativos y cuando se crearon los comicios por centurias se ocupaban de la formación de las leyes y de las elecciones de los funcionarios públicos”.<sup>7</sup> Es decir, los funcionarios a ocupar los cargos públicos eran escogidos por medio del voto.

En la etapa de la república, el Senado sufrió grandes cambios y adquirió poderes importantes, dejó de estar sujeto a la autoridad de los cónsules quienes debían rendir cuentas de sus actos al terminar el ejercicio de sus cargos, es decir, tenían que dar un informe de la actividad que desempeñaron durante sus funciones.

En el año 81 a.C. el Senado tuvo un gran poder en Roma y asesoraba todos los aspectos del Gobierno. Se completaba cada cinco años por decisión de los censores, que eran funcionarios que tenían la facultad de excluir del Senado, sin el mínimo procedimiento, a los miembros inmorales y deshonestos.

---

<sup>6</sup> Moreno Kalbtk, Ob. Cit. Pág. 135.

<sup>7</sup> Floris Margadant, Guillermo. *El Derecho Privado Romano*. 6ª ed. Ed. Esfinge. México 1975. Pág. 22.

Los acontecimientos internos más significativos que surgieron durante la época republicana fueron los siguientes: "a) la elaboración de las doce tablas; b) la aplicación de la ley "canuleia", que permitía el acceso de los plebeyos a ocupar cargos de funcionarios públicos; entre otros."<sup>8</sup>

Como podemos observar, la responsabilidad de los funcionarios públicos de esa época la hallamos en el derecho romano.

En este orden de ideas, en el derecho romano surgió el antecedente de lo que fue el juicio de residencia en nuestro país, sistema que en Roma y México tenía la finalidad de proteger los intereses del Estado ante la conducta deshonestas de sus funcionarios públicos.

Encontramos que en esta época se castigaba rígidamente a los infractores especialmente a los encargados de los servicios públicos cuando cometían algún tipo de delito, teniendo el culpable la oportunidad de hacer uso de la apelación para tratar de comprobar su inocencia, pero en el caso de que se comprobará su culpabilidad se le aplicaba la sanción con todo el rigor de la ley, es decir, tenía que responder por los actos cometidos, ya sea con la pena de muerte, con esclavitud o con penas corporales menores.

Por último, los funcionarios llamados lictores eran auxiliares del Gobierno y gozaban de privilegios exclusivos para llevar a cabo sus funciones, por lo que dicho cargo era considerado como especial y debía ejercerse correctamente porque era un puesto que tenía como fin primordial velar por el interés del Estado.

En consecuencia, aquél funcionario que cometía un ilícito durante el ejercicio de sus funciones públicas era castigado severamente con las penas que ya hemos mencionado.

---

<sup>8</sup> Moreno Kalbtk, Ob. cit. Pág. 120.

### 1.3. En la Edad Media.

En esta etapa el desarrollo político era local ya que no existió un Gobierno unitario como tal en las distintas entidades políticas. Los vínculos que existieron entre la aristocracia fueron los lazos de parentesco y las relaciones feudales.

En este periodo destaca la dinastía Carolingia en la que se inició una nueva unidad europea, en el que el poder político del emperador Carlomagno dependió de reformas administrativas.

El antiguo imperio Carolingio, estaba dividido en 300 unidades administrativas y en condados, al frente de los cuales había un conde (graf), y en las marcas fronterizas un margrave (markgraf), que fungían como servidores públicos. Además existían funcionarios militares, locales, y los duques. Carlomagno en un esfuerzo supremo para resolver el problema de supervisar la actuación de los funcionarios locales, promulgó una ordenanza (capitularia) y creó los "missi dominici", que eran los enviados del rey. Estos funcionarios viajeros, generalmente un obispo y un noble laico, recorrían por parejas todo el dominio real para vigilar de cerca toda la administración local. Para que los "missi dominici" se vieran libres de soborno, eran elegidos entre los altos estratos de la sociedad y frecuentemente se les trasladaba de una región a otra y una pareja no podía viajar junta durante más de un año.<sup>9</sup>

Durante esta edad existieron tribunales eclesiásticos para la administración de justicia, al ser la iglesia Católica la más sofisticada institución de Gobierno en Europa occidental. El Estado moderno empezó a surgir durante la baja edad media y la lucha por separar a la Iglesia del Estado se convirtió en un rasgo permanente de la historia de Europa.

Desde Juan Sin Tierra (1199-1216), de la casa reinante Anjou-Plantagenet (1154-1399), se abrió una pugna entre el rey y el Parlamento, ésta agudizó durante

---

<sup>9</sup> Historia Universal de la Civilización. Tomo II s/e Ed. Hispano Europea. España 1975. Pág. 225.

el reinado de los Estuardo (1603-1714) y en especial desde Jacobo I (1603-1625), y hasta la accesión de la casa de Hannover 1714, cuando se produjo el triunfo definitivo del Parlamento. El grado de mayor tensión ocurrió durante el reinado de Carlos I (1625-1649), que llevó incluso a la decapitación del monarca cuando el Parlamento intervino en cuestiones ejecutivas.<sup>10</sup>

Por lo que respecta al feudalismo, éste se caracterizó por la concesión de feudos basada en una relación contractual entre el señor feudal y el vasallo, el cual debía ser fiel a su señor.

El señor feudal dada la relación contractual existente entre las relaciones feudales podía acusar al vasallo en su Corte o ante sus otros vasallos por cualquier acción irregular y si éstos lo encontraban culpable, el señor confiscaba su feudo para pasarlo a su control directo. En caso contrario si el señor era el que no cumplía con sus obligaciones, el vasallo podía desafiarle y declararle que no le consideraría por más tiempo como su señor.

Como podemos observar, encontramos que al vasallo se le castigaba decomisándole su feudo por faltar al contrato de fidelidad y homenaje celebrado con su señor feudal, para eso la Corte decidía si encontraba culpable al vasallo. En el caso en que fuera el señor feudal el que faltara a dicho contrato sólo tenía como castigo que el vasallo no lo consideraría más como su señor, sino que podía optar por ser vasallo de otro señor feudal, por lo que cualquier acción irregular cometida por las partes podía originar la ruptura del contrato.

En la edad media el poder político era de carácter local y existió una rudimentaria administración de justicia en el régimen señorial, siendo la iglesia católica la institución de Gobierno más importante en Europa occidental.

---

<sup>10</sup> Cfr. Juárez Mejía, Godolfino H. *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*. 1ª ed. Ed. Porrúa. México 2002. Pág. 11.

También es muy importante destacar que en la edad media durante el imperio de Carlomagno, existió una especie de funcionarios del rey llamados *missi dominici*, que tenían altos cargos para evitar que fueran objetos de soborno y que se encargaban de vigilar las funciones de otros funcionarios esparcidos por todo el imperio Carolingio para corroborar un desenvolvimiento correcto de su función, caso contrario, la situación se reportaba al rey para que impusiera el castigo que podía consistir en la destitución del cargo que ocupaba el funcionario público acusado, la muerte ó alguna pena corporal menor por su conducta ilícita.

Lo anterior nos da una clara idea del pensamiento en la edad media en cuanto a vigilar y sancionar la actividad pública y el desenvolvimiento de las conductas que tenían los funcionarios de ese tiempo y de las responsabilidades en que podían incurrir, para lo cual no era necesario llevar a cabo ningún procedimiento como en nuestra Declaración de Procedencia, sino únicamente eran sancionados por el rey con castigos que iban desde multas, destituciones y hasta con la muerte.

#### **1.4. En la Época Moderna.**

Esta época es un periodo entre la edad media y la edad contemporánea que significó para Europa importantes cambios en su ordenamiento político. El fenómeno más destacado fue el surgimiento del Estado Moderno considerado como un territorio con fronteras determinadas y la concentración del poder en un Gobierno común conocido como monarca.

Se inició este proceso con el fin de concentrar el poder en la persona del rey, negociando con los señores feudales cediendo sus derechos individuales sobre sus feudos a cambio de una serie de privilegios.

Los reyes católicos consolidaron todo el poder real, tenían el control político y jurídico de todo el territorio, por lo que abrieron procesos seguidos de ejemplares castigos.

En los comienzos de la edad moderna algunas de las nacientes nacionalidades permiten la formación de ciertos cuerpos o sectores de personas preparadas para el manejo de la cosa pública. El arte de gobernar se populariza rápidamente y todas las clases son llamadas a la silla curul para ejercer las altas funciones de la legislatura y se toma interés en conocer lo que exige la utilidad pública. Desde luego el número, la capacitación y la responsabilidad de los administradores públicos aumentará en relación cierta con la función que al Estado se asigna en la dirección y gestión de la cosa pública.<sup>11</sup>

Con el nacimiento del Estado Moderno se crearon nuevas formas en la organización del poder, como la concentración del mismo en el monarca, así como, la aparición de funcionarios preparados para el manejo de la cosa pública en las primeras nacionalidades con el fin de tener un mejor control del poder y de los encargados de realizar actividades públicas, aumentando su responsabilidad en la dirección pública con la creación de sistemas y sanciones encargadas de velar el orden público en esos estados.

Con relación a lo anterior, el rey o monarca era el que tenía todo el control político, religioso, jurisdiccional y militar, a él se le atribuían todos los castigos que eran impuestos a los que infringían sus mandatos y que no cumplían con lo que ordenaba, es decir, tenía un poder absoluto sobre la nobleza y los magnates quienes perdieron varios de los privilegios que gozaban.

La justicia que reinaba en este tiempo era impartida por el propio monarca, quién tomaba de una manera muy injusta todas las decisiones que más le convinieran, a su vez podía escoger a su libre arbitrio a los subalternos que se podían considerar como servidores públicos de esa época, los cuales podían ser removidos por el propio monarca cuando éste quería sin ningún motivo que justificara sus decisiones, por lo que no había alguna institución encargada de revisar o vigilar las actividades que desempeñaban estos funcionarios, más que la autoridad del

---

<sup>11</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Ob. Cit. Tomo XII. Pág. 1050-1051.

monarca.

Podemos decir que fue un sistema en el que todo el poder era controlado por un solo individuo considerado de carácter divino, quién decidía sin consultar a nadie las disposiciones que tomaba respecto de sus súbditos y de sus colaboradores o funcionarios menores, es decir, no había procedimiento alguno para sancionar a éstos últimos porque el monarca los podía sancionar y remover cuando quería.

Un ejemplo claro de este sistema de Gobierno que reinó durante la época moderna y que nos demuestra una concentración absoluta del poder en el monarca, lo tenemos en el reinado de Luis XIV de Francia (1643-1715). Su declaración "L'Etat, c'est moi" ("El Estado soy yo") resume con precisión el concepto del derecho divino que se tenía de los reyes.<sup>12</sup>

Para poder establecer y hacer crecer el poder de la monarquía, los reyes católicos reestructuraron la institución de la residencia para consolidar la justicia y fortalecer su propio sistema de Gobierno. En el año de 1480 en las Cortes de Toledo se ordenó que diversos funcionarios públicos tales como corregidores, alcaldes ó alguaciles, hicieran residencia por treinta días para el caso de que surgiera una denuncia en su contra, señalando que, si al terminar sus cargos no otorgaban fianzas proporcionadas, se les embargaría el último tercio de su salario con el objeto de indemnizar a los agraviados, y en cuanto al juez culpable se le desterraba, inhabilitaba o condenaba a restituir con el séptuplo de lo mal llevado en el desempeño de sus funciones.

Lo anterior se asemeja a nuestra Declaración de Procedencia porque al dejar al servidor público a disposición de la autoridad judicial, puede quedar inhabilitado, destituido, encarcelado y obligado a reparar el daño causado, según el delito cometido.

---

<sup>12</sup> Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2003.

En cuanto al compromiso de llevar un buen desarrollo de la actividad pública que debían desempeñar los servidores públicos, podemos mencionar que su buena conducta se sujetaba a una de las diversas actividades que se realizaban y que tiene relación con la palabra fuero y con el sistema cartulario, de las cuales la que nos interesa y que se enfoca a nuestro tema de investigación es la que se refiere a: "las cartas expedidas por los reyes o por los señores en virtud de un privilegio dimanado de la soberanía en que se contienen constituciones, ordenanzas y leyes civiles y criminales dirigidas a establecer con solidez los comunes de villas y ciudades erigidas en municipalidades, y a asegurar en ellas un Gobierno templado, justo y acomodado a la constitución pública del reino y a las circunstancias de los pueblos, considerándose también a la vez, como el lugar del juicio, o lugar donde se administraba justicia y jurisdicción o potestad de juzgar."<sup>13</sup>

Como podemos observar, las cartas que expedían los reyes o señores eran con la finalidad de establecer un buen Gobierno en las villas o ciudades con el fin de tener un mejor control por parte del monarca o rey respecto de sus súbditos, señalando en dichas cartas las leyes a las cuales debían sujetarse, con sus respectivas sanciones como multas, penas corporales, etc., para los infractores.

### **1.5. En la Época Contemporánea.**

Esta época surge al término de la denominada Edad Moderna. Uno de los rasgos más ilustrativos de este periodo en el ámbito político es la creación del Estado, basado en el origen de los nacionalismos en Europa central y oriental y en las relaciones internacionales de los propios Estados.

Respecto de nuestro tema de investigación señalamos la creación de algunos Estados-Nación como Inglaterra, Francia y Estados Unidos, en los que encontramos algunos antecedentes del fuero y de su privación, como consecuencia

---

<sup>13</sup> Cfr. Garrone, José Alberto. *Diccionario Jurídico*. Tomo II. Ed. Abeledo-Perrot. Argentina, Buenos Aires. 1986. Págs. 178-179.

de alguna responsabilidad penal en la que puede incurrir algún servidor público.

Inglaterra fue el primer país en donde existió por primera vez el privilegio parlamentario. Su origen se encuentra en el reinado de Eduardo el Confesor, que beneficiaba, además de la persona del representante, a los sirvientes, tierras y bienes, surgiendo como consecuencia de la situación del Parlamento frente a la Corona. Los primeros Parlamentos eran inestables hasta que se logró el equilibrio de los poderes, pues hubo un caso en que la Corona mandó arrestar al mismo Presidente, aunque en realidad la administración de justicia por medio de estos Parlamentos era atribuida al Rey. Los comunes reivindicaban periódicamente sus prerrogativas; de ahí la práctica de que el Presidente al principio de cada Parlamento se dirigiera al "lord canciller" para obtener de la Corona la sanción de sus privilegios.<sup>14</sup>

La aparición del Impeachment tiene sus orígenes en lo que era la Inglaterra medieval, su principal objetivo era limitar los poderes reales para aprobar las cargas tributarias con el fin de sufragar los gastos de la Corona.

"Los principales asuntos que atendía el Parlamento eran las acusaciones de traición cometidas de diversas maneras contra el Rey. Podemos decir que el Impeachment es una función prácticamente tan antigua como el Parlamento, y que desde el siglo XIV se reconocía el poder de éste para juzgar los casos de traición mediante una acusación formulada por la Cámara de los Comunes ante la de los Lores."<sup>15</sup>

Como podemos observar, el privilegio parlamentario conocido como fuero, tuvo su origen en Inglaterra, es decir, en este país apareció por primera vez como tal. Además, se podía acusar la traición como delito en contra del rey por medio del Impeachment para exigir la responsabilidad penal del presunto responsable ante la

<sup>14</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Ob. Cit. Tomo VI. Págs. 387-388.

<sup>15</sup> Berger, Raoul. *Impeachment. The Constitutional Problems*. Cambridge, Harvard University Press. 1974. Págs. 13-15.

Asamblea, tal y como sucede con nuestra Declaración de Procedencia.

Por su parte, en Francia la Declaración de Procedencia nace como consecuencia del conflicto entre la Asamblea General y la Corte, al declarar inviolable la persona de cada uno de los diputados. Esta inviolabilidad la define la Asamblea el 26 de junio de 1790, al establecer que los diputados de la Asamblea Nacional podrán ser arrestados en caso de delito flagrante, y que no se podrá durante las deliberaciones de la Asamblea, recibir demandas y realizar procesos contra ellos y que no podrán ser procesados por ningún juez, antes que el legislativo decida si hay o no lugar a la acusación. El 22 de marzo de 1791 se interpreta la declaración mencionada en el sentido de que la inviolabilidad no impedirá a los tribunales informar sobre delitos cometidos por los representantes fuera de sus funciones.<sup>16</sup>

En este tenor de ideas, el 10 de noviembre de 1793, se dispuso que ningún representante será procesado por algún juez sino hasta después de haber sido oído en el seno de la Asamblea.

Como podemos observar, en este país el cuerpo legislativo es quien primeramente decide si se procede o no en contra de algún legislador que haya sido acusado por la supuesta comisión de un delito, es decir, la autoridad judicial no puede proceder sin la autorización de dicha Asamblea, tal como lo hace nuestra Cámara de Diputados al conocer de una Declaración de Procedencia.

Para poder acusar a un funcionario público se debían llevar a cabo ciertas reglas, según el artículo 111 de la Carta del 5 fructidor, se señalaba que los miembros del cuerpo legislativo desde el momento de su designación hasta 30 días después de la terminación de sus funciones, no pueden ser procesados, sino sólo por hechos criminales pueden ser arrestados en flagrante delito avisando al cuerpo legislativo y la persecución no podrá ser continuada sino después que el Consejo de

---

<sup>16</sup> *Ibidem*. Pág. 388.

los Quinientos haya propuesto la acusación y que el Consejo de los Ancianos la haya decretado.

Como podemos observar en Francia, la Declaración de Procedencia o desafuero inicia como consecuencia del movimiento armado que culminó en 1789, estableciéndose las formalidades que se tienen que seguir para su efectividad, por lo que podemos señalar una gran similitud al sistema de desafuero que hoy en día se sigue en México.

Por su parte, en los Estados Unidos de América encontramos el Impeachment anglo-estadounidense recogido por su Constitución, el cual "es un procedimiento mediante el cual las acusaciones contra los funcionarios de Gobierno son substanciadas casi siempre por el Poder Legislativo"<sup>17</sup>, y que fue aprobado por la Convención de 17 de septiembre de 1787 y ratificada por nueve estados el 21 de junio de 1788.

En su artículo primero, segunda sección, numeral cinco, dispone que "la Cámara de Representantes será la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en los casos responsabilidades oficiales, y en la tercera sección, numerales cinco y seis, señala que el Senado tendrá el derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales... Cuando se juzgue al Presidente de los Estados Unidos deberá presidir el del Tribunal Supremo. En los casos de responsabilidades oficiales, el alcance de la sentencia no irá más de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier otro empleo honorífico, de confianza o remunerado; pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho".<sup>18</sup>

Como podemos observar, el Presidente, Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán excluidos de sus puestos cuando

---

<sup>17</sup> Aparicio Pérez, Miguel A. *Textos Constitucionales*. s/e. Ed. EUB. Barcelona, 1995. Págs. 11-21.

<sup>18</sup> *Ibidem*. Pág. 22.

sean considerados culpables de los delitos de traición, cohecho, y otros delitos y faltas graves, es decir, mediante el impeachment se hace efectiva la responsabilidad política en que puedan incurrir los funcionarios públicos mencionados, independientemente de la responsabilidad penal que se origine por su conducta.

## **2. En México.**

Por lo que respecta a nuestro tema de investigación, cabe mencionar que los pueblos o civilizaciones existentes estaban organizados política y jurídicamente en pequeñas sociedades y tenían que adecuarse a las leyes impuestas por el rey y por los dioses.

El respeto de esas leyes por parte de la sociedad era absoluto porque de lo contrario eran castigados muy cruelmente por la autoridad ejercida por el rey, ofreciendo esos castigos a los dioses, los cuales podían consistir en sacrificios humanos o en penas capitales como mutilaciones, marcas, azotes, entre los más importantes, es decir, tenían un riguroso sistema penal para los casos en donde se llegara a cometer un delito por lo que todas las actividades estaban perfectamente reguladas y vigiladas, especialmente las realizadas por los encargados de los servicios públicos.

### **2.1. En la Época Prehispánica.**

Como lo mencionamos anteriormente, en México existieron grandes civilizaciones con una organización política y jurídica muy rigurosa que debía respetarse de una manera muy estricta. Entre los principales pueblos prehispánicos que mencionaré para nuestro tema en estudio son los mayas y los aztecas o mexicas a los cuales nos referiremos a continuación:

a) Los mayas. El sector maya que mejor conocemos es el derecho político del Nuevo Imperio conformado por una confederación de Ciudades-Estado, en el que

hubo varias ciudades como Uxmal, Chichén-Itzá y Tikal, por mencionar algunas.

En este nuevo imperio cada Ciudad-Estado fue gobernada por un halach uinic o ahau, que dirigía la administración y la política interior y exterior del Estado y era apoyado por un Consejo de Nobles y sacerdotes que fungían como servidores públicos, además, nombraba a los bataboob, que eran los administradores y jueces con funciones de Gobierno de las aldeas de cada Ciudad-Estado.

Entre ellos jugaba un gran papel el "nacom" que era el jefe militar y gozaba de grandes honores, con la condición de llevar una vida retirada, casta y ejemplar; de lo contrario era castigado por el rey, el cual lo retiraba del cargo o lo mandaba matar. Los bataboob y los encargados de la administración y dirección de cada municipalidad fueron considerados como funcionarios y a los cuales se les podía exigir responsabilidad penal por sus conductas.

En cuanto al derecho penal entre los mayas podemos decir que contemplaba diversas sanciones sangrientas por lo que se consideró muy severo. Entre las conductas que se consideraban como delitos o que eran de suma gravedad encontramos que en los delitos de violación y estupro existía la pena capital. En caso de homicidio intencional se aplicaba la pena del talión, salvo si el culpable era un menor en cuyo caso la pena era la de la esclavitud; éstos por mencionar algunos ejemplos de la severidad de dicho sistema penal, aunque no siendo objetivo de nuestra investigación, demuestran el grado de crueldad con que estos pueblos sancionaban algunos delitos. De igual modo se sancionaba la traición y el robo gravándose en la cara de los ladrones los símbolos de su delito, especialmente cuando se trataba de delitos cometidos por los encargados de la administración pública considerados como servidores públicos de esos tiempos, quienes debían desenvolver su cargo con honradez por ocupar un puesto en la administración del Gobierno. En algunos casos, y dependiendo del monto de lo robado, eran merecedores de la pena capital la cual se ejecutaba mediante ahogamiento en el cenote sagrado.

Contrariamente al sistema azteca, en el sistema maya no hubo ningún tipo de apelación por lo que las sentencias eran definitivas.

Como podemos observar, en el derecho maya existía una organización jurídica muy rígida en cuanto a los delitos que se cometían en esos tiempos, y especialmente para los cometidos por los encargados de la administración pública del pueblo, aplicando para tales conductas diversas penas que consistían en esclavitud para el autor del delito o en otros castigos como las marcas en la cara o los ahogamientos en recintos sagrados cuando se trataba de delitos de robo cometidos por los servidores públicos sin necesidad de algún procedimiento, o los azotes en las plazas públicas, las mutilaciones, los sacrificios, entre otros, por mencionar los más importantes. Existía el jefe militar el cual gozaba de varios atributos y honores para poder realizar sus actividades libremente, los cuales podemos entender como privilegios o como un determinado tipo de fuero por ocupar un alto puesto en la organización de la Ciudad-Estado, con la condición de llevar una vida retirada, casta y ejemplar, tratando de evitar que llegara a cometer algún delito durante el ejercicio de sus funciones, ya que de lo contrario podría ser sancionado con las penas ya mencionadas.

b) Los mexicas. Fueron probablemente el pueblo prehispánico que logró sintetizar de manera más completa la cultura de Mesoamérica. Una vez que se consolidó en el Valle de México se apropió de los elementos culturales de antiguas civilizaciones como la teotihuacana y la tolteca que habían sido rectoras del desarrollo cultural en el centro de México.<sup>19</sup>

Los pipiltzin eran los nobles que se dedicaban a la administración pública, prácticamente eran los servidores públicos de ese entonces y disfrutaban de privilegios especiales como enviar a sus hijos a la escuela nobiliaria (calmécac). Las funciones de Gobierno eran ejercidas en exclusiva por ellos sometándose a diversas reglas que imponían un desempeño honesto del puesto.

---

<sup>19</sup> Enciclopedia del México Antiguo. Tomo V. Ed. Espasa. México. 1988. Pág. 122.

El Tlatocan era el organismo superior de Gobierno encargado de legislar y elegir al Tlacatecuhtli que era el jefe militar y político; los pillis ocupaban puestos importantes en la administración pública del Estado Mexica, es decir, eran los funcionarios públicos de menor jerarquía.

La unidad básica de la estructura mexica era el calpulli, el cual disponía de su propio Gobierno y al frente del cual se encontraba el calpulelque, éste actuaba como *administrador general* y era auxiliado por diversos funcionarios, entre ellos los huehuetos que eran ancianos y formaban un Consejo conocido como tecuhtli.

Para la administración de justicia existían numerosos tribunales, se procuraba que los jueces fueran honestos y con capacidad comprobada; los procesos deberían ser breves, los testimonios registrados y las penas muy severas para evitar reincidencias y el mal ejemplo. Los delitos que se consideraban más graves eran los que atentaban contra la seguridad del Estado y los cometidos por funcionarios mayores, que se supone deberían llevar una vida personal y pública regida por los criterios morales más elevados. Para estos delitos, el rey decidía la sanción más fuerte que era la pena de muerte o las marcas en la cara, en algunas ocasiones también se les cortaba la mano o eran azotados en las plazas públicas, porque eran un mal ejemplo para el pueblo ya que se supone eran las personas más preparadas para el manejo de los servicios públicos.

Como podemos ver, simplemente se castigaba al infractor cuando se comprobaba su culpabilidad o cuando era sorprendido in fraganti, por lo que existía un verdadero rigor para vigilar la conducta de los servidores públicos y para sancionarlos cuando cometían un delito, además el rey sólo tomaba la decisión de castigarlos, sin llevar a cabo un procedimiento especial como en nuestra actual Declaración de Procedencia, sino sencillamente, si cometían un delito se les sancionaba muy severamente.

El derecho penal era, desde luego, muy sangriento. La pena de muerte es

la sanción más común en sus normas. Las formas utilizadas para la ejecución fueron la muerte en la hoguera, el ahorcamiento, ahogamiento, apedreamiento, azotamiento, *muerte por golpes de palos*, el *degollamiento*, *las marcas en la cara*, especialmente para los delitos de robo cometidos por los encargados de los puestos públicos, empalamiento, y desgarramiento del cuerpo; por mencionar algunos.<sup>20</sup>

Aunado a lo anterior, no encontramos ninguna figura jurídica que se parezca a la actual Declaración de Procedencia prevista en nuestra Ley Fundamental, *para proceder penalmente en contra de los servidores públicos* que sean acusados por algún delito, es decir, no se necesitaba de ningún procedimiento especial para proceder en contra de dichos funcionarios sino sencillamente el rey los procesaba y castigaba conforme a su autoridad.

## 2.2. En la Colonia.

Los antecedentes de la responsabilidad penal de los funcionarios públicos en México, han tenido el fin de regular que su conducta se desenvuelva en un marco de honorabilidad y honestidad respecto de las funciones que desempeñan, para que en el caso de que cometan un delito sean procesados por su conducta. Estos sistemas de responsabilidad se remontan a los juicios de residencia y a las visitas ordenadas desde la Península Ibérica para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de toda clase de funcionarios, tanto en la Nueva España como en el resto de las posesiones españolas, por lo que haremos una breve mención de la forma, procedimiento y sanciones de cada uno de éstos sistemas de responsabilidad, figuras que de una forma u otra tenían como fin vigilar la conducta de los servidores públicos, con el fin de juzgarlos cuando incurrieran en un supuesto delictivo.

Estos sistemas tienen mucha semejanza a lo que hoy conlleva nuestra Declaración de Procedencia, porque su fin es que, previamente realizadas las disposiciones para este proceso, se ponga a disposición de las autoridades

---

<sup>20</sup> Cfr. De Mendieta, Fray Jerónimo. *Historia Eclesiástica Indiana*. Vol. I, Ed. Porrúa. México. 1965. Pág. 138.

competentes al funcionario público para que sea procesado penalmente por él o los delitos que se le lleguen a imputar.

a) El juicio de residencia.

El juicio de residencia, "era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo. Se distinguieron dos partes del juicio: la primera consistente en un procedimiento de oficio con carácter de secreta, y la segunda pública para sustanciar las quejas presentadas por los particulares".<sup>21</sup>

El nombre de la institución proviene del tiempo que el funcionario debía permanecer -residir- obligatoriamente en el lugar donde ejerció su oficio. También se conocía el juicio como sindicado o sindicato.<sup>22</sup>

El juicio de residencia consistía en una investigación impuesta por el derecho indiano al cual quedaban sujetos los virreyes, gobernadores y magistrados coloniales cuando concluían sus funciones. Se fundaba sobre el principio de responsabilidad inherente a toda función de Gobierno y como un freno necesario para obligarlos a ser responsables con sus deberes.

Este medio de control tiene sus raíces en el derecho medieval español, con el objetivo de tratar de que las disposiciones de la Corona española fueran debidamente observadas y por otro lado, que sus funcionarios pudieran actuar en un ambiente libre de cualquier presión en el desempeño de sus funciones.

Para eso los reyes católicos reestructuraron la institución fortaleciendo la justicia y la monarquía; ordenándose en las Cortes de Toledo en el año de 1480 que

---

<sup>21</sup> Fernández, Miguel Ángel. *Código de ética de los Servidores Públicos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1994. Pág. 13-14.

<sup>22</sup> Mariluz Urquijo, José María. *Ensayo sobre los juicios de residencia indianos*. Sevilla, Escuela de Estudios Hispano Americanos, 1952, Pág. 1.

los corregidores, alcaldes y alguaciles de cada lugar hicieran residencia por treinta días, señalando que si al terminar sus cargos no otorgaban fianzas abonadas para cumplir con lo sentenciado, se les embargaría el último tercio de su salario para indemnizar a los agraviados; y al juez culpable se le desterraba, inhabilitaba y condenaba a restituir siete veces más, el valor de lo mal llevado.

Con el descubrimiento de América se tuvo que hacer una revisión de dicho juicio, efectuándose en el año de 1501 la primera residencia en las Indias al designarse a Nicolás de Ovando para residenciar a Francisco de Bobadilla por 30 días y la primera residencia celebrada en la Nueva España fue la protagonizada por Hernán Cortés ante Luis Ponce de León.

En cuanto a los sujetos de residencia podemos afirmar que, por regla general, en una u otra época todos los funcionarios de Indias estuvieron obligados a dar residencia. Éstos eran los virreyes, gobernadores, políticos y militares, intendentes, regidores, presidentes de audiencia, oidores, fiscales, corregidores, alcaldes mayores, alguaciles, contadores, y en fin, las demás personas que tenían a su cargo diversas funciones públicas. El fin primordial de la residencia era demostrar el fiel cumplimiento del cargo de servidor público para poder optar por nuevos empleos públicos.

Es importante destacar que dentro del juicio de residencia el otorgamiento de fianzas por parte de los funcionarios constituía el medio más eficaz para asegurar la efectiva aplicación de las condenas impuestas, es decir, las fianzas eran en ocasiones el único medio de conseguir un desempeño honorable por parte de los funcionarios públicos y la indemnización de los agraviados.

El procedimiento de residencia tuvo dos instancias, la primera se tomaba en el lugar donde el funcionario desempeñó su cargo y en el cual debía permanecer personalmente o por procurador durante el plazo fijado por la ley, y se consideraba abierto cuando se publicaban los edictos de este juicio.

La segunda etapa se llamaba secreta, en ésta el juez se valía de todos los medios que tenía a su alcance para investigar la conducta del residenciado, sin interrogarlo, *solicitando informes, examinando testigos, revisando papeles, etc.*, destacando que la prueba más favorable durante esta etapa fue la testimonial.

Una vez pronunciada la sentencia, con o sin apelación por parte del residenciado, los autos se enviaban al tribunal superior para su examen. En cuanto a las demandas y querellas, éstas *procedían cuando había alguna parte agraviada por el residenciado*; y se tramitaban igual que el juicio ordinario.

Una vez dados los cargos y presentados y probados los descargos por el residenciado el juez podía dictar sentencia en la fase secreta. Recordemos que la finalidad de la residencia era *fincarle responsabilidades al funcionario para después ser procesado conforme a los delitos cometidos*.

La determinación de las residencias se llevaba a cabo de acuerdo a lo votado por la mayoría de la Sala y en caso de no recabarse dicha votación, la causa se remitía a otros jueces para que *reunidos la determinaran*.

Como podemos ver, el juicio de residencia era un sistema para exigir responsabilidades penales a los servidores públicos cuando cometían una conducta ilícita, el cual se tenía que llevar ante la Corona y después ante las autoridades de la Indias. Se tenía que seguir este procedimiento que guarda muchas similitudes con nuestra Declaración de Procedencia para fincarle alguna responsabilidad penal al servidor público acusado.

#### b) La Visita

En este sistema existían dos géneros de visitas: las ordinarias, que eran ordenadas por un oidor de las audiencias a todo su territorio, y las extraordinarias, acordadas por el Consejo de Indias cuando lo creía conveniente.

Las visitas extraordinarias "eran con el fin de fiscalizar la gestión de virreyes, oidores y demás funcionarios, realizadas por visitadores enviados desde España para dar razón del desempeño de todos los miembros del Gobierno del Nuevo Mundo, tanto civiles como eclesiásticos, de todo lo cual daban noticia al Consejo de Indias".<sup>23</sup>

Por su parte, Mariluz Urquijo<sup>24</sup>, enumera ciertas características para aproximarnos a una diferenciación entre la visita y el juicio de residencia:

- 1) En la visita podía comenzarse a actuar desde antes de la publicación de los edictos. En las residencias su publicación marcaba la iniciación del procedimiento.
- 2) Los funcionarios visitados permanecían en sus puestos mientras que los residenciados debían abandonarlos durante el término del juicio.
- 3) En las residencias se averigua sobre un periodo de tiempo anterior al juicio y en la visita puede investigarse sobre hechos ocurridos luego de la publicación de los edictos.
- 4) Los nombres de los testigos se comunicaban al residenciado pero no al visitado.
- 5) Las sentencias del Consejo de Indias que contenían condenas de privación perpetua del oficio o pena corporal, podían ser objeto del recurso de suplicación en las residencias pero no en las visitas.
- 6) Ciertos funcionarios de la administración de Indias estaban exentos de las residencias pero no de las visitas.

---

<sup>23</sup> Cfr. Viñas Mey, Carmelo, *El régimen jurídico y de responsabilidad en la América Indiana*, 2a. ed., UNAM, México. Págs. 52 y 53.

<sup>24</sup> Cfr. Mariluz Urquijo, Op. Cit. Pág.

7) Por lo general el juez gozaba de menos libertad en las residencias que en las visitas.

8) La visita era generalmente para investigar el desempeño de un organismo. La residencia tenía por objeto averiguar lo referente al comportamiento de determinados funcionarios.

Éstas son algunas de las características que se han mencionado con el objeto de poder entender las diferencias que caracterizan a cada uno de los procedimientos de responsabilidades empleados en la nueva España para tener un control de los funcionarios públicos de aquél tiempo.

Como podemos observar, desde los inicios de nuestro México se ha tratado de vigilar la conducta de las personas encargadas de la actividad pública del Estado llamados servidores públicos, por medio de sistemas que han tratado de hacer efectiva su responsabilidad penal en caso de llegar a cometer algún delito durante el ejercicio de sus funciones con el fin de que dichos funcionarios realicen sus encargos de la manera más honesta posible.

Estos sistemas de responsabilidad de los servidores públicos son el juicio de residencia y las visitas llevadas a cabo en la Nueva España con el fin de vigilar la conducta de los servidores públicos respecto de las funciones que desempeñaban. No obstante lo anterior, estos sistemas ya explicados con anterioridad, si bien es cierto, son mecanismos para controlar la conducta de los servidores públicos, también lo es que, aunque la Declaración de Procedencia no tiene por objetivo vigilar la conducta de tales funcionarios, si no mas bien declarar que se puede proceder penalmente en contra de algún servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional en caso de cometer un delito, retirándole el fuero para poder ser procesados penalmente por la autoridad judicial competente, tiene similitud con los sistemas de responsabilidad de servidores públicos citados, porque como ya se mencionó, si un servidor público al ser residenciado o visitado por las autoridades de

ese tiempo era encontrado culpable de la comisión de un delito se sometía a la autoridad competente para ser sancionado, ya sea, con la destitución total o temporal del cargo, con prisión o con multas de acuerdo al delito cometido, lo cual se asemeja a lo que hoy es nuestra Declaración de Procedencia, porque en ésta previamente se le retira el fuero al servidor público acusado para que sea sometido a la jurisdicción de las autoridades judiciales competentes por la supuesta comisión de un delito y si es encontrado culpable tendrá que asumir su responsabilidad.

### **2.3. En el México Independiente.**

José Barragán Barragán ha demostrado la constitucionalización del juicio de residencia no solamente en la Constitución de Cádiz de 1812, pues con ella se facultó expresamente al Supremo Tribunal en el artículo 21, sección sexta, a "conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposiciones de las leyes", sino también en la Constitución de Apatzingán (artículos 212 a 231), y en el Proyecto de Reglamento Provisional del Imperio Mexicano de 1822; asimismo se consideró, según José María Ots Capdequí, que "el juicio de residencia, por su carácter eminentemente casacionista, es el antecedente directo e inmediato del amparo mexicano".<sup>25</sup>

A este respecto, podemos afirmar que en todas nuestras Constituciones no ha dejado de estar presente la preocupación por exigir responsabilidad a los funcionarios públicos con el fin de que se desenvuelvan honesta y responsablemente en el ejercicio de sus funciones.

#### **2.3.1. Constitución de Apatzingán.**

El 22 de octubre de 1814 se expidió en Apatzingán el "Decreto Constitucional para la libertad de América Mexica" (sic), el cual disponía en uno de

---

<sup>25</sup> Cfr. Barragán Barragán, José, *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824*. (Antecedente inmediato del amparo), UNAM, México 1978. Pág. 254.

sus artículos. "...Los diputados serán inviolables en sus opiniones y en ningún tiempo ni caso se les podrán hacer cargos sin el previo juicio de residencia al cual quedan sujetos por lo que hace a la responsabilidad que surge por el desempeño de sus funciones, además tendrán que responder de esta forma a las acusaciones por los delitos de herejía o desertión y por los delitos cometidos en contra del Estado como infidencia y dilapidación de los caudales públicos. En cuanto a los tres individuos integrantes del Supremo Gobierno quedan sujetos a juicio de residencia, pero durante el ejercicio de su cargo sólo podrán ser acusados por los delitos señalados con anterioridad y por detención arbitraria, al igual que los miembros del Supremo Tribunal de justicia y los fiscales letrados".<sup>26</sup>

En el ordenamiento legal anterior, podemos ver que se establece el juicio de residencia como una institución protectora de los derechos de la persona y de los principios morales que deben de tener los individuos encargados de la función pública con el objetivo de lograr el bienestar del Estado, además le otorga a los diputados el fuero constitucional establecido hasta nuestros días.

### **2.3.2. Constitución de 1824.**

A partir de esta Constitución y de acuerdo con el sistema de los legisladores ingleses y norteamericanos, se buscó juzgar a un alto funcionario del Congreso, decidiendo de manera colectiva por su número y actuación colegiada y de seguridad en el anonimato para no tener que recurrir a los tribunales comunes, los que, estarían incapacitados formal y moralmente, para juzgar a un alto funcionario dada la naturaleza de este último.

En las diferentes fracciones del artículo 38 de la Constitución mencionada, se establecía que cualquiera de las dos Cámaras podía conocer, como gran jurado, de las acusaciones contra el Presidente de la Federación hasta un año después de

---

<sup>26</sup> González Bustamante, Juan José. *Los Delitos de los altos funcionarios y el Fuero Constitucional*. 8ª ed. Ed. Botas. México, 1946, Pág. 32.

haber cesado en sus funciones; y el artículo 108 establecía que también conocería por delitos contra la independencia nacional, forma de Gobierno y por cohecho o soborno cometidos durante el tiempo de su empleo. También podía conocer de las acusaciones por delitos cometidos por los individuos de la Corte Suprema de Justicia y los secretarios del despacho al ejercer sus funciones.

Los gobernadores de los estados podían ser acusados por atropellos a la Constitución, a sus leyes y a órdenes del Presidente de la República o por publicar leyes y decretos de sus legisladores locales, que vayan en contra de los ordenamientos mencionados.

Aunado a lo anterior, la Cámara ante la que se presentaba la acusación se constituía en gran jurado, y en caso de confirmar su responsabilidad, el acusado era suspendido del cargo, y puesto a disposición del tribunal competente, según lo establecían los artículos 39 y 40 de la Constitución en comento.

Ahora, dentro de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, en relación con la responsabilidad de los funcionarios públicos, de acuerdo con las secciones primera a sexta de la fracción V del artículo 137, se determinó que este órgano judicial conocería de las causas promovidas en contra del Presidente y Vicepresidente de la República; de las causas criminales de diputados y senadores, gobernadores de los estados y secretarios del despacho; de los empleados diplomáticos y cónsules; así como de las ofensas contra la Nación; y de los empleados de hacienda y justicia de la Federación.

Respecto de los individuos de la Corte Suprema de Justicia eran juzgados por un jurado especial conformado por 24 individuos ajenos al Congreso General, con los mismos requisitos para ser ministros de la Corte Suprema.

### 2.3.3. Constitución de 1836.

En las Leyes Constitucionales de 1836 aparece por primera vez la expresión delitos comunes, a la que más adelante haremos referencia.

Esta Constitución estaba caracterizada por el Supremo Poder Conservador y contaba con las facultades de nombrar el día 12 de cada año, dieciocho letrados para juzgar a los ministros de la Alta Corte de Justicia y de la Marcial en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causas; no obstante, también a sus miembros se les podía exigir responsabilidad por la comisión de algún delito haciéndose la acusación ante el Congreso General, el cual determinaba si había lugar a la formación de causa y de haberla, se seguía el proceso hasta su conclusión ante la Corte Suprema de Justicia.

Contra el Presidente de la República sólo se podía intentar acusación criminal ante cualquiera de las Cámaras desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminado su mandato; contra los senadores o diputados según el artículo 47, el término era de dos meses después de la conclusión de su desempeño gubernamental, y durante el mismo; en cuanto a los ministros de la Alta Corte de Justicia y de la Marcial, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, el término también era de dos meses, aunque a estos últimos solamente se les acusaba ante la Cámara de Diputados.

Por su parte, los artículos 48 a 50 de la Segunda Ley establecían el procedimiento a seguir según los funcionarios implicados. El artículo 92 de la quinta ley nos dice que los miembros de la Corte Suprema de Justicia no podían ser juzgados en sus negocios civiles ni en sus causas criminales sino por un tribunal especial compuesto de doce miembros integrantes de las Cámaras del Congreso.

Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, en el asunto que nos concierne, según las fracciones del artículo 12, eran las siguientes:

I. Conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se promuevan contra los miembros del Supremo Poder Conservador, en los términos y con los requisitos prevenidos en el artículo 18 de la Segunda Ley Constitucional.

II. Conocer de las causas criminales contra el Presidente de la República, diputados y senadores, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, bajo los requisitos establecidos en la Tercera Ley Constitucional.

III. Conocer, desde la primera instancia, los negocios civiles que tuvieran como actores o como reos al Presidente de la República y los secretarios del despacho, y en los que fueren demandados los diputados, senadores y consejeros.

IV. Conocer de los negocios promovidos contra los gobernadores y los magistrados superiores de los departamentos, y en el mismo grado las causas criminales que se formen contra éstos por delitos comunes.

V. Conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos.

Como podemos observar, esta Constitución también procuró establecer un sistema de responsabilidades de los individuos que desempeñaban los diversos cargos públicos *más importantes estableciéndose los delitos comunes y los delitos oficiales*, regulando por medio de la Corte Suprema de Justicia los supuestos criminales y civiles en que pudieran incurrir los miembros del Gobierno. Por último, cuando se procedía en contra de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, éstos eran juzgados por la Cámara de Diputados.

#### **2.3.4. Constitución de 1843.**

Las Bases Orgánicas se concluyeron el 12 de junio de 1843, siendo promulgadas ese mismo día por el General Santa Anna y se publicaron el 14 de ese mismo mes como Bases de Organización Política de la República Mexicana.

Por su parte, en el artículo 78 se establecía que las dos Cámaras reunidas formarían jurado en las acusaciones hechas contra el Presidente de la República, el ministerio o contra toda la Corte Suprema de Justicia y Marcial por delitos oficiales especificados en el artículo 90.

Por su parte, el artículo 74 de dicha Constitución establecía que los diputados y senadores no podían ser juzgados en sus causas criminales y civiles durante su encargo y dos meses después, sino de acuerdo a lo establecido por la Constitución y las leyes; y su artículo 76 disponía que cada una de las Cámaras podía conocer de las acusaciones hechas contra sus respectivos individuos para el efecto de declarar si ha o no lugar a proceder en su contra.

Lo anterior se refiere a que cada Cámara juzgará a sus respectivos integrantes con arreglo a la Constitución, por lo que no podrán ser juzgados durante su encargo y dentro de dos meses después que termine el mismo por la comisión de supuestos delictivos y causas civiles, para ello cada una de las Cámaras decidirá si la imputación hecha es procedente.

El artículo 77 de la ley en comento contemplaba las acusaciones por delitos oficiales o comunes contra los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, consejeros de Gobierno y de los gobernadores de departamento, ya que cualquiera de las dos Cámaras podía conocer del asunto en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si ha o no lugar a formación de causa y en cuanto a los secretarios del despacho, éstos eran responsables de los actos del Presidente cuando autoricen con sus firmas actos contra la Constitución y las leyes.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia conocía de las causas criminales promovidas contra los funcionarios públicos, previa la declaración de si ha lugar a la formación de causa. Para juzgar a los ministros de la Corte se integraba un tribunal especial compuesto de doce miembros integrantes de las Cámaras del

Congreso.

Podemos decir que en las Bases Orgánicas se establecieron formalismos para tener un mejor control de los funcionarios públicos en caso de incurrir en conductas ilícitas cometidas durante el ejercicio de sus funciones.

### 2.3.5. Constitución de 1857.

Por su parte, la Constitución de 1857 fue la primera en dedicar un título exclusivo para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos, por haber inspirado la regulación de la misma manera a nuestra Constitución vigente, y por haber sido la primera bajo cuya vigencia se dictaron las primeras leyes sobre responsabilidades de los funcionarios públicos.

Durante las sesiones del Congreso Constituyente de 1856-1857, como prueba indiscutible de la enorme importancia que se dio a la fiscalización de los altos funcionarios, el diputado José María Mata se empeñó en someter a juicio público al Presidente de la República, situación que no obstante haber sido contemplada en las anteriores constituciones era algo imposible de llevarse a cabo. De no ser factible exigir la responsabilidad de este funcionario, sostenía, habría una confusión entre los principios monárquicos y los democráticos: "La inviolabilidad real en que se funda, en que el rey reina pero no gobierna, no puede aplicarse al Presidente, pues el Presidente no reina, sino que gobierna y dicta los actos todos de la administración. Por tanto, debe ser responsable de todas las faltas en que incurra el Gobierno".<sup>27</sup>

Como vemos, en esta Constitución se plasmó de una manera muy importante la regulación de la conducta de los servidores públicos, en este caso el Presidente de la República debe ser responsable de todas las faltas que pudiera llegar a cometer, lo cual en el artículo 103 de esta Constitución se reconoció su

<sup>27</sup> Cárdenas, Raúl. F, *La responsabilidad de los funcionarios públicos. Antecedentes y leyes vigentes de México*. Ed. Porrúa. México 1982. Pág. 52.

responsabilidad, pero precisando que durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Para proceder en contra de los altos funcionarios, en el artículo 104 se determinaron facultades a los diputados para investigar los delitos que se les imputaban y en el artículo 122 se establecía que los delitos comunes cometidos por secretarios de Estado, miembros de la Suprema Corte de Justicia, diputados y demás funcionarios públicos de la Federación, deberían ser conocidos por los tribunales ordinarios, pero ningún proceso comenzaría sin que se obtuviera previamente licencia del Congreso para la separación del puesto del servidor público; por lo que si incurrían en delitos durante el ejercicio de su encargo, originaba el juicio político, el cual se sustituyó por el término de delito oficial.

Para finalizar, en el artículo 108 se estableció que en las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público, lo cual nos señala que dichos miembros del Congreso ya no gozaban de una inmunidad absoluta sino que ahora el fuero sólo era para los supuestos actos delictivos.

Por su parte, la primera ley reglamentaria de los artículos 103 a 108 de la Constitución de 1857, fue la de 3 de noviembre de 1870, y según el artículo 105 constitucional establecía que cuando se cometía un delito oficial, la Cámara de Diputados con mayoría absoluta de votos declararían si el acusado era o no culpable; y se pondría al acusado a disposición de la Corte Suprema a efecto de que en pleno y erigida en tribunal de sentencia con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, se procediera a la aplicación por mayoría de votos, de la pena prevista por la ley.

Otra ley reglamentaria de estos artículos en materia de responsabilidades de servidores públicos fue la del 6 de junio de 1896 y la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, promulgada el 30 de diciembre de 1939, la

cual enlistaba en su artículo 13 los siguientes delitos oficiales: ... VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios estados de la misma; y la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados promulgada el 31 de diciembre de 1979, la cual constaba de 92 artículos, divididos en cinco títulos; el título primero abarcaba dieciocho artículos y en el 1º se precisaba que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, eran responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de la ley.

En lo referente a los órganos y procesos, esta Ley de 1980 señaló lo siguiente:

- 1.- Por la comisión de delitos oficiales por parte de los altos funcionarios con fuero, tocaría a la Cámara de Diputados actuar como órgano de acusación y a la Cámara de Senadores actuar como órgano de sentencia, y;
- 2.- Por lo que hace al desafuero de los altos funcionarios por la comisión de delitos comunes, correspondería a la Diputación el declarar la privación del fuero.

### **3.6. Constitución de 1917.**

La Constitución de 1917 establecía un régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos basado en la distinción entre delitos comunes y delitos oficiales.

“Este régimen era aplicable a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los magistrados (sic) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho y el procurador general de la República. También se preveía fincar responsabilidades a los gobernadores de los estados y a los diputados

a las legislaturas locales por violaciones a la Constitución y a las leyes federales”<sup>28</sup>.

Esta Constitución establecía que quienes desempeñaban estos cargos eran considerados como altos funcionarios de la Federación.

En cuanto al Presidente de la República, la redacción original del artículo 108 ha quedado igual hasta la fecha, señalando que durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Para comprender esta situación debemos especificar que por delitos oficiales se entendían aquellos que eran cometidos con motivo del desempeño del cargo público conferido, por el contrario, delito común, sería todo aquel que se cometiera, sin relación con el desempeño de la función pública encomendada al funcionario público, es decir, podría ser un delito diverso a los relacionados con el ejercicio del cargo desempeñado.

Por su parte, en el artículo 108 de esta Constitución, además de los delitos ya señalados, se consideraban como causas de responsabilidad a las faltas y omisiones en que incurriera el funcionario público en el ejercicio del cargo.

Los procedimientos aplicables para hacer efectiva la responsabilidad correspondiente eran distintos. Según el maestro Felipe Tena Ramírez: “La imputación de un delito común daba lugar al desafuero; la de un delito oficial, o las faltas u omisiones de la misma naturaleza, originaba la apertura de un juicio ante la Cámara de Senadores, en el cual actuaba con el carácter de órgano acusador la Cámara de Diputados. A este último procedimiento la doctrina lo denominaba juicio político”<sup>29</sup>.

Este autor consideraba que entre ambos procedimientos había una

<sup>28</sup> Andrade Sánchez, Eduardo. *El Desafuero en el sistema constitucional mexicano*. 1ª ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 2004. Pág. 4.

<sup>29</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 26ª ed. Ed. Porrúa. México. 1992. Pág. 559.

diferencia sustancial: en el caso del desafuero el acto de la Cámara de Diputados por el que se declara que ha lugar a proceder contra el acusado "no es acto jurisdiccional, sino de índole administrativa, el simple acto administrativo de separar de su encargo a un funcionario".<sup>30</sup>

En cambio, cuando la Cámara de Senadores inicia el juicio político a partir de la acusación de la Cámara de Diputados para juzgar al funcionario al que se le imputaba la comisión de un delito oficial, estamos en presencia de "un verdadero juicio, que por serlo justifica, ahora sí, la denominación de Gran Jurado que el artículo otorga a aquella Cámara (la de Senadores). Debe al efecto oír al acusado y practicar todas las diligencias que estime convenientes, para concluir, con una resolución que es auténtica sentencia, ya sea que absuelva o que condene".<sup>31</sup>

A su vez, este autor objetaba la denominación de Gran Jurado contenida en el artículo 74, fracción V, de la Constitución de 1917, referido a la Cámara de Diputados cuando declaraba si había o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios con fuero constitucional; por el hecho de que en el caso de los delitos oficiales habría de desarrollarse un verdadero juicio penal, en el cual la Cámara de Diputados acusaba y la de Senadores fungía como jurado de sentencia, con el objetivo de que dicha acusación tenía por objeto determinar si se habían cometido delitos oficiales, los cuales serían sancionados con la pérdida del cargo y la inhabilitación para ocupar otro.

En ese entonces la Constitución de 1917 establecía que además del juicio penal llevado a cabo en el Congreso de la Unión el acusado podía ser juzgado por la justicia común cuando su conducta implicaba otra pena, es decir, cuando el mismo hecho tenía señalada otra pena el acusado quedaba a disposición de las autoridades comunes para su juzgamiento y castigo con arreglo a la ley.

---

<sup>30</sup> Ibidem, Pág. 562

<sup>31</sup> Ibidem, Pág. 564.

Como puede observarse, la propia Constitución abría la posibilidad de que la misma conducta fuera juzgada penalmente en dos distintos momentos.

Por su parte, el artículo 108 constitucional no contenía una descripción de la conducta que constituyera un tipo penal definido. Tales delitos sólo podrían ser cometidos *por los Altos Funcionarios de la Federación definidos por el artículo 2° de la propia ley* y eran el Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Estado, los jefes de departamento autónomo y el procurador general de la República; y los gobernadores y diputados a las legislaturas de los estados.

En el artículo 16 de la ley en comento se establecía que las infracciones a la Constitución o a las Leyes Federales no contenidas en esta ley, se tendrán como *faltas oficiales, pero si eran violaciones de menor gravedad que los delitos oficiales*, el artículo 17 señalaba un castigo consistente en la suspensión del cargo durante el cual fueron cometidas por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses.

"Expresamente esta Constitución señalaba en su artículo 111, párrafo primero, que si el acusado era hallado culpable quedaría privado de su puesto e *inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determinara la ley, que era de un mínimo de cinco años y un máximo de diez*. Por lo que si se efectuaba un proceso de desafuero, al no prejuzgar la Cámara sobre la culpabilidad o inocencia del acusado, el efecto de declarar que había lugar a proceder penalmente contra el funcionario perseguido era la separación de su encargo para sujetarlo a la jurisdicción común en materia penal. *Incluso esa separación no tendría un carácter definitivo hasta que se resolviera el juicio penal de fondo*. En caso de una absolución, el funcionario podría reasumir su cargo, y esa reasunción podría operar también después de que se hubiese purgado la pena impuesta con la salvedad de los ministros de la Corte, para los cuales la comisión de determinados delitos por los que se les hubiera condenado constituía un impedimento para ocupar dicho puesto".<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Andrade Sánchez, Ob cit. Pág. 8.

Como podemos ver, de acuerdo al párrafo anterior, en el caso de que un servidor público fuera culpable tendría como sanción la privación y la inhabilitación del cargo de cinco a diez años, lo cual al llevarse a cabo el desafuero, el efecto de la declaración era separarlo de su cargo para ser sometido a la jurisdicción común, en caso contrario el servidor reasumía su función, o también podía volver a ocupar el cargo una vez satisfecha la pena; y para los ministros de la Corte estas disposiciones no eran aplicables por ser un impedimento para volver a ocupar el puesto.

## CAPÍTULO SEGUNDO.

### CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA.

#### 1.- Etimología y Significación Gramatical de la Declaración de Procedencia.

Para poder entender un poco acerca de lo que significa la Declaración de Procedencia, es necesario que empecemos por mencionar la etimología de las palabras "declaración" y "procedencia", así como, del significado que nos da la Real Academia de la Lengua Española y algunos diccionarios jurídicos.

La palabra "declaración" proviene del latín (*declaratio, -ōnis*), y ésta se refiere a la manifestación formal que realiza una persona con efectos jurídicos, especialmente la que hacen las partes, testigos o peritos en un proceso.<sup>33</sup>

Declaración significa que una persona, sin la más mínima coacción, exponga algo referente a una determinada situación.

De acuerdo con el maestro Rafael de Pina Vara<sup>34</sup> en su *Diccionario Jurídico Mexicano* señala que la palabra "declaración" se refiere a la manifestación de saber, o de no saber, hecha por cualquier persona hábil, interrogada por una autoridad competente con ocasión de un proceso o de un expediente administrativo.

En cuanto a la palabra "procedencia", ésta proviene del latín (*procēdens, -enti o procedere*) que significa procedente, ir adelante, pasar a otra cosa, o progresión.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> [www.realacademiadelalenguaespañola.com.mx](http://www.realacademiadelalenguaespañola.com.mx).

<sup>34</sup> De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 22ª ed. Ed. Porrúa. México 1996. Pág. 243.

<sup>35</sup> [www.realacademia.com](http://www.realacademia.com). Ob. Cit.

En el ámbito del derecho la palabra "procedencia" es interpretada como el fundamento legal y oportuno de una demanda, petición o recurso<sup>36</sup>.

En relación a lo anterior podemos mencionar que la palabra procedencia se refiere a que cuando interponemos una demanda, un recurso, o hacemos una petición, éstos son aceptados y la petición es otorgada, es decir, se puede seguir adelante con los demás trámites necesarios del caso especial. Es un término que se da con el objetivo de sustituir, de nuestra Ley Fundamental, la palabra "desafuero" por la de "Declaración de Procedencia".

Desde otro punto de vista, podemos mencionar lo que significa la Declaración de Procedencia, como se verá más adelante, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sufrió una reforma el 28 de diciembre de 1982 en su Título Cuarto referente a la responsabilidad de los servidores públicos, afectando la figura del desafuero, cambiando la denominación "desafuero" o "desaforar", por el prefijo antes mencionado, es decir, por el de "Declaración de Procedencia".

Partiendo de la denominación "desafuero" o "desaforo", podemos mencionar el significado etimológico que nos brinda la Enciclopedia Jurídica Omeba<sup>37</sup>, la cual nos señala que la expresión "desafuero" está compuesta por el prefijo *des* (que casi siempre denota negación) y *fuero* o *aforo*, *de foro* (tribuna romana en que se hacía justicia), que significa jurisdicción (fuero eclesiástico, secular, etc.), o compilación de leyes (como el Fuero Juzgo, Fuero Real, etc.); o simplemente como el privilegio o exención que se concede a alguna municipalidad, provincia o persona; y también como competencia judicial, etc.

Como podemos observar, la palabra desafuero está compuesta por dos términos, uno que denota negación o privación y otro que significa, para nuestro tema en estudio, como un privilegio concedido a una persona; es decir, desafuero

---

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Ob. Cit. Tomo VIII. Pág. 387.

quiere decir, de acuerdo a lo mencionado anteriormente, la privación de que un servidor público pueda gozar de dicho privilegio, como en el caso que nos ocupa.

## 2.- Conceptos Doctrinales.

En cuanto al concepto de desafuero, la reforma constitucional de 1982 relacionada con el Título Cuarto constitucional, afectó también ésta figura cambiando la denominación, llamándose ahora Declaración de Procedencia, siendo el artículo 111 de nuestra Ley Fundamental el que la regula.<sup>38</sup>

De acuerdo a lo anterior, el maestro Rafael de Pina Vara, en su *Diccionario de Derecho*, interpreta la figura del desafuero como el "acto de violencia contrario al derecho o privación del fuero".<sup>39</sup>

Por su parte, Joaquín Escriche en su *Diccionario de Legislación y Jurisprudencia* define al desafuero como "la acción irregular y violenta cometida contra la ley, la costumbre o la razón". (Desaforar: "quebrantar los fueros y privilegios que corresponden a alguno y privar del fuero o exención de que se goza, por haber cometido alguna de las infracciones señaladas para este caso").<sup>40</sup>

En este contexto, "desafuero" *lato sensu* significa toda acción jurídica-legislativa tendiente a quitar fuero, privilegio o inmunidad de que goza un funcionario en razón de su cargo.

Aunado a lo anterior, privar del fuero a algún funcionario público significa la posibilidad de separarlo de sus funciones para que el poder judicial esté en aptitud de juzgarlo en caso de que se presuma su presunta responsabilidad en la comisión de una conducta tipificada como ilícito por nuestra legislación punitiva.

<sup>38</sup> Cfr. Cárdenas, Raúl F. *La reforma al título cuarto de la constitución de 17*. Revista de Investigaciones Jurídicas, número 7, UNAM. 1983. Pág. 169.

<sup>39</sup> De Pina Vara, Rafael. Ob. Cit. Pág. 244.

<sup>40</sup> Escriche, Joaquín. *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*. 2ª ed. Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor. México 1991. Pág. 549.

Debemos establecer que un funcionario público puede incurrir en diversos tipos de responsabilidad, éstas pueden ser de carácter administrativo, civil, penal o política. Pero enfocándonos a nuestro tema de estudio solo haremos mención de la responsabilidad penal que puede exigírsele a un funcionario público.

Como ya dijimos, la responsabilidad que nos interesa mencionar para nuestro tema de investigación es la "responsabilidad penal", la cual ha sido definida como: "la imputación de cualquier delito que puede dar lugar a la persecución penal de los servidores públicos, para posteriormente ser sometidos a una Declaración de Procedencia".<sup>41</sup>

Como podemos ver, la responsabilidad penal se refiere principalmente a la conducta delictiva que puede llegar a cometer un funcionario público, la cual origina su persecución penal para que se le instaure una Declaración de Procedencia y sea desahogado conforme a nuestras leyes, y así dejar a las autoridades judiciales competentes su juzgamiento.

El maestro Elisur Arteaga, en su obra de *Derecho Constitucional*, nos señala que la Declaración de Procedencia "es un acto político, administrativo, de contenido penal, procesal, irrenunciable, transitorio y revocable, de competencia de la Cámara de Diputados, que tiene por objeto poner a un servidor público a disposición de las autoridades judiciales, a fin de que sea juzgado exclusivamente por él o los delitos, cometidos durante el desempeño de su encargo y que precisa la declaración".<sup>42</sup>

Cabe mencionar que la definición anterior referente a la Declaración de Procedencia, aportada por el licenciado Elisur Arteaga Nava, contiene los principales elementos de la Declaración de Procedencia derivados de nuestra Ley Fundamental y de la ley secundaria referente a esta figura constitucional, abarcando diversos

---

<sup>41</sup> Andrade Sánchez, Ob. Cit. Pág. 31.

<sup>42</sup> Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. Ed. Oxford. México 1999. Pág. 1017.

puntos desde los cuales puede ser interpretada de una manera más general en cuanto a las diferentes situaciones que puede implicar una declaración de esta naturaleza.

El maestro Sergio Monserrit, en su obra *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, señala que 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 procesal para posibilitar la procedencia de la acción penal que se derive de las denuncias penales que se interpongan en su contra".<sup>43</sup>

En cuanto a la definición anterior podemos destacar, que el autor al referirse a la Declaración de Procedencia abarca también, diversos aspectos que pueden considerarse de suma importancia, de entre los cuales se refiere a un procedimiento que va a ser competencia exclusiva de la Cámara de Diputados en contra de los servidores públicos que sean acusados de una presunta conducta ilícita para retirarles el fuero del que gozan, y así ser sometidos a la autoridad judicial por las denuncias penales imputadas en su contra.

Por su parte, el maestro Guillermo Cabanellas nos señala que la Declaración de Procedencia se refiere a un "hecho o resolución que determina la privación del fuero especial y, en consecuencia, el sometimiento del reo a la jurisdicción ordinaria".<sup>44</sup>

Como podemos observar, para este autor, la Declaración de Procedencia, antes desafuero, implica la resolución de un hecho que tiene como objetivo privar del fuero a un determinado sujeto investido de poder público, por la probable comisión de determinados actos constitutivos de delito y que tienen como consecuencia

---

<sup>43</sup> Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. *Responsabilidades legales de los servidores públicos*. 3ª ed. Ed. Porrúa. México 2004. Pág. 263.

<sup>44</sup> Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Tomo III. 21ª ed. Ed. Heliasta Argentina, Buenos Aires. 1989. Pág. 162.

someterlo a la jurisdicción común para su juzgamiento.

Otro concepto referente a la Declaración de Procedencia es el siguiente: "La Declaración de Procedencia es el acto que concede a una autoridad judicial competencia para juzgar al servidor público; mientras que no se emita carece de ella por virtud de la inmunidad, es ésta asimismo, la que determina su competencia, y sólo puede juzgarlo por el delito o delitos que precisa en forma expresa".<sup>45</sup>

La definición mencionada anteriormente hace alusión a que una autoridad judicial va a ser competente de juzgar a un servidor público que fue privado de la inmunidad constitucional de la cual gozaba, debido a que tuvo que ser sometido a una Declaración de Procedencia, para poder ser juzgado por uno o varios delitos de los que expresamente señale la declaración.

Después de haber analizado algunas concepciones de lo que significa la Declaración de Procedencia y de su finalidad en nuestro derecho positivo mexicano, procederemos a señalar algunas de sus diversas características que se pueden considerar al emitir una declaración de este tipo de entre las cuales podemos destacar que la Declaración de Procedencia pueda considerarse como un acto político, procesal, administrativo de contenido penal, o como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, entre otras.

En cuanto a algunas opiniones de diversos tratadistas extranjeros respecto de la Declaración de Procedencia como un acto meramente político, podemos mencionar que Balladore Pallieri dice: "la autorización de partes de la Cámara es un acto político, y puede ser concedida o negada por los más variados motivos".<sup>46</sup>

Por su parte, Marcel Prélot señala: "los parlamentarios están sometidos a

<sup>45</sup> Trigueros Gaisman Laura, *Diccionario Jurídico de Derecho Constitucional*. Vol. II. Ed. Harla. México. 1995. Págs. 20-21.

<sup>46</sup> Pallieri, Balladore. *Diritto Costituzionale, dott.* Ed. A. Giuffré. Milano. 1976. Pág 246.

las leyes comunes; ellos deben responder de sus actos criminales o delictivos, pero por interés público, conviene que no sean distraídos en sus funciones y, por lo mismo, sustraídos de ellas por persecuciones arbitrarias o vejatorias, ya emanadas de un adversario político o de un gobernante deseoso de desembarazarse de un oponente peligroso".<sup>47</sup>

Paolo Biscaretti dice que: "el principio persigue no exculpar a un servidor público de un ilícito que hubiera cometido, procura ponerlo a salvo de persecuciones políticas disfrazadas de procedimiento e investigaciones penales, está claro en fin, que la Cámara no debe sustituir al juez sino que debe comprobar, con criterio político, si tras la imputación no se oculta una persecución contra el parlamentario y, de todos modos, si parece oportuno actuar el proceso o asumir la provisión requerida..."<sup>48</sup>

En cuanto a la opinión de K. Lowenstein, éste señala que: "la eliminación de la posibilidad de una presión gubernamental sobre los miembros del parlamento durante el ejercicio de su mandato está suficientemente garantizada por medio de las inmunidades parlamentarias, que desde hace mucho tiempo están reconocidas por todas las constituciones democráticas. Los privilegios de irresponsabilidad e inviolabilidad protegen al diputado de cualquier prosecución penal o de cualquier otro tipo, por acciones que haya realizado en el ejercicio de su función parlamentaria, así como de cualquier perjuicio (detención, denuncia, acusación) que le pueda inferir el Gobierno... Los legisladores son inmunes a toda restricción en el cumplimiento de su deber legislativo, no por su indulgencia particular, sino por el bien público".<sup>49</sup>

En cuanto a la doctrina nacional podemos mencionar que el maestro Elisur Arteaga, en su obra *Derecho Constitucional*, recoge la opinión del maestro don Ignacio L. Vallarta, el cual señala: "Sin el fuero político de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial federales, no existiría el sistema representativo, porque con un

<sup>47</sup> Marcel, Prélot. *Institutions politiques et droit constitutionne*. Ed. Dalloz 1969. Págs.732-733.

<sup>48</sup> Biscaretti, Paolo. *Derecho Constitucional*. Ed. Tecnos. Madrid. 1965. Págs. 382-383.

<sup>49</sup> Lowenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Ed. Ariel. Barcelona. 1979. Págs. 256-257.

auto de prisión esos poderes podían desaparecer; porque el derecho de un juez, aún suponiéndolo la más fiel expresión de la justicia, y aún sin prever que él pudiera llegar hasta ser sólo una intriga política, podría sobreponerse a la voluntad del pueblo, destruir el Gobierno y trastornar todo el orden político y constitucional de la república...<sup>50</sup>

Como podemos observar, el fuero constitucional tiene la finalidad de proteger al servidor público en el desarrollo de su función pública contra posibles acusaciones injuriosas, arbitrarias o persecuciones políticas que muchas de las veces pueden ser disfrazadas de procedimientos penales con el fin de quitar del camino o de eliminar del ámbito político a un determinado funcionario público que puede ser un peligro para sus enemigos políticos.

El fin de la Declaración de Procedencia es garantizar la independencia y dignidad de los servidores públicos enumerados en el artículo 111 constitucional, porque realizan funciones vitales para la vida del país, no obstante cuando se trate de un funcionario público importante y la Cámara opte por ponerlo a disposición de las autoridades judiciales correspondientes para ser juzgado, puede ser considerado inocente ante las posibles pruebas de que con el pretexto de castigar una conducta delictuosa, se esté encubriendo una venganza política.

Otra de las interpretaciones acerca de la Declaración de Procedencia es que puede ser considerada como un acto administrativo de contenido penal cuando la Cámara de Diputados llega a emitir una Declaración de Procedencia.

En relación a lo anterior, Manzini señala que la autorización que da la Cámara: "es el acto administrativo con que la autoridad competente previa valorización de la oportunidad o utilidad de lo que se pide en orden al interés público que debe tutelar, quita el impedimento opuesto por una norma jurídica al cumplimiento de ciertos actos jurídicos o al ejercicio de una determinada actividad

---

<sup>50</sup> Citado Por Arteaga Nava, Elisur. Ob. Cit. Pág. 1023.

material<sup>51</sup>.

En cuanto a que también puede considerarse la Declaración de Procedencia como un acto procesal, es porque por medio de ella se quita el obstáculo existente para que la autoridad judicial competente pueda actuar en contra del servidor público por las imputaciones hechas contra él.

Por lo que se refiere a sus alcances, como ha quedado señalado anteriormente, la Declaración de Procedencia sólo va a proceder por el delito o delitos que especifique concretamente, es decir, no se va a interpretar de una manera general e ilimitada, lo anterior de acuerdo al artículo 42 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece textualmente:

**ART. 42.** Cuando en el curso del procedimiento a un servidor público de los mencionados en los artículos 110 y 111 de la Constitución, se presentare nueva denuncia en su contra, se procederá respecto de ella con arreglo a esta Ley, hasta agotar la instrucción de los diversos procedimientos, procurando, de ser posible, la acumulación procesal.

Si la acumulación fuese procedente, la Sección formulará en un solo documento sus conclusiones, que comprenderán el resultado de los diversos procedimientos.

Lo anterior nos demuestra que la Cámara de Diputados está obligada a determinar si emite o no una Declaración de Procedencia, lo que en esencia nos indica es que si se pretende actuar en contra de un servidor público de los mencionados en el artículo 110 y 111 constitucional, en caso de la comisión de más delitos, será necesario que se emitan más declaraciones para los nuevos actos delictuosos, es decir, no basta una sola declaración para varios delitos, sino debe especificarse en dicha Declaración de Procedencia cuales son los delitos que se le atribuyen al servidor público.

---

<sup>51</sup> Manzini, Vincenzo. *Tratado de derecho penal*. Ed. Ediciones Jurídicas Europa América. 1953. T. IV. Pág. 147.

El citado precepto, también nos señala que, en caso de existir una nueva denuncia en contra del servidor público que ha sido objeto de una Declaración de Procedencia, *por economía procesal podría acumularse a la primera para evitar cualquier tipo de dilación, siempre y cuando la acumulación sea procedente.*

### **3.- Conceptos Legislativos.**

Por lo que se refiere a los conceptos legislativos de la Declaración de Procedencia, mencionaremos el establecido en nuestra Constitución Política en su artículo 111, párrafo primero, el cual señala que: Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

En cuanto al párrafo que antecede, cabe mencionar que nuestra Ley Fundamental en su artículo 111, párrafo sexto, señala los fines que tendrá la Declaración de Procedencia *cuando haya lugar a la misma, el cual expresamente señala: "El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto".*

Conforme a lo anterior, podemos entender que la Cámara de Diputados siempre y cuando la mayoría de sus miembros estén presentes en sesión y atendiendo el asunto que requiera llevar a cabo una Declaración de Procedencia decidirá si se pone o no a disposición de la autoridad judicial competente, para proceder penalmente, al funcionario público responsable por la conducta o conductas imputadas, es decir, la Cámara de Diputados decidirá si pone o no a disposición de la autoridad judicial, de acuerdo con las pruebas ofrecidas, al funcionario público responsable, *separándolo solamente de su encargo mientras dure el proceso penal*, para poder así regresar al mismo en caso de que resulte absuelto, caso contrario deberá enfrentar el proceso penal instituido en su contra para responder por él o los delitos cometidos durante el desempeño de su cargo sin gozar de la gracia del indulto.

#### **4.- Conceptos Jurisprudenciales.**

Ahora bien, una vez que ya hemos estudiado algunos de los diversos conceptos que nos proporciona la doctrina y la legislación, acerca de lo que significa la figura de la Declaración de Procedencia precisada en el capítulo cuarto de nuestra Constitución Federal, pasaremos a analizar los conceptos que ha establecido nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos de sus criterios que han llegado a formar jurisprudencia o en diversas tesis aisladas referentes a nuestro tema de investigación, para lo cual será necesario establecer el significado de lo que significa jurisprudencia.

Como lo mencionamos anteriormente, para poder entender un poco más acerca de los conceptos que vamos a analizar, es necesario que hagamos un pequeño recuerdo de lo que significa la jurisprudencia en la doctrina y en la ley.

Primero procederemos a mencionar el concepto más antiguo de lo que se entiende por jurisprudencia, el cual se remonta al Derecho Romano y éste nos dice que jurisprudencia es la "Ciencia del Derecho". Ahora bien, abordaremos el concepto

establecido por Ulpiano, éste la definía como "el conocimiento de las cosas divinas y humanas, y la ciencia de lo justo y lo injusto".<sup>52</sup>

Por su parte, Villoro Toranzo, señala que jurisprudencia puede entenderse como "la fuente formal del derecho, que designa la labor de determinados tribunales en cuanto que el sentido de sus sentencias es obligatorio para los tribunales que les son inferiores".<sup>53</sup>

El licenciado Efraín Moto, señala que jurisprudencia "es la interpretación que de la ley hacen los tribunales, cuando la aplican a cinco casos concretos y la generalizan".<sup>54</sup>

Como podemos observar, los conceptos antes señalados de forma breve, se refieren a la exacta aplicación que de la ley debe hacerse para determinados casos y que debe ser obligatoria para los tribunales menores.

Ahora bien, en cuanto al concepto de jurisprudencia que nos proporciona la ley y que se encuentra establecido en nuestra Ley de Amparo, lo encontramos en su artículo 192, párrafo segundo, el cual nos dice:

**Art. 192.** "...Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara de jurisprudencias del pleno, o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia de las salas..."

De acuerdo a lo anterior, podemos decir que la jurisprudencia "es la exacta interpretación que de la ley hacen los tribunales para cada caso en concreto de acuerdo con cinco sentencias ejecutorias sin una en contrario", o bien, cuando existe contradicción de tesis, de acuerdo a la fracción XIII del artículo 107 de nuestra

<sup>52</sup> Iglesias J. *Instituciones de Derecho Privado*. Ed. Ediciones Ariel. España 1972. Pág. 95.

<sup>53</sup> Villoro Toranzo, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*. 11ª ed. Ed. Porrúa. México. 1994. Pág. 177.

<sup>54</sup> Moto Salazar, Efraín. *Elementos de derecho*. 28ª ed. Ed. Porrúa. México. 1982. Pág. 12.

Ley Fundamental, el cual señala expresamente:

**Art. 107.-** Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

...

XIII.- Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción.

Para empezar a establecer un concepto jurisprudencial de lo que significa la palabra Declaración de Procedencia, es necesario que empecemos por señalar algunos conceptos doctrinarios y algunos jurisprudenciales de lo que significa la palabra fuero, desde el punto de vista jurídico y para los efectos de nuestra investigación enfocando el concepto principalmente a la inmunidad o protección que la ley le otorga a los funcionarios públicos.

El maestro Ignacio Burgoa afirma que la finalidad del fuero constitucional: "no estriba tanto en proteger a la persona del funcionario, sino en mantener el

equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del Gobierno institucional dentro de un régimen democrático".<sup>55</sup>

Por su parte el maestro Enrique Sánchez Bringas sostiene que: "la inmunidad es la protección que las normas jurídicas ofrecen al desempeño de ciertos cargos públicos que revisten especial importancia, con el objeto de que sus titulares no puedan ser sometidos a la acción de la justicia de manera inmediata para evitar que se perturben esas funciones; también se le conoce como fuero".<sup>56</sup>

Al respecto, Enrique Quiroz señala: "el fuero constitucional existe, porque se parte de la tesis de que los altos funcionarios de la Nación, están sometidos a una fuerte presión y escrutinio por parte de las diferentes fuerzas políticas cuyas actividades pudieran llegar a lesionar la actuación de los altos funcionarios respectivos".<sup>57</sup>

Por último, podemos mencionar que el fuero consiste en un conjunto de privilegios otorgados a los funcionarios públicos establecidos en nuestra Constitución Federal para que realicen sus funciones sin ninguna presión arbitraria o política.

Ya que proporcionamos algunos conceptos doctrinarios de la palabra fuero, señalaremos en seguida un concepto jurisprudencial del mismo término, el cual es el siguiente:

#### **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 fundamento, 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

<sup>55</sup> Burgoa O. Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa. México. 1998. Pág. 634.

<sup>56</sup> Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*. Ed. Porrúa. México. 1997. Pág. 699.

<sup>57</sup> Quiroz Acosta, Enrique. *Lecciones de Derecho Constitucional, Segundo Curso*. Ed. Porrúa. México. 2002. Pág. 584.

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 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 Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de junio en curso, aprobó, con el número 37/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a once de junio de mil novecientos noventa y seis.

Nota: Véase la ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, mayo de 1996, página 362.

Novena Época, *Instancia Pleno*, Tomo: III, Junio de 1996, Tesis: P. /J. 37/96, Página: 388, No. de Registro: 200,104, Jurisprudencia.

Una vez señalados algunos conceptos doctrinarios y jurisprudenciales de lo que significa la denominación fuero, procederemos a mencionar algunos de los diferentes conceptos jurisprudenciales referentes a lo que debe entenderse como "Declaración de Procedencia", conocida antes como "desafuero" y que son proporcionados por nuestra Suprema Corte de Justicia.

**DESAFUERO.**

Desaforar aun funcionario público, no es cesarlo en el ejercicio de sus funciones, sino solamente suspenderlo en su cargo, en tanto la autoridad competente, declara si es, o no, culpable del delito que se le atribuye; es una medida preventiva o transitoria de carácter político, que puede dar lugar a violación de garantías individuales, y por consecuencia, al amparo.

Amparo administrativo en revisión. Sánchez José María. 26 de octubre de 1923. Mayoría de ocho votos. Ausente: Victoriano Pimentel. Disidentes: Sabino M. Olea y Ricardo B. Castro. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Quinta época, Tomo XIII, Pleno, Página 824. No. de Registro 285,724. Aislada.

Como podemos observar, la tesis aislada a que hemos hecho referencia, nos indica que, como ya ha quedado establecido anteriormente, la Declaración de Procedencia tiene como fin suspender de su cargo al funcionario público, mientras la autoridad competente declara si es o no culpable del o los delitos que se le imputan.

Para reafirmar el significado de la Declaración de Procedencia, mencionaremos el siguiente criterio que forma jurisprudencia como tal, emitido por nuestro máximo Órgano Jurisdiccional, el cual dice:

**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. Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador 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.  
Novena Época, Instancia Pleno Tomo: III, Junio de 1996,  
Tesis: P./J.38/96, Página: 387, No. de Registro: 200,103,  
Jurisprudencia.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de junio en curso, aprobó, con el número 38/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a once de junio de mil novecientos noventa y seis.

Nota: Véase la ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, mayo de 1996, página 362.

Como podemos observar y de acuerdo a nuestra tesis mencionada con antelación, la Declaración de Procedencia es esencial para que se pueda ejercitar la acción penal por parte de las autoridades judiciales correspondientes en contra del servidor público presunto responsable, por lo que es considerado como un procedimiento autónomo del proceso que no se va a encargar de fincarle algún tipo de culpabilidad al servidor público, estableciendo que no suprimir este privilegio a dicho servidor no impedirá que cuando haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento continúe siempre y cuando no haya prescrito la acción penal.

##### **5.- Concepto que se propone.**

Una vez analizados algunos de los diversos conceptos referentes al fuero y a la Declaración de Procedencia, nos enfocaremos a establecer un concepto particular de ambos términos tratando de señalar todos los elementos necesarios para obtener una definición completa que abarque todos los aspectos indispensables que debe llevar consigo una institución de este tipo, para un mejor entendimiento que

pueda proporcionarnos un panorama general de lo que pueda abarcar dicha declaración; asimismo, en el capítulo cuarto, estableceremos la propuesta de reformas a los artículos 111 y 122 constitucionales respecto de cómo deberían quedar los párrafos correspondientes a nuestro tema en estudio una vez definido, como ya dijimos, nuestro concepto de Declaración de Procedencia.

La Declaración de Procedencia está vinculada a la materia penal, esto es, a los ilícitos que de esta naturaleza puedan cometer los servidores públicos que establece el artículo 111 de nuestra Ley Fundamental. Este proceso era conocido en la práctica como desafuero. Como ya señalamos, tal declaración se desarrolla exclusivamente en la Cámara de Diputados.

El término "Declaración de Procedencia", antes denominado "desafuero" implica lo que es actualmente el fuero constitucional, es decir, es conocido con el mismo sentido de *constituir una garantía en favor de las personas que desempeñan determinados empleos públicos o se ocupan en determinadas actividades de igual naturaleza, conocidas en nuestro sistema jurídico mexicano como servidores públicos, por lo que su enjuiciamiento se encuentra sometido a una determinación previa de los miembros de la Cámara de Diputados para decidir si se pone o no a disposición de las autoridades judiciales competentes al servidor público que haya sido considerado probable responsable de la comisión de alguna conducta ilícita.*

Conforme a nuestro tema de investigación, cabe destacar que el concepto que se propone es que necesariamente se le de un trato similar al Jefe del Ejecutivo del Distrito Federal como el que nuestra Constitución Política le da a los gobernadores de los estados, los cuales, en caso de ser sometidos a una Declaración de Procedencia, su Congreso Local es quién decidirá si lo pone o no a disposición de la autoridad judicial competente, es decir, esta situación podría ser aplicable cuando se trate de emitir una resolución de este tipo respecto del titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal, para ello la Asamblea Legislativa del Distrito Federal decidiría si se pone o no a disposición de la autoridad judicial al Jefe de

Gobierno del Distrito Federal; tal y como sucede actualmente con los gobernadores de los estados, es decir, el Congreso Federal le comunica a la Asamblea correspondiente de cada estado para que esta decida el asunto, y en nuestro caso, el Congreso Federal le comunicaría tal situación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por tratarse del Ejecutivo local, para que procediera conforme a los estudios realizados respecto del caso; esto con el fin de despolitizar los conflictos y evitar posibles venganzas políticas que puedan surgir entre el titular del Ejecutivo del Distrito Federal y entre los poderes federales como puede ser el Poder Ejecutivo Federal.

Como podemos ver, la Declaración de Procedencia es un acto competente únicamente de la Cámara de Diputados con el fin de poner al servidor público acusado a disposición de los tribunales ordinarios para su juzgamiento por su supuesta conducta delictiva.

La Declaración de Procedencia se aplica para iniciar el procedimiento de responsabilidad penal en que posiblemente incurran los servidores federales que enuncia el artículo 111 constitucional, así como contra los gobernadores, diputados y magistrados de las entidades federativas, cuando incurriesen en diversos delitos. La declaración se refiere a la manifestación y examen que hace el Congreso de la Unión de los hechos presumiblemente delictivos cometidos por alguno de los servidores públicos mencionados, con el objeto de que previamente de poner a disposición de los tribunales a un servidor público, se analice si ésta tiene o no fundamento para proceder en consecuencia durante el periodo de su encargo.

Por otra parte, hay que dejar en claro que la Constitución establece claramente que en caso de no emitir una Declaración de Procedencia no equivale a una exculpación del acusado, sino únicamente suspende la tramitación de las etapas procesales correspondientes, las cuales pueden reanudarse, sin afectar las reglas de caducidad o prescripción, cuando el servidor deje el cargo público.

Como podemos observar, la Declaración de Procedencia sólo es necesaria tratándose de imputaciones respecto de la responsabilidad penal en que pueda *incurrir un servidor público, mas no así, en cuanto a la responsabilidad civil* que pueda exigírsele, para lo cual no es necesario que se lleve a cabo una declaración de este tipo.

Por su parte, la responsabilidad penal no se prueba con la aceptación de declarar la procedencia por parte de la Cámara de Diputados, sino que esta acción constituye sólo la *verificación de que los hechos imputados que probablemente inculpan al servidor público y de que las etapas de la administración de justicia han sido debidamente llevadas sin privar al servidor público de sus garantías.*

Consecuentemente la Declaración de Procedencia constituye un decreto de la Cámara de Diputados que afecta la situación de un servidor público *suspendiéndolo de su función y sometiéndolo a la autoridad del juez competente en materia penal que conozca del asunto.*

Por lo tanto, la Declaración de Procedencia es un acto político y administrativo proveniente de la Cámara de Diputados, que tiene por objetivo hacer exigible el *sistema de responsabilidades a los servidores públicos que se encuentran previstos en el artículo 111 constitucional, la cual provoca la privación del fuero constitucional al servidor público acusado para que pueda ser puesto a disposición de la autoridad judicial competente a fin de ser enjuiciado respecto de la o las denuncias penales que se interpongan en su contra, por la supuesta comisión de uno o varios delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones.*

## **6.- Elementos del concepto propuesto.**

Después de haber hecho un análisis de los diversos criterios que enmarcan nuestro tema de estudio, procederemos a establecer los principales

elementos que conforman nuestro ya mencionado concepto particular del término Declaración de Procedencia.

La Declaración de Procedencia va a ser un acto político en cuanto a que, como su nombre lo indica, va a ser emitida exclusivamente por un órgano político competente como lo es la Cámara de Diputados, decimos que es político porque dicha declaración ha sido considerada, no sólo como una resolución de la Cámara respecto de una denuncia en contra de un servidor público que ha cometido un delito, sino también como un juicio de oportunidad en el que se esconden fines políticos disfrazados de denuncias penales por parte de adversarios políticos o de un gobernante que quiere eliminar a un rival político peligroso, por lo que debe comprobarse si tras la imputación que se hace en contra del servidor público no se oculta una persecución eminentemente política y arbitraria en contra de dicho servidor público en cualquiera de sus otras acepciones, ya sea ministro, gobernador, consejero, o en cuanto a nuestro tema de estudio, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los demás mencionados en nuestro artículo 111 constitucional.

Ahora bien, en cuanto a las facultades que le otorga la Constitución al Congreso de la Unión, éste puede realizar actos de diferente índole, porque cada una de la Cámaras actuando en forma separada puede realizar actos que tienen el carácter de generales, por lo que decimos que la Cámara de Diputados realiza un acto administrativo cuando emite una Declaración de Procedencia porque la autorización que enuncia es un acto de este tipo con el que una vez analizado se quita el impedimento conocido con el nombre de fuero, para dar paso a que la autoridad judicial pueda enjuiciar al servidor público por él o los delitos precisados en la declaración.

Por lo que respecta a la finalidad que conlleva la Declaración de Procedencia, podemos decir que tiene por objeto hacer válido el sistema de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos mencionados en el artículo 111 constitucional, es decir, se refiere a que cuando un servidor público

cometa un delito en el ejercicio de sus funciones, por estar protegido constitucionalmente no puede ser juzgado por los tribunales ordinarios si no se le ha quitado previamente la *inmunidad constitucional*, ya que es requisito indispensable que antes de ser procesado ya no goce de este privilegio, para que así la autoridad judicial pueda fincarle la responsabilidad penal correspondiente acerca de las imputaciones hechas por su supuesta conducta delictiva.

Ahora, cuando hablamos de las denuncias interpuestas en contra de un servidor público por la aparente comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones quiere decir que el servidor se encuentra desempeñando su función, es decir, tiene la protección constitucional, por lo que es requisito indispensable que para proceder penalmente en su contra tiene que retirársele el fuero constitucional respectivo.

Por último, como ya ha quedado mencionado con anterioridad, la Declaración de Procedencia emitida por la Cámara de Diputados no es de carácter general, es decir, no va a abarcar diversas conductas delictivas sino únicamente se va a proceder penalmente en contra del funcionario público avocándose sólo al o los delitos que se precisen en la declaración, por lo que si en el transcurso del proceso se llegara a presentar una nueva denuncia penal en contra del servidor público procesado, se necesitará de una nueva Declaración de Procedencia para el nuevo delito atribuido o podría ser posible la acumulación procesal.

## **7.- Naturaleza Jurídica de la Declaración de Procedencia.**

Ahora bien, ya que tenemos un panorama general de lo que significa la Declaración de Procedencia, estableceremos las características y naturaleza jurídica de dicha declaración, mencionando que se trata de una manifestación estrictamente legislativa.

La Cámara de Diputados no se va a encargar de juzgar los hechos de acuerdo a las normas legales establecidas para el caso, sino únicamente se va a

encargar de emitir una manifestación o declaración de la probable responsabilidad del inculpado de acuerdo a los hechos ocurridos o conocidos, es decir, no se va a *encargar de calificar una probable culpabilidad, sino simplemente va a resolver si el servidor público inculpado queda o no a disposición de una autoridad judicial competente, para que sea juzgado respecto del o los delitos que expresamente se determinen en la declaración.*

Aunado a lo anterior, el maestro José Becerra Bautista señala que: "El acto que emiten la Cámara de Diputados o las Legislaturas de los Estados, no es una sentencia en el sentido procesal del concepto, más bien, es una determinación. Esto significa que no es una sentencia porque siendo aquél término de mayor comprensión que éste, no toda determinación es sentencia, porque el gran jurado ni juzga los hechos, ni establece la culpabilidad o inocencia del reo, ni mucho menos puede imponer una pena".<sup>58</sup>

Por lo tanto, la resolución que emite la Cámara de Diputados, ya sea en sentido afirmativo o negativo, es decir, poniendo o no a disposición de la autoridad judicial competente al servidor público responsable, no puede ser considerada, como una sentencia procesalmente hablando, ya que la Constitución precisa su naturaleza señalando que se trata de una resolución estrictamente declarativa, con el único fin de poner a disposición del ministerio público o del juez competente al servidor público acusado. Para ello, la Comisión Instructora de la Cámara de Diputados es la que redacta el proyecto de resolución, y la propia Cámara es la que se encarga de aprobar dicho proyecto, teniendo la obligación de fundar su criterio, es decir, se debe establecer la existencia del delito, la probable responsabilidad del acusado y la subsistencia del fuero, sin perder de vista que para estar en posibilidad de emitir tal juicio se debe observar lo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y en lo que ésta sea omisa, se aplicará, supletoriamente, el Código Federal de Procedimientos Penales de acuerdo al artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que expresamente señala:

---

<sup>58</sup> Becerra Bautista, José. *El fuero Constitucional*. Ed. Jus. México. 1984. Pág. 99.

**Art. 45.** "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal Federal".

Como podemos observar, hay que resaltar la diferencia que existe entre la manifestación que hace nuestra Cámara de Diputados llamada "Declaración de Procedencia" con el auto que puede dictar un juez llamado "sentencia", el cual es muy distinto a la determinación que hace el Poder Legislativo, puesto que como ya mencionamos con anterioridad, la Cámara de Diputados no va a emitir una sentencia propiamente dicha, sino sólo se va a encargar de decidir si pone o no a disposición de la autoridad judicial competente al funcionario público responsable para que sea procesado, únicamente, por el o los delitos que se le imputan, sin olvidar qué, aunque el servidor público sea diputado, senador, ministro, etc., esté sujeto a proceso, sigue siendo tal.

Lo anterior, tal cual lo señala el artículo 111 constitucional en su párrafo tercero, el cual expresamente señala:

**Art. 111.** "...Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley..."

Como podemos observar, y con apoyo en nuestra Ley Fundamental, la Declaración de Procedencia sólo tiene como fin poner al funcionario público acusado a disposición de la autoridad judicial para que ésta lo juzgue conforme a derecho, de acuerdo al principio de separación de poderes que debe existir en un Estado democrático, garantizando la función que debe ejercer cada poder.

Conforme a lo anterior la Cámara de Diputados no tiene la facultad para destituir al funcionario público acusado, sino tal cuestión le corresponde a la Cámara

de Senadores, previa acusación hecha por la Cámara de Diputados y después de que se hayan satisfecho todas las formalidades que conlleva un proceso penal.

Es conveniente señalar que algunos autores, como el maestro Elisur Arteaga Nava, que ha tratado el tema en cuestión, y en relación al párrafo anterior en lo que se refiere a la destitución del funcionario público, señala en su obra *Derecho Constitucional* que: "existe la posibilidad real, tratándose de un nombramiento sujeto a la exclusiva discrecionalidad del Presidente de la República, de que éste, dada la probable responsabilidad del servidor público sujeto a proceso, opte por removerlo, ello jurídicamente es posible, pero mientras no lo haga, la persona sujeta a proceso debe seguir siendo estimada como un servidor público de los enumerados en el artículo 111 constitucional", por lo que en razón a lo anterior señala que de acuerdo al párrafo séptimo del mismo artículo se niega la posibilidad señalada manifestando que dicho párrafo establece: "El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal, sin embargo, jurídicamente no se puede sacar tal conclusión, aunque se trata de normas de carácter constitucional tienen un contenido netamente penal, por lo mismo, si dos normas establecen una consecuencia diferente para el mismo hecho, se debe inclinar por la más benigna".<sup>59</sup>

En razón a lo anterior, el citado autor se refiere a que "jurídicamente no se puede llegar a una conclusión porque la figura de la remoción y la de separar del cargo a un servidor público, producen consecuencias diferentes, puesto que la remoción que haría el ejecutivo respecto de dicho funcionario no es posible de acuerdo con lo que establece el párrafo séptimo del artículo 111 constitucional que en esencia se refiere a que la Declaración de Procedencia tiene el único objetivo de separar del encargo a dicho funcionario mientras se encuentre sujeto a proceso penal..., más no de removerlo".<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Arteaga Nava, Ob. Cit. Págs. 1018-1019.

<sup>60</sup> Ibidem. Pág. 1020.

Ahora, si el ejecutivo decidiera de acuerdo con la fracción segunda del artículo 89 constitucional remover de su puesto a un funcionario sujeto a proceso, por su probable responsabilidad, es jurídicamente posible de acuerdo al fundamento constitucional mencionado, pero las posturas, tanto la de separar como la de remover a dicho funcionario, producen consecuencias diferentes para un mismo hecho, porque si el ejecutivo remueve a un funcionario que fue nombrado por él mismo, dicha situación se contrapone a lo que es el fin de la Declaración de Procedencia porque el efecto de tal declaración sólo es separar al funcionario de su puesto, más no de removerlo.

Ahora bien, debemos mencionar que si se está sujeto a un proceso penal y se dicta auto de formal prisión dentro del tiempo que marca la ley, se suspenden los derechos de ciudadano, de acuerdo a lo que establece el artículo 38 de nuestra Constitución Política, fracción segunda, el cual estipula:

**Art. 38.** "Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

...

II) Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

De acuerdo a lo anterior, en el caso de que la Cámara de Diputados llegara a emitir una Declaración de Procedencia, el servidor público quedaría a disposición de la autoridad judicial, pero si ésta de acuerdo a la fracción del artículo anterior no dicta el auto de formal prisión dentro del término que marca la ley, no tendría suspendidos sus derechos de ciudadano, por lo que puede volver a ocupar su cargo. Por el contrario, si se le dicta auto de formal prisión al servidor público, aunque quede libre bajo fianza, tiene suspendidos sus derechos por lo que no podría ocupar función pública alguna, porque para ello tendría que tener la calidad de ciudadano.

Como consecuencia de lo anterior el servidor público no quedaría separado de su encargo, sino sólo estaría suspendido de su ejercicio, lo cual se confirma con la segunda parte del párrafo séptimo del artículo 111 constitucional que establece:

**ART. 111.** "...Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función..."

Por lo tanto, si no se llega a la sentencia definitiva y sólo se concluye con la declaración del juez de que no procede dictar el auto de formal prisión, el servidor público puede reasumir su función, ya que sus derechos de ciudadano no estarían suspendidos.

Para terminar, el párrafo sexto del artículo 111 constitucional, señala que:

**ART. 111.** ..."Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables".

Como podemos observar, lo anterior nos demuestra que las resoluciones de las Cámaras, tanto la de Diputados como la de Senadores son inatacables, incluso por la vía de amparo, siempre y cuando sean resoluciones de carácter definitivo.

Podemos concluir que la Declaración de Procedencia es una determinación notablemente política emitida por un órgano totalmente político como lo es el Congreso de la Unión.

## CAPÍTULO TERCERO.

### DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA EN EL DERECHO COMPARADO.

Comenzaremos este capítulo por hablar acerca de la responsabilidad política y más que nada para nuestro tema de investigación, de la responsabilidad penal en que pueden incurrir los servidores públicos de los países a que haremos referencia más adelante y que, como consecuencia, tengan que ser sometidos a la autoridad judicial competente para su juzgamiento; además trataremos de establecer las similitudes y diferencias de los procedimientos empleados en esos países para exigir responsabilidad a sus funcionarios públicos por el mal desempeño de su cargo, ya sea, dentro de los regímenes presidenciales ó parlamentarios, para lo cual, primero nos referiremos al tratamiento que se le da a ésta institución en países que cuentan con un sistema presidencial, como es el caso de Estados Unidos de América y Argentina, para después analizar a los países que tienen un Gobierno parlamentario.

Por su parte, el maestro Felipe Tena Ramírez, señala que: "En el sistema presidencial el Jefe del Ejecutivo designa libremente a sus colaboradores inmediatos, que son los Secretarios de Estado, sin necesidad de que pertenezcan al partido predominante en el Congreso; los actos de los Secretarios de Estado son, en principio, actos del Jefe del Gobierno, pues aquéllos obran en representación de éste; para la perfección jurídica de sus actos el Jefe del Gobierno no necesita, en general, contar con la voluntad de sus secretarios y, por todo ello, el único responsable constitucional de los actos del ejecutivo es el jefe mismo".<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 34ª ed. Edit. Porrúa. México. 2001. Págs. 253-255.

Por sistema presidencial entendemos aquél en donde el ejecutivo realiza su función con independencia en la dirección política, llamándose presidencial porque en la República el Presidente es independiente del Congreso de la Unión, el cual se encarga de designar libremente a sus colaboradores inmediatos que obran en representación del mismo, siendo este último, el único responsable de los actos que realice.

### **3.1. Estados Unidos de América.**

El Poder Legislativo de Estados Unidos de América se llama Congreso y se encuentra compuesto por la Cámara de Representantes y por el Senado.

El Congreso estadounidense goza de diversos poderes para vigilar la conducta de los servidores públicos y el buen desempeño del servicio público; este poder le da facultad al Congreso para que realice la supervisión sobre el funcionamiento de los servicios públicos y el buen ejercicio del cargo que realizan los funcionarios federales, es decir, es un órgano que tiene la característica de fiscal.

Antes de hablar de las sanciones en que pueden incurrir los servidores públicos de los Estados Unidos de América, es necesario que veamos si existe en la Constitución estadounidense alguna inmunidad relativa a proteger determinadas funciones públicas como el fuero mexicano, y establecer si su remoción es el objetivo del Impeachment, tal y como sucede en nuestro sistema constitucional mexicano con la figura de la Declaración de Procedencia o desafuero, y así dejar en claro si el Impeachment tiene la finalidad de quitar esa protección especial, ó ver si se parece más al juicio político establecido en nuestra Ley Fundamental.

A este respecto, el maestro Eduardo Andrade señala que conceptualmente "no existe una protección explícitamente para el ejercicio de determinadas funciones públicas como en el caso del fuero mexicano, más sin embargo, existen algunos efectos parecidos que suponen la presencia de una

inmunidad y que son relacionados con el desafuero mexicano".<sup>62</sup>

De acuerdo a lo anterior, el constitucionalista en mención continúa señalando que: "El texto de la Constitución estadounidense evitó deliberadamente cualquier referencia que pudiera dar la impresión de establecer tratamientos o privilegios especiales a los funcionarios del gobierno federal..."<sup>63</sup>

En este país, "se exige la responsabilidad penal del Presidente y de los demás funcionarios públicos mediante el procedimiento conocido con el nombre de Impeachment con el fin de destituir al Presidente y a los demás funcionarios civiles. El Impeachment es el procedimiento por el cual el Congreso tiene la posibilidad de enjuiciar la responsabilidad penal del Presidente, destituyéndolo cuando en el ejercicio de sus funciones, se le considera culpable, en los términos de la sección cuarta, artículo segundo de la Constitución de 1787, por los delitos de traición, malversación u otros crímenes o violaciones graves. En esta circunstancia pertenece a la Cámara de Representantes, a excitación de la comisión judicial, acusar según acuerdo adoptado por mayoría simple, al Jefe del Ejecutivo, y corresponde al Senado juzgarlo, pronunciándose sobre su culpabilidad, por mayoría de dos tercios de sus miembros".<sup>64</sup>

Existen privilegios creados para los miembros del Congreso, en la Constitución estadounidense aparece solamente una inmunidad de carácter limitado. El artículo primero párrafo sexto, prevé que los congresistas disponen del privilegio de no poder ser detenidos durante su presencia en las sesiones de sus respectivas Cámaras, así como durante su traslado hacia y desde ellas, excepto en casos de traición, delitos graves o quebrantamiento de la paz.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Véase. Andrade Sánchez. Ob Cit. Pág. 40

<sup>63</sup> Ibidem. Pág. 39.

<sup>64</sup> Hauriou André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Ed. Ariel. Barcelona-Caracas-México-España. 1980. Págs. 541-542.

<sup>65</sup> Cfr. Berger, Raoul. *Impeachment. The Constitutional Problems*. Cambridge. Harvard University Press. 1974. Pág. 318.

Como podemos observar, los servidores públicos de dicho país que incurran en un supuesto delictivo ameritan que se lleve a cabo el procedimiento de responsabilidades establecido para el caso, encontramos que la Constitución estadounidense del año 1787 en su artículo segundo, sección cuarta, dispone: "Que el Presidente de los Estados Unidos de América, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles, serán removidos de sus funciones mediante acusaciones de traición a la Patria, cohecho y otros crímenes y delitos", así también, lo dispone el artículo primero, sección segunda, cláusula quinta: "Que la Cámara de Diputados tendrá la facultad de acusar a los funcionarios públicos, y respecto al artículo primero, sección primera, cláusula sexta, da al Senado la facultad de juzgar las acusaciones de responsabilidad de los funcionarios públicos de alta investidura, para lo cual, los Senadores deberán prestar juramento cuando se reúnan con este propósito. Cuando se juzgue al Presidente, presidirá el titular de la Suprema Corte de Justicia, y ninguna persona podrá ser declarada inocente o culpable si no se ha dado el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso.

El Impeachment se creó con el objetivo de controlar el poder del Presidente, es decir, se trató de evitar el abuso de la autoridad presidencial o de que su conducta pusiera en peligro la institución misma, así como también, al Vicepresidente y a todos los funcionarios civiles, siendo el Senado el encargado de juzgarlos por los delitos de traición, malversación u otros señalados como graves.

Por funcionarios civiles se entiende a los miembros del Gabinete Presidencial formado por los Secretarios de Estado y otros altos funcionarios, así como a los jueces federales, incluyendo a los ministros de la Corte Suprema de los Estados Unidos.<sup>66</sup>

El esquema planteado implica que solamente los altos cargos del Ejecutivo y todos los jueces federales están comprendidos en esta previsión, en tanto que los legisladores están excluidos, ya que se entiende que cada Cámara puede

---

<sup>66</sup> Cfr. [www.gi.grolier.com/presidents/ca/side/impeach.html](http://www.gi.grolier.com/presidents/ca/side/impeach.html).

proceder a expulsar a alguno de sus miembros que incurra en conductas que merezcan tal sanción.<sup>67</sup>

Por lo tanto, el Impeachment estadounidense es una acusación con el objetivo de juzgar si un determinado funcionario ha incurrido en alguno de los delitos señalados en su Constitución, por virtud de la cual, deba ser removido de su cargo con el riesgo de ser imposibilitado para ocupar otro en lo futuro. Entre los funcionarios que se señalan expresamente encontramos, en primer término, el Presidente y el Vicepresidente de los Estados Unidos de América y las sanciones establecidas en este procedimiento son sólo la remoción y la inhabilitación para volver a ocupar otro cargo público.

Ahora, en cuanto a la sanción establecida para el caso de un juicio político llevado en contra del Presidente estadounidense y de acuerdo con el artículo primero, sección tercera, cláusula séptima del reglamento legal mencionado, "la sentencia de los casos de juicio político no tendrá más efecto que la remoción del cargo honorario o de confianza del Gobierno de los Estados Unidos de América, pero el convicto quedará sujeto a la acusación de los tribunales ordinarios conforme lo establece la ley penal".<sup>68</sup>

Principalmente la característica típica del sistema estadounidense es que se basa en el sistema británico, el cual analizaremos más adelante, pero modificado por el sistema presidencial introducido en su texto legal fundamental, esta característica consiste en que la sanción que puede aplicar el Senado, sólo va encaminada a la destitución e inhabilitación del inculpado, pero con la salvedad de que los mismos hechos estén tipificados como delitos por las leyes penales, por lo que puede ser enjuiciado ante los tribunales ordinarios por su supuesta conducta ilícita.

---

<sup>67</sup> Ibidem.

<sup>68</sup> Cfr. Tocqueville, Alexis De. *La Democracia en América*. Traducido al español por Luis R. Cuellar. 12ª ed. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1957. Pág. 28-35.

Como podemos ver el sistema Impeachment estadounidense sólo pretende quitar el poder por conducto de organismos legislativos a quien hace mal uso de él, con el objetivo de impedir que en lo futuro puedan volver a desempeñar un puesto semejante, dejándolo en manos de la justicia común para que le aplique las sanciones penales correspondientes en caso de que las conductas llevadas a cabo estén tipificadas como delitos.

Para finalizar, podemos observar que la relación que existe entre el Impeachment estadounidense y la Declaración de Procedencia es que en el primero el Congreso se va a encargar de quitar del poder a quién hizo mal uso de él, es decir, se le retira el mando del mismo como si se le quitara previamente la inmunidad constitucional como sucede con la Declaración de Procedencia, para que después se ponga al servidor público en manos de los tribunales ordinarios y así se decida si la o las conductas realizadas configuran algún tipo delictivo para que sea la justicia común quien se encargue de juzgarlo.

### **3.2. Argentina.**

La Constitución de este país está facultada para acusar ante el Senado a los funcionarios públicos por la responsabilidad penal y política en que puedan incurrir, tal y como lo veremos a continuación.

El artículo 53 de su Ley Fundamental establece: "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".<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> [www.georgetown.edu/pdba](http://www.georgetown.edu/pdba)

Por su parte, el artículo 58 señala la responsabilidad de sus servidores públicos, el cual dice que: "cada Cámara, tanto la de Diputados como la de Senadores, hará su reglamento y podrá con dos tercios de votos corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones, o removerlo por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación, y hasta excluirlo de su seno; pero bastará la mayoría de uno sobre la mitad de los presentes para decidir sobre las renunciaciones que voluntariamente hicieren de sus cargos".<sup>70</sup>

Continuando con lo anterior, el artículo 60 de la ley mencionada señala que "ninguno de los miembros del Congreso puede ser acusado, entregado judicialmente, ni molestado por opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de legislador"; el artículo 61 establece que: "ningún senador o diputado, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado; excepto cuando sea 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" y el artículo 62 completa señalando que "cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador o diputado, podrá cada Cámara con dos tercios de votos, suspender de sus funciones al acusado, y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento".<sup>71</sup>

Respecto a lo que dispone el artículo 61 ya transcrito anteriormente, señala que ningún senador ni diputado desde el día en que sea electo hasta el de su cese, puede ser arrestado; con la excepción de que pueda ser sorprendido in fraganti en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, por lo que se hará del conocimiento de la Cámara con la información respectiva del hecho considerado como delito para que dé conocimiento de la situación a la autoridad judicial competente, de lo contrario no puede ser arrestado sin que previamente se le retire

---

<sup>70</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Ob. Cit. Tomo VIII Pág. 390.

<sup>71</sup> Ibidem. Pág. 390-391.

la protección de la cual goza.

Por su parte González Calderón<sup>72</sup> señala que la excepción "in fraganti" se debe entender "cuando el autor del hecho es visto en el momento de cometerlo; cuando inmediatamente después de ejecutado se lo designe como culpable por haber huido o haberse ocultado y; cuando es sorprendido con efectos, armas, instrumentos u otros objetos que hagan presumir su participación en el delito, siempre que estas circunstancias se produzcan en tiempo inmediato a su ejecución".

Como podemos ver, los dos últimos supuestos mencionados no nos dan la idea de que se trate de una certeza visual, sino más bien una suposición cierta, sin embargo, en nuestro país el término "in fraganti" se refiere sólo cuando el autor del hecho es sorprendido en la comisión del delito.

En este sentido, la Constitución Argentina ha reservado la inmunidad dada a los miembros del Poder Legislativo contra los posibles arrestos que puedan interponerse contra ellos, que aún en algunos casos de excepción, cuando el Poder Judicial interviene, tiene la obligación de comunicar con la información precisa del asunto a la Cámara respectiva, y en casos de querrela por escrito, se necesitan las dos terceras partes del voto de sus miembros presentes para ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento.

Como podemos observar, en el caso del párrafo anterior cuando son los tribunales ordinarios los que ordenan el enjuiciamiento de un senador o diputado, la Cámara respectiva va a decidir definitivamente sobre la persona de sus integrantes.

Además, la inmunidad otorgada a los miembros del Congreso para que desempeñen sus funciones sin el temor de ser acusados arbitrariamente por venganzas políticas, no significa que gocen de impunidad para cometer actos delictuosos, es decir, los miembros del Congreso como todos los habitantes de

---

<sup>72</sup> González Calderón, J.A. *Derecho Constitucional*. Ed. Tecnos. México-Argentina. 1980. Pág. 258.

cualquier Nación están sujetos a las leyes penales y si cometieran alguna conducta delictuosa, su arresto procedería siguiendo las formalidades necesarias para llevarse a cabo el procedimiento.

De todo lo anterior, la Corte Suprema de Argentina ha establecido que el privilegio otorgado a los miembros del Congreso no se extiende al arresto impuesto por un desacato de una resolución de los tribunales de justicia, ya que para la independencia del funcionamiento de ambos poderes, tanto del legislativo como del judicial, es necesario que el Poder Judicial sea respetado por todos, porque de lo contrario se perdería su autoridad y dignidad para llevar a cabo su función, es decir, en el caso de que un servidor público pase por alto una resolución judicial, su arresto sería procedente.

Como podemos observar, en Argentina, la Constitución tiene la facultad de acusar ante el Senado a los funcionarios públicos que realicen un mal desempeño de su función, *para lo cual cada Cámara se encargará de corregir a sus miembros*, estableciendo como sanción la remoción del cargo y las establecidas como delitos en el Código Penal. Ningún diputado o senador podrá ser arrestado a menos que se le sorprenda in fraganti cometiendo algún ilícito, para lo cual, en las denuncias interpuestas en su contra se necesitará de dos tercios de votos de los miembros de la Cámara a la que pertenezcan *para ponerlo a disposición del juez competente*, por lo que en este sistema encontramos una gran similitud con la finalidad de la Declaración de Procedencia, que es como ya hemos dicho, determinar si la imputación del hecho supuestamente delictivo que se le hace a un servidor público, una vez analizada por nuestra Cámara de Diputados, tiene o no fundamento para ponerlo a disposición del juez penal competente para su juzgamiento, es decir, se le da el carácter de viable a la Declaración de Procedencia.

### **3.3. Inglaterra.**

Como lo mencionamos en el inicio del presente capítulo, hay dos sistemas

que rigen las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, el parlamentario y el presidencial; en este apartado nos referiremos al Gobierno parlamentario inglés con el objeto de contar con elementos para comprender cómo funciona y cómo es aplicada la responsabilidad penal que se hace exigible a los funcionarios públicos de estos países.

Se llama parlamentario "a un régimen en el cual el Gobierno está dividido en dos elementos, uno de los cuales -el Gabinete o Gobierno-, es políticamente responsable ante el Parlamento y tiene el derecho de disolverlo".<sup>73</sup>

En la terminología inglesa, el Parlamento (Parliament) "es el conjunto de las dos Cámaras (Cámara de los Lores y Cámara de los Comunes) unidas al Rey para tomar decisiones comunes".<sup>74</sup>

Los parlamentarios gozan de un estatuto personal en el cual se asegura su independencia frente al Gobierno. En este régimen existe un sistema de "inmunidades parlamentarias", también conocidas como "inmunidades de jurisdicción", mediante las cuales los parlamentarios están protegidos contra las persecuciones judiciales que el Gobierno pudiera ejercer en su contra. La primera se llama "irresponsabilidad", esta inmunidad pone a los parlamentarios a salvo de toda persecución por cualquier acto que realice durante el cumplimiento de su mandato: como discursos, opiniones, etc., lo cual podríamos entenderlo como el fuero constitucional que gozan los diputados y senadores de México de acuerdo al artículo 61 de nuestra Ley Fundamental.

Continuando con lo anterior, para el caso de que los parlamentarios cometan infracciones penales o de que se les impute algún delito, gozan de la "inviolabilidad", es decir, se trata de una inmunidad que tiene como objetivo evitar que el Gobierno realice persecuciones injustificadas contra sus adversarios políticos,

---

<sup>73</sup> Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Sed. Ed. Ariel. Barcelona, España. 1970. Pág. 198.

<sup>74</sup> *Ibidem*. Pág. 257.

impidiendo que se persiga a un parlamentario por causas no justificadas protegiéndolo con esta inmunidad. Además, se les ha dotado de un sueldo muy alto para evitar que puedan ser corrompidos por el Gobierno, protegiéndolos de tentaciones financieras y para cuidar el buen desarrollo del cargo público.

El Parlamento goza el poder de controlar al Gobierno, por medio de las preguntas, interpelaciones, comisiones de encuesta y el ombusman.

Por su parte, las preguntas son como las interpelaciones, pero en las primeras no se origina ningún voto; y las segundas terminan con un voto que expresa la satisfacción o el descontento de la Asamblea por las explicaciones que hace el Gobierno, poniendo en juego su responsabilidad ante el Parlamento.

Las comisiones de encuesta son con el objetivo de hacer investigaciones sobre las actividades del Gobierno o de su administración, y gozan del poder de citar testigos que son obligados a comparecer y responder.

Finalmente, el "comisario parlamentario" también es conocido como "ombusman", éste se encarga de recibir todas las quejas de ciudadanos contra los abusos y excesos de la administración.

El Gabinete es responsable políticamente ante el Parlamento, el cual puede obligarlo a renunciar por un voto de desconfianza; por lo que entendemos la responsabilidad política como una revocación de los miembros de Gabinete por las Asambleas.

Aunado a lo anterior, la responsabilidad política es colectiva, es decir, el Gabinete puede ser afectado por un voto de desconfianza del Parlamento, por lo que si "es atacado un solo ministro, todo el Gabinete se solidariza con él".<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Durverger, Op. Cit. Pág. 200.

Como podemos observar, si un ministro es acusado o atacado, el Gabinete le brinda todo su apoyo en el asunto de que se trate.

Durante lo que fue la monarquía limitada, el Parlamento podía acusar a un ministro ante un tribunal por algún tipo de faltas graves cometidas en el ejercicio de su cargo, *tratándose de una responsabilidad penal. Por el contrario el Rey podía disolver el Parlamento porque gozaba de un poder más fuerte. Este sistema se desarrolló primero en Gran Bretaña, en donde se podía acusar a los ministros por el procedimiento penal del Impeachment.*

Tan es así, que para acusar la responsabilidad de los altos funcionarios públicos, el sistema inglés se caracterizó por la acusación que hacía la Cámara de los Comunes ante la de los Lores, ésta última constituida como alta Corte del Parlamento que actuaba como órgano de sentencia y cuando encontraba culpable al acusado le aplicaba la sanción establecida por leyes penales ordinarias, lo cual prácticamente cayó en desuso.

Este medio de vigilancia se comenzó a aplicar desde el año de 1376, durante el reinado de Eduardo III, con el enjuiciamiento de Lord Latimer, consejero privado y camarero del Rey, *concluyendo el procedimiento con la condena de esta persona; conociéndose a dicho procedimiento con el nombre de Impeachment, el cual fue frecuentemente empleado para separar de la Corona a distintos sujetos por haber incurrido en conductas opuestas en contra de los bienes del Estado, es decir, se trata de un procedimiento estrictamente político; por ejemplo, el caso del Lord Stanley, en 1459, en donde este sistema hasta entonces vigente, trató de reemplazarse por el llamado Bill of Attainder, que duró hasta la época de Jacobo I, siendo condenados en el reinado de este monarca Sir Hey Mompesson, Lord Boccon y en 1625 el tesorero Miediesex.*

Se dieron casos en que cuando el Primer Ministro demostraba incapacidad en un determinado momento, sufría algún fracaso personal o se veía

alcanzado por algún escándalo, y la mayoría en el poder se encontraba reunida, ésta podía obligar al Jefe de Gobierno a retirarse; un ejemplo lo encontramos en 1940, en donde *Neville Chamberlain se vio obligado a ceder su puesto a Winston Churchill*.

En la organización del Gobierno de la Gran Bretaña, la Reina escoge al Primer Ministro, pero hoy en día, la Reina escoge al jefe de partido mayoritario. El Gabinete forma un cuerpo encargado de la dirección política con la aprobación del Parlamento, el cual puede obligarlo a dimitir o renunciar.

La Cámara de los Lores, tiene poder jurisdiccional, hasta 1948 un parlamentario podía reclamar que fuera juzgado por sus colegas, sin embargo, esto se eliminó. Esta Cámara es un tribunal de apelación reunida para ejercer funciones jurisdiccionales, es decir, se encarga de juzgar a sus propios miembros.

Por lo anterior, se entiende que la Cámara de los Lores al ser un tribunal, se admitió sin ningún problema que ésta examinara el fundamento legal de las acciones intentadas por la Cámara de los Comunes, llamándose a este procedimiento con el nombre de *Impeachment*.

Sin embargo, hay que señalar que la jurisdicción de los Lores ha desaparecido casi totalmente, por lo que puede decirse que "hoy el antaño importante juicio de *Impeachment* ha perdido toda significación con el desarrollo de la responsabilidad política ministerial; por virtud del mismo, los Lores eran competentes para juzgar a las personas acusadas por los Comunes de "altos delitos" y "transgresiones", lo cual en nuestros días carece de toda virtualidad".<sup>76</sup>

Aunado a lo anterior, la responsabilidad política en que puede incurrir el Gabinete, está asegurada por la mayoría parlamentaria, es decir, es una característica del *parlamentarismo mayoritario*. Por el contrario, el partido minoritario no tiene que temer las persecuciones que le haga la mayoría, porque tiene voz en el

---

<sup>76</sup> Ferrando Badía, Juan. *Regímenes Políticos Actuales*. 3ª ed. Ed. Tecnos. Madrid, España. 1995. Pág. 167.

Parlamento y ninguno de sus miembros será perseguido por sus votos o discursos, prácticamente, es una inmunidad constitucional como la que gozan los legisladores mexicanos. Esto es posible gracias a la independencia de los jueces, los cuales son conscientes del importante papel que deservuelven en torno a la protección, y pueden impedir cualquier detención arbitraria.

En el régimen parlamentario el Gabinete gobierna con la confianza del Parlamento y que en caso de pérdida de ésta, se sanciona con la responsabilidad política, es decir, por la renuncia del cargo y consiguientemente con la pérdida del poder emitida por la mayoría de los miembros reunidos en las Cámaras y con la salvedad de que se le apliquen al servidor público las sanciones establecidas en las leyes penales para el caso de haber cometido un delito, ya sea de traición, robo, o cualquier otro.

Al respecto, es preciso mencionar que a diferencia de nuestra Declaración de Procedencia, el servidor público no renuncia al cargo, sino sólo queda separado del mismo hasta en tanto la autoridad judicial resuelve sobre la culpabilidad del presunto, ya que de resultar inocente puede volver a ocupar su cargo.

### **3.4. España.**

Al igual que en Gran Bretaña, los parlamentarios españoles gozan de un estatuto personal en el cual se asegura su independencia frente al Gobierno. En este régimen existe un sistema de "inmunidades parlamentarias", también conocidas como "inmunidades de jurisdicción", mediante las cuales los parlamentarios están protegidos contra las persecuciones judiciales que el Gobierno pudiera ejercer en su contra. La primera se llama "irresponsabilidad", esta inmunidad pone a los parlamentarios a salvo de toda persecución por cualquier acto que realice durante el cumplimiento de su mandato como discursos u opiniones, lo cual podríamos entenderlo como el fuero constitucional que gozan los diputados y senadores de México de acuerdo al artículo 61 de nuestra Ley Fundamental.

Continuando con lo anterior, para el caso de que cometan infracciones penales o de que se les impute algún delito, gozan de la "inviolabilidad", que es una *inmunidad que tiene como objetivo evitar que el Gobierno realice persecuciones injustificadas contra sus adversarios políticos, impidiendo que se persiga a un parlamentario por causas no justificadas protegiéndolo con esta inmunidad.* Además, se les ha dotado de un sueldo muy alto para evitar que puedan ser corrompidos por el Gobierno, protegiéndolos de tentaciones financieras y para cuidar el buen desarrollo del cargo público.

La Constitución de este país señala que el Rey pone fin a las funciones del Presidente de Gobierno y nombra y separa a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente, ya sea por la pérdida de confianza o por cualquier otra situación.

Por su parte, el artículo 1 de la Ley del Gobierno señala que éste se forma por ministros y contará con un Presidente y un Vicepresidente, y el artículo 2 señala que el Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de sus demás miembros, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad en que éstos puedan incurrir en su gestión.

También se establece que la actuación del Gobierno es impugnabile ante el Tribunal Constitucional, y todos los actos y omisiones del mismo se someten al control político de las Cortes Generales.

La responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno se encuentra regulada en el artículo 102 de la Constitución Española, el cual establece que 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, además, si la acusación fuera 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, para lo cual, la prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos de este artículo.

Como en México, los diputados y senadores españoles gozan del privilegio de inviolabilidad por las opiniones que manifiesten en el ejercicio de sus funciones, *asimismo, los servidores públicos españoles gozan de inmunidad durante el período de su mandato y sólo podrán ser detenidos en caso de delito flagrante, además, no podrán ser inculcados ni procesados sin que la Cámara respectiva lo autorice, por lo que las denuncias que se interpongan en contra de dichos servidores serán competencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, es decir, esta situación se asemeja con nuestra Declaración de Procedencia porque primero la Cámara de Diputados tiene que autorizar que se puede proceder penalmente en contra de algún legislador o servidor público que tiene fuero constitucional.*

Los principales órganos que tienen como principal función llevar a cabo el control del Gobierno son las Cortes Generales, las cuales vigilan que el Gobierno se desenvuelva *correctamente en la función pública que desempeña. En el artículo 108 de su Constitución General se establece que el Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados.*

Conforme a lo anterior, la Ley Fundamental española, señala diferentes medios para controlar al Gobierno, establecidos en sus artículos 109, 110 y 111, los cuales señalan que *las Cámaras y sus Comisiones pueden recabar información del Gobierno y de cualquier otra autoridad. Asimismo, los artículos 76 y 110,1 establecen la facultad para reclamar que los miembros del Gobierno se presenten ante ellas por sus conductas arbitrarias.*

Por su parte, las interpelaciones se encuentran reguladas en el artículo 111, por las cuales el Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las demandas que se les formulen en las Cámaras y toda interpelación podrá dar lugar a

una moción en la que la Cámara, manifieste su posición a favor o en contra del servidor público responsable.

A su vez, la acusación por responsabilidad criminal del Presidente y de los demás miembros del Gobierno será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, y de acuerdo al artículo 102 se establece que a iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo, el Presidente del Gobierno y los demás miembros pueden ser acusados de traición o de cualquier otro delito en contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, por lo que en estos casos no será aplicable la prerrogativa real de gracia o perdón cuando resulte que son responsables por la o las conductas ilícitas que les fueron imputadas.

Como podemos observar, hemos mencionado el procedimiento establecido en la Ley española en diversos de sus artículos, para poder tener un mejor control del desempeño de la función que llevan a cabo los servidores públicos españoles, los cuales tienen la obligación de presentarse ante las Cámaras por sus conductas arbitrarias y así ser sometidos a interpelaciones o preguntas para tratar de determinar su responsabilidad penal o política.

Como ya dijimos, la responsabilidad criminal en que pueden incurrir, el Presidente del Gobierno y los demás miembros del mismo, será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo; y en el caso de que se trate de una acusación que tenga por objetivo la configuración del delito de traición o de cualquier otro ilícito cometido durante el ejercicio de sus funciones, así como de los relacionados con la seguridad del Estado, 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, para lo cual el servidor público no podrá tener el derecho de ser sujeto de indulto, es decir, al igual que en México, el Congreso tiene que discutir si se procede o no en contra del servidor público acusado.

### 3.5. Francia.

En este país el Jefe de Estado es elegido por sufragio universal directo y posee ciertos poderes que exceden a los de un Jefe de Estado parlamentario. Sin embargo, el Gobierno sigue confiado a un Gabinete formado por el Primer Ministro y los demás ministros de las diversas carteras quienes pueden ser derribados por un voto de censura del Parlamento.<sup>77</sup>

Por lo que se refiere al sistema de responsabilidades penales que se aplica a los servidores públicos de este país, las constituciones revolucionarias de 1791 y 1793, contemplaban que la acusación de dichos funcionarios debía presentarse ante la Asamblea Nacional y el enjuiciamiento seguirse ante el Senado.

El sistema de depositar el enjuiciamiento en una Alta Corte de Justicia se inició en las leyes constitucionales de 1875. Dicha Corte formaba parte del Senado francés; no obstante ello, en la Constitución de octubre de 1958, la citada Alta Corte de Justicia o Tribunal Superior de Justicia se considera como un organismo especializado para conocer de estos casos.<sup>78</sup>

Como podemos observar, desde 1958 el Tribunal Supremo de Justicia se ha considerado como un organismo especializado para conocer del enjuiciamiento del Presidente de la República y de los miembros del Gobierno.

Uno de los principios del Derecho Constitucional occidental es que para el ejercicio del poder se debe tener una verdadera responsabilidad. Este principio figura desde las instituciones de la V República en donde se dieron todo tipo de responsabilidades exigibles a los diversos funcionarios públicos. Por esta razón se es responsable, tanto política como penalmente, ante el Estado por un mal desenvolvimiento del ejercicio del poder público. En estas circunstancias, la actividad

<sup>77</sup> Cfr. Duverger, Op. Cit. Pág. 294.

<sup>78</sup> Cfr. Fix Samudio, Héctor. *La Responsabilidad de los Servidores Públicos*. 1ª ed. Ed. Porrúa. México. 1984. Pág. 61.

política del Presidente de la República puede ser objeto de un juicio de valor por parte de los ciudadanos cuando termine su mandato de siete años, pero se ha estimado que *podría ser un período demasiado largo para exigir la responsabilidad política con eficacia.*

En este tenor de ideas, al Presidente de la República se le considera responsable política y penalmente, ya que la Constitución contempla su *responsabilidad penal ante el Tribunal Superior de Justicia en caso de alta traición.*

Para tener un desenvolvimiento correcto y eficaz de la conducta que llevan a cabo los funcionarios públicos, es necesario respetar el principio del constitucionalismo occidental que establece que los gobernantes deben gobernar, pero deben ser controlados y aceptar el principio de ser eliminados legalmente.

Por su parte, los parlamentarios o funcionarios de este país gozan de inmunidades parlamentarias, las cuales son un sistema de protección contra las amenazas o medidas de intimidación de que pudiera ser objeto un parlamentario en relación al ejercicio de su mandato. Se distingue principalmente la irresponsabilidad y la inviolabilidad, a las que se les añaden las reglas que conciernen a la remuneración parlamentaria.<sup>79</sup>

A este respecto podemos decir que la Constitución Francesa establece en su artículo 26, el fuero o inmunidad constitucional que gozan los miembros del Parlamento, el cual señala que *ningún de sus miembros podrá ser perseguido en justicia, buscado, detenido o juzgado por motivo de opinión o voto emitidos en el ejercicio de sus funciones.* Además, señala que ningún miembro del Parlamento puede ser objeto, en materia criminal o delictiva, de arresto o de cualquier otra medida privativa o restrictiva de libertad si no es con la autorización de la Mesa de la Cámara de la que forma parte, es decir, la Cámara, al igual que en nuestra

---

<sup>79</sup> Cfr. *Ibidem.* Págs. 659-660.

Declaración de Procedencia, tiene que autorizar que se puede proceder en contra del parlamentario.

Como lo mencionamos, los parlamentarios gozan de un sistema de "inmunitades parlamentarias", también conocidas como "inmunitades de jurisdicción", mediante las cuales están protegidos contra las persecuciones judiciales que el Gobierno pudiera ejercer en su contra. La primera se llama "irresponsabilidad", esta inmunidad pone a los parlamentarios a salvo de toda persecución por cualquier acto que realice durante el cumplimiento de su mandato: como discursos, opiniones, etc., la cual se asemeja al fuero constitucional del cual gozan los diputados y senadores de México de acuerdo al artículo 61 de nuestra Ley Fundamental.

Continuando con lo anterior, para el caso de que los parlamentarios cometan infracciones penales o de que se les impute algún delito, gozan de la "inviolabilidad", es decir, de una inmunidad que tiene el objetivo de evitar que el Gobierno realice persecuciones injustificadas contra sus adversarios políticos, es decir, se trata de impedir que se persiga a un parlamentario por causas no demostradas protegiéndolo con esta inmunidad, es decir, ésta sólo se aplica a las persecuciones penales en materia de crímenes y delitos, para lo cual el Parlamento mediante una votación levanta el privilegio que protege al parlamentario presunto delincuente.

Como podemos ver, la irresponsabilidad puede ser considerada como una inmunidad total, lo cual se puede confirmar con lo establecido en el artículo 26 de su Constitución, el cual señala que *ningún miembro del Parlamento puede ser perseguido buscado, arrestado, detenido o juzgado con motivo de las opiniones o votos emitidos en el ejercicio de sus funciones.*

Por su parte, entendemos a la inviolabilidad como una inmunidad que protege al parlamentario contra las acusaciones abusivas que podrían llevarse a

cabo en su contra por hechos criminosos durante el ejercicio de sus funciones, es decir, se trata de evitar que el parlamentario pueda ser objeto de intimidaciones o arrestos injustificados por parte del Gobierno, lo cual, se asemeja a la inmunidad procesal constitucional que se les otorga a algunos funcionarios públicos en México conocida con el nombre de fuero.

Como ya se mencionó, la regla es que no puede llevarse a cabo ninguna persecución de carácter penal en contra algún parlamentario durante sus funciones, salvo que lo autorice la Mesa de la Cámara o cuando el parlamentario sea sorprendido en la comisión de un delito, lo cual tiene mucho parecido con la función que realiza nuestra Cámara de Diputados al conocer de una denuncia en contra de un servidor público por la supuesta comisión de un delito para instaurar en su contra el juicio de procedencia, porque para ello, tiene que decidir por mayoría absoluta de sus miembros si pone o no al servidor público a disposición de la autoridad judicial competente para su juzgamiento.

En todos los regímenes, ya sean parlamentarios o presidenciales, existe un organismo encargado de juzgar a los altos funcionarios del Estado, ya sea al Presidente de la República o los miembros que integran su Gobierno, por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, este organismo en el régimen francés es el Tribunal Superior de Justicia.

Este tribunal como ya mencionamos, es el encargado de juzgar al Presidente de la República y a los miembros del Gobierno. Es decir, el Presidente de la República puede ser acusado de alta traición, siendo el único caso en que es responsable penalmente por los actos realizados durante el ejercicio de sus funciones, para lo cual, tiene que ser acusado por las dos Asambleas y juzgado por el tribunal en comento; y respecto de los miembros del Gobierno se extiende a todas las infracciones criminales que puedan cometer en el ejercicio de sus funciones, siendo posible que sean perseguidos por los tribunales ordinarios, los cuales pueden

ser juzgados por el mencionado tribunal dentro de los límites que establece el Código Penal francés.

A este respecto, el artículo 68-1 de la Constitución francesa señala que los miembros del Gobierno son responsables penalmente de los actos consumados en el ejercicio de sus funciones y calificados de crímenes o delitos en el momento en que son cometidos. Para ello serán juzgados por el Tribunal de Justicia de la República, el cual está vinculado por la definición de crímenes y delitos, así como, por la determinación de las penas previstas por la ley de la materia.

Cualquier persona perjudicada por algún acto de algún miembro del Gobierno, puede denunciarla ante una Comisión de Recursos, que ordena, archiva o remite el procedimiento al Fiscal General del Tribunal de Casación con el fin de apelar al Tribunal de Justicia de la República.

Para terminar, la acusación que se hace al servidor público y que origina el desarrollo del proceso proviene del Parlamento. Para que inicie este procedimiento se necesita un voto idéntico de las dos Cámaras por mayoría absoluta de los miembros que componen la Asamblea. En el caso de que la denuncia sea contra el Presidente de la República, únicamente se comprueba la veracidad de los hechos; y para el caso de los demás miembros, se tienen en cuenta los hechos y también su tipificación jurídica en relación con el Código Penal.

Por último, el debate del juicio se realiza a puerta cerrada. Para esto, los juicios deben pronunciarse por mayoría absoluta de los miembros después de votar secretamente, y la resolución que se dicte no será objeto de apelación, ni de recurso de casación o invalidación, es decir, la resolución emitida tendrá el carácter de definitiva.

Como podemos observar, el sistema de responsabilidades de los parlamentarios en Francia se asemeja mucho con la Declaración de Procedencia

establecida en nuestra Ley Fundamental, porque para proceder en contra del Presidente de la República o en contra de los parlamentarios, la Asamblea tiene que decidir *por medio de la mayoría de sus miembros, si le levanta la inmunidad al parlamentario para ponerlo a disposición de la autoridad judicial competente por la presunta comisión de actos criminosos, lo cual sucede igualmente con la función que realiza nuestra Cámara de Diputados al establecer una Declaración de Procedencia en contra de algún servidor público de los enumerados en el artículo 111 de nuestra Ley Fundamental.*

## **CAPÍTULO CUARTO.**

### **LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA PARA PROCEDER PENALMENTE EN CONTRA DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN EL DERECHO VIGENTE MEXICANO.**

#### **4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Como hemos visto a lo largo del desarrollo de esta investigación nos podemos dar cuenta que la responsabilidad penal que se puede hacer válida a los servidores públicos que incurran en alguna conducta delictiva durante el desempeño de sus funciones públicas, ha existido desde las primeras organizaciones o grupos sociales que fueron surgiendo desde la antigüedad hasta nuestros días, es decir, el rey imponía severas sanciones a sus subordinados cuando llegaban a cometer alguna conducta considerada en ese tiempo como delito y que afectaba principalmente a los intereses del Estado, por lo que eran vigilados y controlados estrictamente.

En la actualidad no es nueva esta situación, por lo que se ha establecido en nuestro país, un sistema legal que permita establecer un Estado de Derecho en donde se pueda vigilar y castigar la conducta ilícita, especialmente, la de los servidores públicos en el desarrollo de sus funciones, para lo cual nuestra Constitución General ha establecido en algunos de sus artículos, especialmente en los relativos a su Título Cuarto, la reglamentación de la actividad que tienen los funcionarios públicos que ocupan un alto cargo en la dirección política y jurídica del país, sin olvidar que también les otorga una inmunidad procesal para protegerlos de posibles acusaciones penales disfrazadas de legalidad, provenientes de enemigos políticos con el fin de eliminarlos del camino.

En relación a lo anterior, es necesario que antes de que pueda ser procesado penalmente un funcionario público que goza de inmunidad procesal, como

en el caso que nos ocupa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, debe ser desaforado previamente antes de ser sometido a las autoridades judiciales por la imputación de la *presunta comisión de delitos atribuidos durante el ejercicio de su encargo* y que deben ser expresamente señalados en la Declaración de Procedencia.

En este tenor de ideas, se han establecido leyes que reglamentan las conductas arbitrarias de los servidores públicos, pero aunque parezca que la ley lo es todo, sabemos que muchas de las veces no se castiga a los verdaderos responsables y que se culpa a otros por circunstancias que a todas luces resultan ser intereses políticos, además, siempre se trata de evadir a la ley, lo cual en estos tiempos ya no puede continuar de esta manera.

Conforme a lo anterior, nuestra Constitución Política trata el tema en cuestión en uno de sus capítulos dedicados especialmente a establecer las reglas generales para hacer efectiva la responsabilidad penal en que puedan incurrir los servidores públicos que desempeñan un alto cargo en la Nación.

El capítulo a que hemos hecho referencia en el párrafo anterior, no es más que el Título IV de nuestra Ley Fundamental, intitulado como: "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado", el cual tiene como principal función establecer las bases necesarias para exigir responsabilidades a los servidores públicos mediante la Declaración de Procedencia o por medio del Juicio Político, para el caso de que llegaran a cometer alguna conducta ilícita durante el desempeño de sus funciones.

Nuestra Ley Fundamental establece en el párrafo primero de su artículo 111, los servidores públicos que podrán ser sujetos de un procedimiento penal después de ser desaforados previamente, el cual señala textualmente que:

**Art. 111.** Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

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

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

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

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

Las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados o Senadores son inatacables.

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

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

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

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

Como podemos observar, nuestra Ley Fundamental establece las formalidades necesarias para proceder penalmente en contra de alguno de los funcionarios públicos mencionados anteriormente, por la presunta comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, señalando que será necesario que la Cámara de Diputados declare por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si se procede o no contra el inculpado.

Como podemos observar, en este artículo se señala que en caso de comisión de delitos por parte de los servidores públicos (ya especificados en el primer párrafo del numeral en comento), que hayan ocurrido durante el tiempo de su encargo, previo a cualquier proceso penal que pudiese fincarse en su contra, la Cámara de Diputados decidirá si le retira o no el fuero constitucional al servidor público acusado para que se proceda o no en su contra. Para ello, el dictamen correspondiente deberá ser acordado por la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara de Diputados que se encuentren presentes en sesión.

Por su parte, Jesús Orozco Henríquez sostiene que la Declaración de Procedencia tiene como propósito "proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía, respecto de posibles obstrucciones, agresiones o represalias con fines políticos de las demás ramas de Gobierno, así como de acusaciones temerarias". Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la

Nación también emite su propia consideración sobre este punto y considera que la inmunidad procesal "tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien la disfruta, condiciona tan solo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar a un determinado servidor público, sin el consentimiento de la Cámara de Diputados".<sup>80</sup>

Como podemos observar y como ya ha quedado establecido en nuestro capítulo segundo, este autor al referirse a la inmunidad procesal, se enfoca más que nada, a la protección que se le brinda a los servidores públicos de alta jerarquía para evitar que sean procesados penalmente por acusaciones vejatorias o injuriosas, la cual también es conocida con este nombre o con el de fuero constitucional, para lo cual es necesario que la Cámara de Diputados analice el caso siguiendo las formalidades conducentes y sea ella quien determine si se procede o no contra el funcionario público presunto responsable.

Con relación a lo anterior, podemos señalar que la inmunidad procesal se extingue cuando el servidor público termina el ejercicio de su encargo y no reasume otro, o más específicamente, cuando termina la función que venía desempeñando, ya sea también, por renuncia, licencia, suspensión, destitución o en su caso inhabilitación.

Por lo que respecta al segundo párrafo del artículo en comento, éste nos hace referencia a que cuando la Declaración de Procedencia es dictada en sentido negativo, es decir cuando no procede, se suspenderá todo procedimiento posterior. Sin embargo, queda abierta la posibilidad de reanudar el proceso después de que el servidor público acusado haya concluido el ejercicio de su encargo, interrumpiéndose al mismo tiempo, de acuerdo al segundo párrafo del artículo 114 de nuestra Ley Fundamental, el plazo de prescripción. Todo esto, en tanto el servidor público continúe desempeñando alguno de los cargos protegidos con dicha inmunidad

---

<sup>80</sup> Semanario Judicial de la Federación. Quinta época. T. LXXXVI, Núm. 5. Págs. 1881-1884.

constitucional.

Contrariamente a lo anterior, se contará con al menos tres años, que correrán desde el momento en que se separe al servidor público acusado de su cargo, para así, ejercer las acciones penales respectivas y en su caso se le sancione de acuerdo con las disposiciones de la ley de la materia.

Cuando la declaración se dicta en términos procedentes, el sujeto queda a disposición de las autoridades competentes para que actúen conforme a la ley de acuerdo al párrafo séptimo del artículo 111 constitucional y de conformidad con lo previsto por el numeral 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el servidor público quedará separado inmediatamente de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

En caso de que la sentencia resulte absolutoria, el inculpado podrá reasumir su función volviendo a ocupar el cargo que venía desempeñando; de lo contrario, si fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo no se le considerará al servidor público el perdón por su conducta ó como lo señala nuestra Ley Fundamental, la gracia del indulto.

Como se puede observar, es la ley reglamentaria la que establece que de inmediato deberá quedar separado de su cargo, lo que contraviene al artículo 111 constitucional, que señala claramente que quedará separado de su cargo, en tanto esté sujeto a proceso penal, por lo que atendiendo al principio de Supremacía Constitucional, deberá estarse a este último criterio y no a lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Respecto a 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, la Declaración de Procedencia emitida por la Cámara de Diputados sólo tiene alcances jurídicos

informativos, pues son las Legislaturas Locales los órganos facultados por nuestra Ley Fundamental para determinar si se procede o no en contra del servidor público. Este artículo también nos da a entender el principio que existe acerca del respeto a la soberanía de los Estados, el cual se hace presente al momento de establecer que la Declaración de Procedencia que emita nuestra Cámara de Diputados respecto de alguno de los servidores públicos que menciona el párrafo quinto del artículo 111 constitucional, sólo tendrá el efecto de comunicar a la legislatura local correspondiente para que en base al análisis realizado por la Cámara de Diputados decida si pone o no a disposición de la autoridad judicial correspondiente al servidor público acusado con la calidad ya especificada anteriormente.

En relación a lo anterior, nos atrevemos a decir que muchas de las veces esta situación resulta para muchos cuestionable, en el sentido de que la Declaración de Procedencia emitida en contra de alguno de los funcionarios mencionados sólo es con efectos informativos, lo cual perjudica la verdadera impartición de justicia y la hace menos ágil, siendo necesario que se despolitice esta situación mediante mecanismos jurídicos más efectivos, lo cual considero correcto, pero para nuestro particular punto de vista se necesitaría de un gran desarrollo de los valores morales por parte de los encargados de los organismos para la exacta aplicación de justicia y para evitar situaciones de corrupción, de amiguismos y de entornos con intereses y fines políticos disfrazados de legalidad, sin el cual, se podría volver a caer en la misma situación; además, para nuestro tema de investigación, considero que también se podría despolitizar esta situación concerniente al caso que nos ocupa, siendo necesario que la Declaración de Procedencia que se establezca en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal tenga los mismos efectos que la Declaración de Procedencia que se emite en contra de los funcionarios públicos establecidos en el párrafo quinto del artículo 111 constitucional, como pueden ser los Gobernadores de los Estados, es decir, el efecto de la Declaración de Procedencia que se emita en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, debe ser con efectos informativos para que sea la Asamblea Legislativa del Distrito Federal quién, en atribución de sus facultades, se encargue de resolver si se procede penalmente o no en contra del

funcionario público mencionado, con el ánimo de tratar de despolitizar los conflictos que pudiera llegar este servidor público, con alguno de los poderes federales como puede ser el Ejecutivo Federal, el cual puede con artimañas políticas tratar de deshacerse de este funcionario por ser un oponente peligroso y más cuando el país se encuentra en tiempos de elecciones para la sucesión de la Presidencia de la República.

Continuando con lo que establece el numeral en comento, se señala que las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores serán inatacables por lo que no son combatibles a través del juicio de amparo ni de ningún otro recurso.

Cabe mencionar que nuestra Constitución Política establece que en los casos en que se demande por la vía civil a cualquiera de los funcionarios especificados en el párrafo primero del artículo en comento, no será necesario que se instaure previamente una Declaración de Procedencia para poder actuar en su contra, es decir, como ya ha quedado establecido anteriormente, el único fin de la inmunidad procesal otorgada a estos funcionarios públicos, es protegerlos en contra de acusaciones penales que puedan ser establecidas en su contra, es decir, dichos funcionarios gozan de una inmunidad procesal en el ámbito penal, más no así, de protección en contra de demandas civiles, las cuales pueden promoverse sin la necesidad de llevar a cabo una Declaración de Procedencia.

Para finalizar, en cuanto a las sanciones a las que pueden ser acreedores los servidores públicos, nuestra Ley Fundamental establece que se estará a lo dispuesto por la legislación penal correspondiente, y tratándose en los casos en donde el autor del ilícito obtenga un beneficio económico o cause daños patrimoniales, la sanción será de acuerdo al lucro obtenido, sin olvidar que deberá reparar los daños y perjuicios que origine por su conducta ilícita.

Para ello, la Constitución Política termina estableciendo que las sanciones

económicas no excederán de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los perjuicios que se hayan causado, sin embargo, desde mi punto de vista, estas sanciones *resultan a todas luces bondadosas, como las que están señaladas en el artículo 110 constitucional para el caso del Juicio Político, pues a mi juicio las considero como medidas poco ejemplares que evidentemente no tienen un impacto real y significativo en la lucha en contra de los niveles de corrupción reinantes en los altos estratos de las jerarquías de los servidores públicos.*

Por su parte, nuestra Ley Fundamental le confiere a la Cámara de Diputados una facultad exclusiva de acuerdo con el artículo 74 en su fracción V, *párrafo primero, la cual se refiere a declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución, la cual, con la reforma que se propone puede quedar como hasta ahora.*

#### **4.2. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

Por lo que concierne a esta ley, es la que se encarga de reglamentar el Título Cuarto de nuestra Ley Fundamental, ya que podemos mencionar que es la encomendada de *fijar las formalidades para poder llevar a cabo el procedimiento de desafuero o de Declaración de Procedencia, establecido en el artículo 111 constitucional, en contra de los funcionarios públicos señalados en su primer y quinto párrafo, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo; y por supuesto, el procedimiento de Juicio Político promovido en contra de los servidores públicos señalados en el artículo 110 de nuestra Constitución Federal, así como, las obligaciones en el servicio público, sus sanciones y responsabilidades; las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones; y el registro patrimonial de los servidores públicos.*

Por su parte, el Título Segundo de la mencionada ley, es la que se encarga de regular los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de

Juicio Político y Declaración de Procedencia, pero especialmente para nuestro tema de investigación nos avocaremos a lo establecido por su capítulo III, el cual establece las formalidades del procedimiento para dicha declaración.

Prácticamente esta ley se refiere más que nada, a dar trámite a una Declaración de Procedencia cuando es presentada, durante el tiempo en que el servidor público desempeña su cargo, por medio denuncias de un particular, querellas o por algún requerimiento del Ministerio Público en contra de algún servidor público de los mencionados en el primer y quinto párrafos del artículo 111 constitucional, y que tienen relación a cuestiones netamente penales por la supuesta comisión de ilícitos cometidos durante el desenvolvimiento de su función pública, por lo que es necesario tramitar primeramente una declaración de este tipo ante la Cámara de Diputados, presentando el escrito de denuncia ante la Secretaría General de dicha Cámara para que la turne a la Sección Instructora de dicha Cámara.

Como podemos observar, todos los funcionarios públicos son responsables penalmente por todas las conductas ilícitas que pueden llegar a cometer, ya sean delitos federales o del ámbito local y especialmente los establecidos en el Título Décimo del Código Penal Federal, referente a los delitos cometidos por los servidores públicos, sin embargo, los servidores públicos que son señalados en el artículo 111 constitucional tienen que ser desaforados previamente para poder ser juzgados por la autoridad judicial competente.

La Sección Instructora de la Cámara de Diputados se integra de acuerdo con el artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con miembros de la Comisión Jurisdiccional del mismo órgano legislativo, el cual señala expresamente:

**ART. 40.** "La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la Sección Instructora encargada de las funciones a que se refiere la Ley

Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos\*.

Esta Sección Instructora es la que se encarga de realizar todas las diligencias necesarias para establecer si existen indicios necesarios para presuponer la presunta responsabilidad del sujeto por la comisión de un supuesto acto delictivo y la existencia del cuerpo del delito sin prejuzgar la responsabilidad del presunto, ya que esta correspondería a los tribunales federales, de acuerdo a lo establecido en el artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Penales vigente; para que posteriormente resuelva en un plazo de sesenta días hábiles el dictamen correspondiente, a menos que requiera un plazo mayor al fijado, para lo cual, la ley nos remite al procedimiento establecido para recibir las pruebas en el Juicio Político, el cual señala que dicho plazo puede ampliarse en la medida que resulte necesario, esto conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 14 de la ley en comento, el cual señala textualmente:

**Art. 14.** ... Si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, la Sección Instructora podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesario...

Como podemos observar, con meridiana claridad, el numeral preinserto se refiere a que, cuando la Sección Instructora de la Cámara de Diputados necesite más días de los señalados *anteriormente*, dicho plazo se podrá ampliar en la medida en que resulte necesario, según lo establecido anteriormente.

En el caso de que la Sección Instructora de la Cámara de Diputados determine que la imputación hecha no es procedente, es con el fin de que la Cámara decida si continúa o no con el procedimiento, dejando abierta la posibilidad de reanudar el mismo, si después aparecen motivos que lo justifiquen.

Una vez establecido el dictamen correspondiente, el Presidente de la Cámara informará que ésta debe conformarse en Jurado de Procedencia,

comunicando a su vez, tal situación al servidor público acusado y a su defensor, así como, al denunciante, al querellante y al Ministerio Público, según el caso.

El día designado la Cámara conocerá en Asamblea, previa declaración de su Presidente, dicho dictamen procediendo la Secretaría de la Cámara a leer las constancias procedimentales o un resumen de éstas y las conclusiones respectivas, dejándose constancia de que las partes fueron debidamente citadas y de que se cumplieron correctamente las etapas del procedimiento; enseguida se dará la palabra al servidor público y a su defensor para que aleguen lo que a su derecho convenga con la salvedad de los argumentos que pueda hacer el denunciante, pero en este caso el servidor público inculcado y su defensor harán uso de la última palabra.

Por último, una vez que se retiren el denunciante, el servidor público presunto responsable y su defensor, la Cámara discutirá y procederá a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder contra el inculcado, éste de acuerdo con la primera parte del séptimo párrafo del artículo 111 constitucional, quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. Sin embargo, si se declara que no procede la acusación, no se llevará ningún procedimiento posterior mientras el servidor público continúe con el fuero; dejando la posibilidad de que el procedimiento siga su curso cuando el servidor público haya concluido con su función.

Por su parte el segundo párrafo del artículo 28 de la ley en comento, establece lo mismo que el párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución Federal al señalar que en el caso de que la Declaración de Procedencia sea instaurada en contra de Gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les atribuya la comisión de delitos federales, será con el objetivo de que la Cámara de Diputados

envíe a la Legislatura Local del Estado que corresponda, el dictamen correspondiente para que sea ella quien decida si se procede o no en contra del *funcionario público acusado* y, *en su caso, se ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del Juez competente.*

Por lo anteriormente expuesto, lo que se pretende en la presente investigación, es que, cuando se quiera proceder en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por la comisión de supuestos ilícitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones y para lo cual tenga que ser sometido a la jurisdicción de los tribunales ordinarios, previo levantamiento de la inmunidad que le otorga nuestra Ley Fundamental por medio de una Declaración de Procedencia, sea con el efecto de comunicar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que sea ella quien, en el ejercicio de sus atribuciones, *decida si se procede o no en contra del servidor público mencionado*, en este caso el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, es decir, ya no sería el Pleno de la Cámara de Diputados la que decidiera la suerte de este funcionario, sino esta función le correspondería a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como sucede actualmente con los Gobernadores de los Estados; lo anterior, *con el ánimo de tratar de despolitizar los conflictos que pudiera tener con el Titular del Ejecutivo Federal*, como sucedió hace poco, pero enfatizando que dicha situación será explicada detalladamente en la propuesta del presente trabajo, señalando como debería quedar nuestra Ley Fundamental en la parte correspondiente a la Declaración de Procedencia instaurada en contra de este funcionario, así como de su Ley Reglamentaria y de los demás preceptos que se relacionan con el presente trabajo de investigación.

Continuando con lo que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dicho ordenamiento señala, en su artículo 29, que cuando se siga un procedimiento en contra de alguno de los servidores públicos mencionados en el artículo 111 constitucional, como en el caso que nos ocupa sin haberse satisfecho primeramente el procedimiento señalado para dicha declaración, es decir, el levantamiento del fuero constitucional correspondiente mediante una

Declaración de Procedencia; esta ley faculta a la Secretaría de la Cámara para que envíe un oficio dirigido al juez que conozca del asunto para que suspenda el procedimiento *mientras se decide si se procede o no en contra del inculpado*, lo cual para mi punto de vista y aunque no lo señale este precepto, sería violatorio de garantías individuales por haberse pasado por alto una disposición constitucional, lo cual abriría sin duda alguna que el servidor público afectado interpusiera un juicio de amparo en contra de la orden del juez, por no haberse llevado previamente el proceso de desafuero, *así como, por tratarse de un delito cometido en contra de la administración de justicia*, tal y como lo señala nuestro Código Penal Federal en su artículo 225, fracción XIX.

Esta ley señala, además de lo establecido anteriormente que, las resoluciones de las Cámaras en cuanto al Juicio Político y a la Declaración de Procedencia *consistentes en declarar si se procede o no contra el inculpado* no son atacables por la vía de amparo.

También se establece que no se podrá eximir ninguno de los trámites establecidos para el Juicio Político y Declaración de Procedencia, lo cual considero de poca trascendencia que se mencione en un artículo (Art. 32 LFRSP), porque se supone que si se establece un procedimiento no se puede pasar por alto ninguna de sus formalidades para poder llevarlo a cabo conforme a derecho.

En el caso de la práctica de alguna diligencia en donde se requiera la presencia del inculpado, la Cámara emplazará a éste para que comparezca o conteste por escrito, ya que de lo contrario se entenderá que contesta en sentido negativo. En el caso de diligencias en la circunscripción del Juez de Distrito, éste será el encargado de practicarlas, y cuando son fuera de la residencia de las Cámaras se llevarán a cabo por medio de un comunicado del Presidente y del Secretario de la Sección de la Cámara acompañado del testimonio de las constancias respectivas.

Los diputados o senadores que tengan que intervenir en alguno de los actos relativos al procedimiento podrán excusarse o ser impedidos de acuerdo a los casos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. El servidor público acusado podrá hacer válida la exclusión en el momento en que nombre su defensor hasta la fecha en que se cite a las Cámaras para que actúen colegiadamente, la cual se resolverá por medio de un incidente en un plazo de tres días naturales, escuchándose al promovente y al acusado con las pruebas necesarias.

Las pruebas que menciono en el párrafo anterior, podrán ser expedidas a petición del interesado en copia certificada por alguna autoridad, oficina o establecimiento público y en caso de que no lo hagan, la Sección Instructora de la Cámara les hará efectivo un apercibimiento de una multa, y en el caso de que la petición de las pruebas hecha por parte del servidor público sea falsa, la multa será para él.

Las Cámaras podrán erigirse en órgano de Acusación o Jurado de Sentencia siempre y cuando el servidor público acusado, su defensor, el denunciante y el Ministerio Público sean debidamente citados.

Los diputados, senadores que hayan hecho la imputación, y el defensor del servidor público no podrán votar; y en todo lo que no esté previsto por esta ley en comento, se estará a lo que dispone la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General para la discusión y votación de leyes; y por lo que respecta al procedimiento, se estará a lo establecido por el Código Federal de Procedimientos Penales y por el Código Penal Federal.

Para finalizar, se podrá hacer válida la acumulación procesal en caso de nuevas denuncias en contra de alguno de los servidores públicos mencionados, sin que sea obstáculo que en un solo documento se establezcan las conclusiones de la Sección Instructora, pero se seguirán las formalidades que establece esta ley

reglamentaria del Título IV de nuestra Constitución General.

Además, las Secciones y las Cámaras podrán disponer de las medidas de apercibimiento procedentes, por acuerdo de la mayoría de sus miembros presentes en la sesión respectiva.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras se comunicarán a la Cámara que pertenezca el acusado, salvo que sea la misma quien dictó la declaración, así como a la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se trate de alguno de los miembros del Poder Judicial Federal y al Presidente de la República para su conocimiento y efectos legales, y para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

#### **4.3. Instancias y procedimiento para declarar la procedencia.**

De acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente, el procedimiento para dar inicio a la Declaración de Procedencia puede comenzar mediante la interposición de una denuncia o querrela de particulares o por un requerimiento del Ministerio Público, previo cumplimiento de los requisitos establecidos para el ejercicio de la acción penal, es decir, la debida integración de la averiguación previa correspondiente y presentarse ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados.

Cabe considerar, y de acuerdo con las opiniones de algunos doctrinarios de la materia, que cuando se presuma responsabilidad penal de uno de los servidores públicos establecidos en el artículo 111 constitucional, es preferible que antes de interponer la denuncia ante la Cámara de Diputados, se presente primero la denuncia penal ante el Ministerio Público Federal, para que, una vez debidamente integrada la averiguación previa correspondiente, sea él quien comunique a la Cámara de Diputados para que declare la procedencia de la denuncia interpuesta y así, proceder al ejercicio de la acción penal por parte del juez correspondiente, ya

que en los casos en que cuando es un particular el que presenta la denuncia ante la Cámara de Diputados, ésta va a proceder siempre y cuando no sea notoriamente *improcedente* y se presume que se reúnen los elementos del tipo penal, así como la posibilidad de ejercer acción penal porque de lo contrario se desecharía la denuncia. A este respecto, diversos tratadistas han opinado, y en mi punto de vista coincido con ellos, en que debe ser únicamente el Ministerio Público el que debe instar a la Cámara de Diputados para la procedencia de la denuncia penal respectiva en contra de alguno de los funcionarios establecidos en el artículo 111 constitucional, porque el Ministerio Público tiene la obligación de integrar adecuadamente la averiguación previa y cerciorarse de que probablemente se reúnen los elementos del tipo penal.

Si la denuncia presentada reúne los elementos del tipo penal, la denuncia será procedente y como consecuencia se le quitará el fuero al servidor público inculcado para que sea sometido a la competencia de los tribunales ordinarios competentes, en el caso de que la conducta imputada no sea constitutiva de algún delito, no quiere decir que el servidor público se libere de responsabilidad, ya que de los hechos se puede derivar su responsabilidad política para que el servidor público sea juzgado mediante el Juicio Político destituyéndolo del cargo e inhabilitándolo el tiempo señalado por la ley respectiva.

La denuncia que se interponga debe ser ratificada ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados, dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación, para ser turnada al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Seguridad Pública y de Justicia y de Derechos Humanos, para que sean éstas quienes determinen en un plazo de treinta días hábiles, si el inculcado se encuentra comprendido entre los servidores públicos señalados en el artículo segundo de la ley en comento, así como la procedencia de la denuncia y como consecuencia el inicio del procedimiento, para posteriormente una vez acreditados estos elementos se turne la denuncia a la Sección Instructora de la Cámara para que informe al denunciado sobre la existencia de la denuncia, para lo cual deberá comparecer o informar por escrito respecto de los hechos imputados dentro de los siete días

naturales siguientes a la notificación.

Por su parte, la Secretaría General de la Cámara de Diputados debe remitir las denuncias o requerimientos del Ministerio Público a la Sección Instructora de este órgano legislativo para su análisis.

La Sección Instructora practicará las diligencias necesarias para establecer, si el inculpado es alguno de los servidores públicos enunciados en el primer párrafo del artículo 111 constitucional, así como, determinar si se encuentra en el ejercicio de su encargo; la existencia del delito y su probable responsabilidad. Inmediatamente, la Sección Instructora abrirá un periodo de pruebas de treinta días naturales, el cual podrá ampliarse en la medida que resulte necesario.

Una vez terminada la instrucción del procedimiento, el expediente se pondrá a la vista de las partes por un periodo de tres días para cada una, para que en su caso formulen alegatos y sean presentados dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión de los plazos antes indicados.

La Sección Instructora le comunicará a la Cámara cuando determine que la denuncia es improcedente para que resuelva si continúa o no con el procedimiento con la posibilidad de reanudarlo cuando aparezcan motivos que así lo ameriten.

Una vez transcurrido el plazo para la entrega de alegatos la Sección Instructora hará sus conclusiones analizando los hechos imputados y formulará sus consideraciones jurídicas que justifiquen la conclusión o continuación del procedimiento.

Realizado lo anterior, la Sección Instructora determinará dentro de sesenta días hábiles, contados desde el día en que se turnó la denuncia, si se procede o no en contra del servidor público inculpado, con la salvedad de que este plazo puede prorrogarse en la medida en que resulte necesario.

Recibido el dictamen, el Presidente de la Cámara de Diputados anunciará que este órgano legislativo debe instituirse en Jurado de Procedencia al día siguiente en que se haya depositado el dictamen, comunicándose al servidor público inculcado, al Ministerio Público y al querellante, en su caso.

El día designado la Cámara conocerá en Asamblea el dictamen, procediendo la Secretaría de la Cámara a leer las constancias procedimentales o un resumen de éstas sus conclusiones, dejándose constancia de que las partes fueron debidamente citadas y de que se cumplieron las etapas del procedimiento; enseguida se dará la palabra al servidor público y a su defensor, así como, al denunciante para que haga sus argumentos, pero en este caso el servidor público inculcado y su defensor harán uso de la última palabra.

Por último, una vez retirados el denunciante, el servidor público presunto responsable y su defensor, en presencia del Ministerio Público la Cámara discutirá y procederá a votar las conclusiones propuestas de la Sección Instructora

Como consecuencia, si la Cámara declara que se procede en contra del servidor público inculcado, éste quedará inmediatamente separado de su cargo y sometido a la jurisdicción de los tribunales competentes para que actúen con arreglo a la ley de la materia.

En el caso de que el proceso termine en sentencia absolutoria, el inculcado puede reasumir su función, en caso contrario no se le concederá la gracia del indulto. Si la Cámara declara que no se puede proceder contra el inculcado, se suspenderá cualquier procedimiento posterior mientras continúe la inmunidad procesal, sin que esto sea obstáculo de poder continuar con el procedimiento penal cuando el servidor público haya concluido su empleo o cargo público.

Por lo que toca a 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, a quienes se les haya atribuido un delito, la Declaración de Procedencia que emita nuestra Cámara de Diputados se enviará a la Legislatura Local respectiva para que determine lo conducente respecto del servidor público inculcado y en su caso lo ponga a disposición de la autoridad judicial competente.

Cuando se siga un procedimiento en contra de alguno de los servidores públicos mencionados en el artículo 111 constitucional, como en nuestro caso, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sin haberse satisfecho primeramente el levantamiento del fuero constitucional mediante una Declaración de Procedencia, esta ley faculta a la Secretaría de la Cámara para que envíe un oficio dirigido al juez que conozca del asunto para que suspenda el procedimiento mientras se decide si se procede o no en contra del inculcado, lo cual para mi punto de vista y aunque no lo señale este precepto, sería violatorio de garantías individuales por haberse pasado por alto una disposición constitucional, lo cual abriría sin duda alguna la interposición de un juicio de amparo en contra de la orden del juez que establezca el sometimiento del servidor público a un proceso penal por no haberse llevado previamente dicho desafuero, así como, por tratarse de un delito cometido en contra de la administración de justicia, tal y como lo señala nuestro Código Penal Federal en su artículo 225, fracción XIX, el cual expresamente señala:

**ARTÍCULO 225.-** Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:

...

XIX.- Abrir un proceso penal contra un servidor público, con fuero, sin habérselo retirado éste previamente, conforme a lo dispuesto por la ley;

Para finalizar, se podrá hacer válida la acumulación procesal en caso de nuevas denuncias en contra de alguno de los servidores públicos mencionados, pero se seguirán las formalidades que establece la ley en comento.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras se comunicarán a la Cámara que pertenezca el acusado, a la Suprema Corte de Justicia cuando se trate de alguno de sus miembros y al Presidente de la República para su conocimiento y efectos legales, y para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Para todo lo que no se prevea en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se observará lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Penales y por el Código Penal Federal.

#### **4.4. Debates sobre el procedimiento de desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.**

Respecto a la situación de desafuero que enfrentó el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se dieron diversos debates en torno a su posible culpabilidad y a que si era conveniente que nuestra Cámara de Diputados emitiera una Declaración de Procedencia en contra de este funcionario.

En estas circunstancias nos avocaremos solamente a unos cuantos comentarios sobre la situación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, independientemente de lo que dictó la Sección Instructora el siete de abril del 2005, ya que sería imposible abarcar en este estudio la mayoría de los debates en relación al ambiente político por el que pasó este servidor público.

Principalmente, se le atribuyeron diversos delitos cometidos durante el ejercicio de su encargo, entre ellos, el más importante y que sirvió de base para exigir el proceso de desafuero de este funcionario, fue el desacato a una orden judicial, por tal motivo surgieron diversos debates respecto a esta situación por parte de diferentes personalidades del ámbito jurídico y político.

A este respecto, el ex procurador Samuel del Villar emitió su opinión acerca del tema que nos ocupa en cuanto al proceso de desafuero seguido en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, señalando que "la regeneración de la

convivencia civilizada y la dignidad humana y productiva en un país como el nuestro, sólo es posible a partir de la efectividad de un Estado de Derecho. Pero no hay duda que cuando desaparece éste concepto se encubre un estado autoritario de violación a la Constitución y sus leyes; y de represión política y judicial de los derechos y libertades cívicas de los individuos”.<sup>81</sup>

Se ha manifestado que el caso de “El Encino” llegó a un autoritarismo, porque desde el 17 de mayo de 2004 la procuraduría de Vicente Fox requirió formalmente a la Cámara de Diputados que declarara procedente el ejercicio de la acción penal en contra el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tal y como sucedió, con el objetivo de derrocarlo suprimiendo la democracia en nuestro país.

Aunado a lo anterior, la consecuencia del represivo requerimiento es que la Cámara de Diputados al declarar que se podía a proceder contra el inculpado, éste quedó inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes, lo cual como pudimos ver a lo largo de toda esta trama política no sucedió así, sino se evitó que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal estuviera tras las rejas en el reclusorio oriente. Sin embargo, el juez competente no ordenó su aprehensión, ni le decretó la formal prisión como se pretendió desde un principio y con ella, la suspensión de sus derechos y prerrogativas de ciudadano prolongándose las consecuencias más allá de 2006 y como consecuencia al no estar sujeto a proceso penal automáticamente regresó a ocupar su cargo público.

La armadura con que se originó la persecución política fue ofrecida por las actuaciones judiciales evidentemente contrarias a la Constitución y a la ley. Es muy claro que junto con el requerimiento del ejercicio de la acción penal se hizo evidente la consigna política de la represión judicial, seguida por la expresión pública de hechos falseados, politización y prejuicio en lo que quizá sea la página más negra en la historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la

---

<sup>81</sup> [www.noticiasnacionales.com.mx](http://www.noticiasnacionales.com.mx)

Judicatura Federal, bajo la presidencia y presumible dictado de Mariano Azuela.<sup>82</sup>

El C. Samuel del Villar también dijo que el ejercicio de la acción penal procedería si no se tratara de una acusación viciada, meramente política, dirigida a la destitución, encarcelamiento y privación de los derechos y potestades ciudadanas del servidor público en cuestión. Exigiría que el Ministerio Público no sólo hubiese iniciado, integrado y concluido debidamente la averiguación previa respectiva; es decir, la comprobación de la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado como exige la ley, así como la constitucionalidad de las disposiciones y actuaciones correspondientes y el respeto a las garantías del inculpado, lo cual a todas luces se encontró lleno de oscuridad por la ilegalidad de la forma en que se le pretendió atribuir responsabilidad penal a este funcionario público por hechos aparentemente delictivos que no se pudieron comprobar plenamente desde un principio.

Aunado a lo anterior, la forma en que se pretendía hacer efectiva la ley, resultó sin ninguna duda, estar manejada por los más grandes intereses que conllevan al manejo de un Gobierno en donde puede reinar todavía la injusticia, la ilegalidad, la infamia y un sistema político obsoleto de unos cuantos por querer seguir teniendo la dirección política y jurídica del país para seguirlo devorando, y por supuesto, continuar violando nuestra Ley fundamental, tan es así, que no puede concebirse que habiendo tantas denuncias de Declaración de Procedencia y de Juicio Político, respecto de asuntos más importantes sucedidos mucho antes de la situación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ahora sí se quiera o se pretenda demostrar que el país tiene que regirse por un Estado de Derecho, el cual casi siempre no se toma en cuenta.

"Podemos ver que con el expediente se comprobó que desde un inicio todo estuvo mal, es decir, el Ministerio Público, ilegalmente, inició e integró la

---

<sup>82</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación y Consejo de la Judicatura Federal, "Poder Judicial de la Federación, a la opinión pública", desplegado del 19 de mayo de 2004, en *El Universal*, p. A9.

averiguación, no la concluyó y requirió a la Cámara de Diputados con notorio sinsentido e improcedencia para que declarase la procedencia de un ejercicio no resuelto de la acción penal contra el señor López Obrador. Las constancias también comprueban que el Gobierno del Distrito Federal no violó orden judicial alguna, que no hubo delito que perseguir, que la disposición penal que supuestamente lo funda es inconstitucional, así como la carencia absoluta de fundamentos, y la politización, arbitrariedad, incoherencia y mala fe de las actuaciones políticas, ministeriales y judiciales”.<sup>83</sup>

Como puede observarse, la politización de las actuaciones de la dependencia del Poder Ejecutivo Federal se visualizaron sin duda alguna, tratando de perjudicar al señor López Obrador, las cuales llenas de arbitrariedad y carentes de legalidad no pudieron llevar a una decisión legal en donde se trató de privarlo de sus derechos políticos y civiles con la finalidad quitarlo del camino rumbo a las elecciones del 2006. Más que nada, creo que se le ha considerado como un rival peligroso por tener una gran popularidad y un gran seguimiento por parte del pueblo mexicano para llegar triunfante a la silla grande, por lo cual, los medios empleados disfrazados de legalidad, que a todas luces reflejaron la politización, arbitrariedad, injusticia e infamia reinante en nuestro actual sistema de Gobierno no fueron suficientes.

Para reafirmar lo anterior, “se comprobó que los elementos del expediente acreditan que no fue el Jefe de Gobierno del Distrito Federal quien debió estar en el banquillo de los acusados, sino los servidores públicos federales responsables de esas actuaciones. La solicitud del Gobierno del señor Fox, bajo la cobertura y autoridad de su procurador Rafael Macedo y de actuaciones irregulares y pronunciamientos políticos de su Secretario de Gobernación Santiago Creel, y del Consejo de la Judicatura Federal que le sirvieron de antecedente y enmarcamiento político, generan responsabilidades penales y/o administrativas. Además, dan lugar a cinco de las ocho causas de juicio político, por "ataque a las instituciones

---

<sup>83</sup> Ibidem.

democráticas", a "la forma de gobierno republicano, representativo y federal", a "la libertad de sufragio", así como "infracción a la Constitución y a las leyes federales" que causan "perjuicios graves a la Federación y a la sociedad" y motiva un "trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones".<sup>84</sup>

Por su parte, el 19 de mayo de 2004, la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal publicaron un desplegado de apoyo político dirigido a la opinión pública nacional. Lo anterior se catalogó como una situación inconcebible e inaceptable para cualquier juez en un auténtico y efectivo régimen de derecho, porque el único motivo manifestado por los autores fue alegar el acatamiento a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información para informar a la opinión pública lo referente a las resoluciones dictadas por otros órganos del Poder Judicial de la Federación en los juicios de amparo relacionados con el predio "El Encino", argumentando que su difusión favorece el conocimiento de la verdad de lo que sucede.

A este respecto, se opinó que en realidad, los ministros y consejeros violaron las obligaciones que les impone la ley e incurrieron en las responsabilidades dispuestas por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que les prohíbe inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos judiciales. Después, una vez inmiscuidos, la ley les prohíbe emitir opinión pública que prejuzgue sobre un asunto de su conocimiento porque no resguarda la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial.

Como podemos observar, la situación del Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador se desenvolvió en un marco de intereses políticos, artificiosos y de actuaciones ilegales, deshonrosas y tramposas para evitar que aparezca en las elecciones próximas del 2006, tratando de suspenderle sus derechos políticos y civiles utilizando a la ley de una manera arbitraria.

---

<sup>84</sup> Ibidem.

Además, podemos decir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal se inmiscuyeron indebidamente en las resoluciones del caso, falseándolas y ocultando dos resoluciones del juez noveno de distrito en materia administrativa, Armando Cortés Galván. La primera del 13 de diciembre de 2000 por la que otorgó la suspensión provisional en el caso. En seguida ocultaron la resolución del 10 de abril de 2001, por la que dispuso que se declaraba infundada la denuncia de las violaciones a la suspensión provisional, considerando que la promovente no demostró que la responsable (en este caso el Jefe de Gobierno del Distrito Federal) realizó acto alguno tendiente a bloquear o cancelar los accesos al predio de la quejosa y que incluso la fe pública del notario 181 del Distrito Federal comprobó que no se impidió el acceso al predio mencionado.

De la misma manera ocultaron el voto particular del 23 de enero de 2002 del magistrado presidente del séptimo tribunal colegiado del primer circuito, Alberto Pérez Dayán, quien junto con el juez Cortés salvó el honor del Consejo de la Judicatura Federal, para lo cual acreditaron que no se bloqueó el acceso tutelado por la suspensión definitiva y que no existía prueba alguna de su violación y que era imposible, con base en las constancias, que el Gobierno del Distrito Federal, y mucho menos su jefe, la pudiese haber violado.

Como podemos observar, las personalidades mencionadas en los párrafos anteriores, demuestran que las actuaciones judiciales realizadas por la Procuraduría General de la República, no fueron más que actos corruptos tendientes a alterar el Estado de Derecho, en el cual según vivimos y que es necesario para alcanzar la armonía y el buen funcionamiento de la sociedad y de sus instituciones.

Estas actuaciones no sólo fueron políticas, irracionales, parciales, tramposas y con un sustento falso privilegiando las resoluciones consignadas, contradiciendo las normas legales y la función constitucional y judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Además, es indudable que se vició de raíz el procedimiento judicial en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Sin embargo, continuando con lo anterior, con la remoción del juez Cortés y la imposición del juez parcial Álvaro Tovilla León, también conocido por el caso de Fobaproa *se comprueba la politización e ilegalidad del asunto*; además de que el juez Tobilla y los magistrados involucrados incumplieron sus obligaciones legales de agotar el procedimiento sin provocar la persecución penal, porque estaban obligados a ejecutar sus resoluciones por sí mismos constituyéndose en el predio "El Encino" y, en caso de que no se obtuviese el cumplimiento, de solicitar el auxilio de la fuerza pública (*en este caso de la Policía Federal Preventiva*) para hacer cumplir la resolución. Tan es así, que el incumplimiento de estas obligaciones judiciales corroboró, una vez más, el acatamiento de la suspensión por parte del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, porque era imposible hacerla cumplir cuando éste nunca obstruyó el acceso del predio como ya habían comprobado el juez Cortés y el magistrado Pérez Dayán.

Como podemos ver, fueron muchas situaciones irregulares con las que se pretendió hacer responsable penalmente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con lo cual se demuestra el despotismo que se quiere seguir haciendo presente con tal de seguir teniendo al país controlado y víctima del saqueo arbitrario, manejado por la dirección de verdaderos ladrones que no deberían ejercer más el mando del país.

Para el 14 de noviembre de 2001, se inició ilegalmente la persecución violatoria de los derechos y garantías constitucionales del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El inicio ilegal de la *averiguación anticipó*, sin duda alguna que a más de dos meses de iniciada, los magistrados Mijangos y Delgadillo confirmarían la ilegal resolución del juez Tovilla, y su falsa independencia de la procuraduría de Fox, como se le ha llamado hasta las últimas fechas.

Como consecuencia, la averiguación previa de la Procuraduría General de la República no concluyó con una resolución de no ejercicio de la acción penal, como debería de haber concluido en vista de la ausencia absoluta de pruebas sobre la

violación a la suspensión judicial o de la obediencia a la orden respectiva, sino se siguió con el absurdo de atribuir la violación al Jefe de Gobierno, y de la *inconstitucionalidad del delito de abuso de autoridad, declarada en varias ocasiones por la propia Procuraduría General de la República.*

Por todo lo anterior, no fue legítimo que la Procuraduría General de la República solicitara a la Cámara de Diputados que la Declaración de Procedencia fuera procedente y así tratar de llevar a cabo el ejercicio de la acción penal, cuando esta misma no lo resolvió correctamente. La debida resolución y su pliego de consignación son exigidos expresamente por las leyes aplicables como requisitos que necesariamente deben ser cumplidos para que la Cámara pueda iniciar y desahogar el procedimiento, por lo que la autoridad federal al incumplirlos desde un principio, evidenció el autoritarismo de no declarar la notoria improcedencia de la solicitud.

En este orden de ideas podemos decir que el requerimiento que hizo la autoridad federal mencionada anteriormente careció de fundamento, fue un total desorden exhibiendo su falta de fundamento legal, de honestidad y profesionalismo, y sólo se puede admitir por el dolo irracional para entrapar y embarrar a la Cámara de Diputados como partícipes en el procedimiento de destrucción del estado democrático de derecho en México.

Otro de los debates expuestos en torno al desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo encontramos en un artículo titulado "La Democracia en México, en la Encrucijada", del autor Bruce Ackerman, publicado el viernes cuatro de marzo de 2005 en el diario estadounidense "The New York Times", quien señaló en su momento, que el intento de desafuero desafiaba lo que se había construido en los últimos años, refiriéndose principalmente a la democracia, aclarando que el caso del Jefe de Gobierno del Distrito Federal era jurídicamente improcedente porque no se dio el delito.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> La Prensa, sábado 5 de marzo de 2005. Pág. 8.

Como podemos observar, el asunto fue de gran trascendencia por lo que se dieron opiniones en contra del desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, expresando su *apoyo a la notoria improcedencia en que se fundó la denuncia por la comisión del supuesto ilícito*. Otros comentarios que se dieron alrededor del mundo fueron que en México se estaba volviendo a la antigua dictadura; así como, que el país tenía un ancho hueco en su democracia, por mencionar algunas.

No sólo hubo debates a favor del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sino también en su contra. A este respecto la diputada local del Partido Acción Nacional (PAN) Gabriela Cuevas Barrón señaló que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se pasa violando la ley, realizando gastos en el área de comunicación social con dinero del pueblo. Agregando que dicho funcionario viola la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el Código Financiero, destacando que la prueba fundamental, es que no justifica el gasto de 240 millones de pesos utilizados en la publicidad de su imagen, al no dar a conocer públicamente en que se gasta el dinero.

Como podemos ver, y es obvio, siempre va haber diferentes posturas por parte de las corrientes de izquierda y de derecha que se disputan el país; así como de neutrales que emiten su opinión sin favoritismos, lo cual crea una anarquía total de la política nacional. Podemos ver que los políticos se acusan unos a otros, por lo cual creo necesario crear una verdadera reforma que ponga más atención en la efectiva aplicación de justicia y en un auténtico crecimiento de los verdaderos criterios éticos, morales y de justicia por parte de los servidores públicos para evitar todas estas situaciones vergonzosas.

Independientemente de las diferentes posturas, creo que la actual situación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en cuanto a su desafuero nunca estuvo debidamente justificada, por lo que el intento de someterlo a la autoridad judicial competente fue una arbitrariedad, una burla y una violación al Estado de Derecho.

De acuerdo a lo anterior, la procedencia de la denuncia penal instaurada en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal debió llevarse a cabo con la objetividad con que debió haberse manejado la ley, apegada a la máxima legalidad posible porque a estas alturas resultó muy cuestionable el haber querido aplicarla con estricto rigor, respecto de un asunto que sin duda alguna fue viciado y manejado políticamente.

De todo lo anterior, creo que lo mejor es que existiera una gran responsabilidad de profesionalismo y honestidad en el manejo de los puestos públicos por parte de los servidores públicos, para una correcta aplicación de la ley adecuándola más a nuestra realidad política y social con mecanismos jurídicos más efectivos y libres de cualquier politización.

#### **4.5. Inconvenientes de la actual regulación del desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.**

En cuanto a los inconvenientes de la situación de desafuero que enfrentó el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, podemos decir que al tratar de eliminarlo utilizando a la ley en su contra de una manera arbitraria, sólo se demostró la ilegalidad con que se manejó el asunto y la politización del mismo para tratar de eliminarlo del camino rumbo a las elecciones del 2006, lo cual sólo dejó, sin duda alguna, en ridículo a las instituciones del Gobierno de nuestro país, como lo es la Procuraduría General de la República y al titular del Ejecutivo Federal, porque al dejar a un lado el asunto sólo se demostró que no se pudo hacer efectivo el correcto y legal aplicamiento de la ley que debe reinar en un Estado de Derecho como se pretendió hacer creer.

Para tratar de determinar si la situación fue legal o estuvo plasmada de intereses políticos, la manera correcta sería analizar como se manejó el procedimiento en contra del servidor público mencionado, lo cual podría ser suficiente para saber la legalidad o ilegalidad de las actuaciones de la Procuraduría General de la República y de la Cámara de Diputados, sin embargo, no queremos

decir, que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sea inocente de lo que se le imputó, ya que para ello, quien tuvo que haber determinado la inocencia o culpabilidad de este servidor público es precisamente el juez federal a quien se le turnó el asunto y quien de acuerdo en los hechos, en las pruebas ofrecidas y con base en el expediente decidió que este personaje político sí había incurrido en el delito de abuso de autoridad tal y como lo señala el artículo 206 de la Ley de Amparo, pero no había una penalidad exacta señalada para este delito por lo que decidió no ejercitar acción penal en su contra.

Es importante recalcar la trascendencia que tuvo el procedimiento de desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, porque como dicen algunos, se está iniciando un verdadero periodo en donde se debe respetar el Estado de Derecho, lo cual sería ideal siempre y cuando el asunto no hubiera estado politizado y viciado de raíz; por lo que en estas circunstancias cualquiera estaría de acuerdo, lo que no se concibe es que se quiso hacer uso de la ley para ocultar los más bajos intereses políticos de unos cuantos por seguir conservando el poder.

Es importante tener en cuenta y principalmente desde mi punto de vista, que esta situación estuvo plagada de artimañas y de intereses políticos, porque no es posible que habiendo situaciones que requieren de mucho mayor atención, no se haga nada por frenar esos entornos de verdadera corrupción, sino que se trató de eliminar a un funcionario retirándole el fuero constitucional con fundamentos vagos y a todas luces improcedentes para dejarlo a disposición de la autoridad judicial, lo cual no resultó, sino al contrario sólo se demostró la ridiculización y la farsa por parte de las instituciones de Gobierno.

De todo lo anterior podemos decir que toda esta situación se maquinó desde la cumbre política para retirarle la inmunidad constitucional al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y así someterlo a la jurisdicción de las autoridades judiciales y por consiguiente suspenderle sus derechos políticos por estar sujeto a un proceso penal en términos del artículo 38 constitucional en su fracción II, por lo que

de haber sucedido así, no podría postularse para ser candidato a Presidente, esto de acuerdo a lo establecido en la fracción I del artículo 82 de nuestra Ley Fundamental, la cual expresamente señala:

**Art. 82.** Para ser Presidente se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos...

Como podemos observar, se intentó por este medio eliminar al servidor público en comento, lo cual no fue posible, por lo que únicamente se reflejó el mediocre actuar y la ridiculización de la Procuraduría General de la República, de la Cámara de Diputados y del Poder Ejecutivo Federal.

#### **4.6. Propuesta de reformas a los artículos 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

En este punto nos referiremos a la propuesta de reformas que considero debe hacerse a los artículos 111 y 122 constitucionales respecto a la Declaración de Procedencia que se instaure en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como consecuencia de la actual situación y de los conflictos que se han dado en relación con el titular del Ejecutivo Federal, con el objetivo de tratar de despolitizar estos problemas o los posibles que pudiera llegar a tener con alguno de los poderes federales, tal y como sucedió en nuestra actualidad.

Como pudimos ver, a lo largo de este trabajo de investigación el fuero fue creado, según diversos tratadistas del tema, como una protección que otorga la Constitución a algunos de los miembros de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial para protegerlos durante el ejercicio de su función en contra de posibles acusaciones penales instauradas en su contra, porque sin el fuero sería más fácil tratar de eliminar políticamente a alguno de estos personajes mediante acusaciones por supuestos delitos, disfrazadas de legalidad con fines indudablemente políticos, provenientes de un rival político con el objetivo de deshacerse de un enemigo

peligroso, como lo dice el maestro Marcel Prélot en su concepto de Declaración de Procedencia como un acto político<sup>86</sup>.

Aunado a lo anterior partiremos desde esta idea para lo que esencialmente será nuestra propuesta de reformas, señalando que he escogido este concepto porque es el que más nos acerca a la relación que tiene con nuestro ejemplo tratado en este trabajo, referente a la situación de desafuero que enfrentó el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el señor Andrés Manuel López Obrador, por lo que no mencionaremos otras nociones de fuero o de Declaración de Procedencia, porque ya fueron explicadas en nuestro capítulo segundo.

Como podemos observar, el concepto de Declaración de Procedencia señalado anteriormente, nos señala que el fuero tiene como fin primordial proteger a algún servidor público, en este caso, nuestro Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en contra de acusaciones penales por supuestas conductas delictivas, el cual al tener esta protección, tuvo que ser sometido a la decisión de la Cámara de Diputados para que esta declarase que se le retiraba el fuero para ponerlo a disposición de las autoridades judiciales competentes por el delito imputado consistente en una desobediencia a una orden judicial en una resolución de amparo establecida en el artículo 206 de la ley de la materia catalogada como abuso de autoridad, y el cual nos remite al artículo 215 del Código Penal Federal.

Por lo anterior, fue necesario retirarle el fuero constitucional para estar en aptitud de consignarlo a la autoridad judicial competente y como consecuencia ser sometido a un proceso penal con lo que con toda seguridad se le privaría de sus derechos políticos y como resultado, no podría postularse como candidato a la Presidencia de la República, cosa que ahora sabemos no sucedió debido a que la Procuraduría General de la República acordó no ejercer la acción penal en su contra, como consecuencia de las presiones políticas a que estuvo sujeto el Presidente de la República, tanto nacional como internacionalmente.

---

<sup>86</sup> Ver Capítulo II.

No obstante lo anterior, siguiendo con nuestro análisis podemos observar que el artículo 111 constitucional, en su primer párrafo, señala:

**Artículo 111.-** Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

...

Como podemos ver, siguiendo las reglas que establece este precepto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se encuentra sometido a las disposiciones que establezca la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, respecto de la Declaración de Procedencia instaurada en su contra, por lo que de acuerdo a las facultades que le confiere nuestra Ley Fundamental, emitió su resolución despojando del fuero constitucional a este servidor público por la supuesta comisión de un desacato a una resolución de amparo.

Podemos decir que es aquí donde radica el problema en cuestión, la Cámara de Diputados le retiró el fuero constitucional a un servidor público, sin el más previo y correcto análisis de la imputación que se le hacía, es decir, se cumplió el complot entre los legisladores y el Gobierno Federal que tanto se escuchó en los medios de comunicación, consistente en retirarle la protección constitucional al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para dejarlo a disposición de la autoridad judicial y así cumplir su cometido, que era eliminarlo del proceso electoral del 2006, lo cual no funcionó.

Sobre el particular, nos atrevemos a decir que, a pesar de que el Ministerio Público planteó interrogatorios insidiosos no logró su objetivo, sino con *argumentos legaloides, absurdos e improcedentes se privó del fuero a este servidor público para dejarlo a disposición de las autoridades judiciales correspondientes y así, con la respectiva orden de aprehensión que se libraría en su contra y aunque todos sabemos que el Ejecutivo Federal dio marcha atrás, considero de especial relevancia que no se vuelvan a presentar en el país este tipo de situaciones en el futuro, para lo cual es necesario definir con precisión que órgano es competente para declarar la procedencia en este tipo de situaciones, por medio de la reforma al artículo 111 constitucional en su primera parte en lo que se refiere al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en relación con el quinto párrafo del mismo ordenamiento, para lo cual transcribiremos textualmente lo que señala el primer párrafo de este artículo el cual expresa:*

**Artículo 111.-** Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, *el Jefe de Gobierno del Distrito Federal*, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Como podemos observar, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se encuentra sometido a lo que determine la Cámara de Diputados cuando tenga que llevar a cabo una Declaración de Procedencia en su contra por la supuesta comisión de algún ilícito.

Por su parte el párrafo quinto señala a la letra:

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

En atención al contenido del párrafo en comento, considero que la resolución que emita la Sección Instructora de la Cámara de Diputados tanto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal como de los Diputados a la Asamblea Legislativa y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal sea con el objetivo de comunicarle a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que sea ella quien, en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda, es decir, el fin de esa resolución sólo debe ser con efectos informativos como sucede actualmente con los gobernadores de los estados, tal y como lo señala el párrafo quinto del artículo 111 constitucional.

Lo anterior en la inteligencia de que este párrafo hace alusión al respeto de la soberanía de los estados, al ser la Legislatura Local la que proceda de acuerdo a sus atribuciones, respecto de una Declaración de Procedencia que emita la Sección Instructora de la Cámara de Diputados en contra de los gobernadores de los estados o de algún otro funcionario local, es decir, la situación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal se tendría que asemejar a la de un gobernador de un estado, para lo cual considero que los textos de los párrafos primero y quinto del artículo 111 constitucional deberían ser modificados de la siguiente manera:

**Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Procurador General**

de la República, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

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

Como podemos observar, con la reforma que se plantea se propone modificar el párrafo primero y quinto del artículo 111 constitucional, para que tanto el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como los Diputados a la Asamblea Legislativa y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal sean sustraídos de su mención en el párrafo primero y sean incorporados al quinto párrafo de dicho precepto, para que de esta forma la Declaración de Procedencia que se emita en la Cámara de Diputados sólo sea, como ya dijimos, informar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que sea ella quien resuelva de acuerdo a sus facultades.

Por su parte, se reformaría el párrafo segundo del artículo 44 de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

Artículo 44...

...

En el caso de que la declaratoria de las Cámaras se refiera al **Jefe de Gobierno del Distrito Federal**, a los **diputados a la Asamblea del Distrito Federal**, al **Procurador General de Justicia del Distrito Federal**, así como a gobernadores, diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, se hará la notificación a la Legislatura Local respectiva.

También se añadiría un inciso a la fracción V de la Base Primera del inciso C del artículo 122 constitucional modificándose de la siguiente manera:

I-IV...

V...

a)-d)...

**d) bis. Resolver cómo debe proceder cuando la Sección Instructora de la Cámara de Diputados le comunique una resolución de una Declaración de Procedencia respecto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y del Procurador General de Justicia del Distrito Federal.**

e)-o)...

Así también, es necesario realizar reformas a los artículos referentes al tema en cuestión establecidos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y a los demás relativos de nuestra Ley Fundamental, para tratar de despolitizar de una manera completa los posibles conflictos que llegaran a surgir entre el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los poderes federales, como lo es el Ejecutivo Federal. Para completar lo dicho, nos referiremos a los artículos mencionados.

Respecto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se modificaría el artículo, 42, fracción XXII, y se añadiría una fracción para quedar de la siguiente manera:

#### **SECCIÓN I DE LAS FACULTADES DE LA ASAMBLEA**

**Artículo 42.-** La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

I-XXII...

***XXII-BIS. Resolver cómo debe proceder cuando la Sección Instructora de la Cámara de Diputados le comunique una resolución de una Declaración de Procedencia respecto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y del Procurador General de Justicia del Distrito Federal.***

...

Con esta propuesta de reformas se pretende dejar a un lado las pugnas existentes entre los poderes Ejecutivos, local y federal, con el objetivo de evitar la injerencia política que pueda tener el Poder Ejecutivo Federal respecto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tratando de evitar cualquier atrocidad en donde la ley es torcida, para supuestamente hacer respetar el estado de derecho que debe reinar en una sociedad.

A efecto de concluir el presente trabajo de investigación con una propuesta que materialice las reformas legales que eviten en lo futuro el uso faccioso de nuestras instituciones por malos e irresponsables servidores públicos, considero conveniente elaborar un proyecto de decreto en el que se establezcan las modificaciones que puedan garantizar una mayor independencia de los órganos locales de Gobierno del Distrito Federal en relación con el Poder Ejecutivo Federal, propuesta que a continuación me permito desarrollar:

**Proyecto de Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.**

**ARTICULO PRIMERO.-** Se reforman los párrafos primero y quinto del artículo 111 y se adiciona el inciso d) bis de la fracción V, de la Base Primera del Apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 111.-** Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo y el Procurador General de la República, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

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

...

...

...

...

...

Artículo 122.-...

...

...

...

...

...

A...

I-V...

B...

I-V...

C...

...

I-V...

a)-d)...

**d) Bis. Resolver cómo debe proceder cuando la Sección Instructora de la Cámara de Diputados le comunique una resolución de una Declaración de Procedencia respecto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y del Procurador General de Justicia del Distrito Federal.**

e)-o)...

...

I-II...

a)-f)...

...

I-II...

...

I-VI...

...

...

D-H...

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Se reforma el párrafo segundo del artículo 44 de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

Artículo 44...

...

En el caso de que la declaratoria de las Cámaras se refiera al **Jefe de Gobierno del Distrito Federal**, a los **diputados a la Asamblea del Distrito Federal**, al **Procurador General de Justicia del Distrito Federal**, así como a gobernadores, diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, se hará la notificación a la Legislatura Local respectiva.

**ARTÍCULO TERCERO.** Se reforma y adiciona la fracción XXII del artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo 42...

I-XXII...

**XXII Bis Resolver cómo debe proceder cuando la Sección Instructora de la Cámara de Diputados le comunique una resolución de una Declaración de Procedencia respecto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y del Procurador General de Justicia del Distrito Federal.**

XXIII-XXX...

**ARTICULOS TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.-** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

## CONCLUSIONES.

**Primera.** El fuero constitucional es una inmunidad o privilegio otorgado a los legisladores para impedir que sean acusados por las opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones; y la inmunidad procesal es aquella de la cual gozan los servidores públicos enunciados en el artículo 111 de nuestra Ley Fundamental para evitar que sean sometidos a un proceso penal, sin antes retirarles dicha inmunidad mediante el procedimiento de Declaración de Procedencia.

**Segunda.** Al igual que en México, la responsabilidad penal y política de los servidores públicos se encuentra regulada en las leyes de diversos países, con el objetivo de procurar un *desenvolvimiento correcto y eficaz de la función pública*, por ejemplo, en los Estados Unidos de América se exige la responsabilidad penal del Presidente y de los demás funcionarios civiles mediante el Impeachment, que es un procedimiento por el cual el Congreso tiene la posibilidad de enjuiciar la responsabilidad penal de los servidores públicos.

**Tercera.** En México, el objetivo de la inmunidad procesal es proteger a los servidores públicos mencionados en el artículo 111 constitucional contra posibles *denuncias penales instauradas en su contra por la presunta comisión de algún delito*, para lo cual no se puede proceder penalmente en su contra, sin que previamente la Cámara de Diputados les retire esta inmunidad por medio de la Declaración de Procedencia.

**Cuarta.** En México, durante el ejercicio de su cargo el servidor público se encuentra sujeto a diferentes tipos de responsabilidad, entre ellas la penal, la cual está sujeta a la Declaración de Procedencia cuando se trate de alguno de los servidores públicos señalados en el artículo 111 constitucional, a saber: los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de

Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

**Quinta.** La responsabilidad penal en que puede incurrir un servidor público se produce al infringir una norma o precepto de carácter punitivo, lo cual origina el posible inicio del proceso de desafuero para así poder ser perseguido penalmente por la autoridad judicial competente.

**Sexta.** El procedimiento de Declaración de Procedencia o desafuero es el acto político, jurídico y legislativo tendiente a quitar el privilegio o inmunidad procesal de que goza un servidor público en razón de su cargo, con el objetivo de separarlo del mismo, para que la autoridad judicial esté en posibilidad de juzgarlo por su presunta responsabilidad penal en la comisión de una conducta ilícita, con la salvedad de que si resulta inocente puede volver a ocupar su cargo.

**Séptima.** La politización de una situación de carácter legal y pública, como el reciente caso del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se da cuando se inmiscuyen intereses políticos ajenos al interés estatal en torno a su posible solución, seguido de la alteración de la legalidad que debe representar un Estado de Derecho.

Dicha politización del caso del Jefe de Gobierno del Distrito Federal se demuestra con las campañas de desprestigio que realizó el Ejecutivo Federal en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y con la decisión que emitió el siete de abril de 2005 la Cámara de Diputados al retirarle la inmunidad procesal a este servidor público para dejar que la autoridad judicial pudiera juzgarlo por la presunta

conducta delictiva que se le imputó, lo cual como sabemos no ocurrió y sin duda alguna, alteró el Estado de Derecho y la democracia existente en México.

**Octava.** La persecución política del Jefe de Gobierno del Distrito Federal quedó acreditada con las actuaciones judiciales evidentemente contrarias a la Constitución, demostradas desde un principio y que, junto con el requerimiento del ejercicio de la acción penal en contra de este funcionario se hizo evidente la consigna política del actuar de la procuración de justicia en nuestro país, la cual dejó ridiculizadas a la Institución Presidencial y a la Procuraduría General de la República al dar marcha atrás determinando no ejercer acción penal en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal con el argumento de que no existe sanción aplicable al delito que se le imputó. Esto lo único que trajo consigo, es el total descrédito de nuestras instituciones.

**Novena.** Es necesario reformar los artículos 111, 122, de nuestra Ley Fundamental, así como el párrafo segundo del artículo 44 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos reglamentaria del Título Cuarto de nuestra Constitución Política; y el artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal a efecto de despolitizar totalmente los posibles conflictos que en el futuro pudiesen suscitarse entre el Ejecutivo Federal y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con lo cual se impediría en lo subsecuente cualquier intromisión de carácter facciosa del Ejecutivo Federal en la gobernabilidad del Distrito Federal.

**Décima.** Con la propuesta de reformas establecida en esta investigación, se propone otorgar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad de decidir sobre la Declaración de Procedencia emitida por la Sección Instructora de la Cámara de Diputados respecto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con lo cual estamos seguros se despolitizaría, sin duda alguna, cualquier intromisión del Poder Ejecutivo Federal que ponga en riesgo la estabilidad política y jurídica de este servidor público, a través de confabulaciones políticas pretendidamente disfrazadas de legalidad, con lo que indudablemente, se lograría fortalecer el Estado de Derecho.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. 14ª ed. Ed. Porrúa. México 1999.

ACOSTA ROMERO, Miguel DELITOS ESPECIALES: DOCTRINA, LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA. 5ª ed. Ed. Porrúa. México 1998.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. EL DESAFUERO EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO. 1ª ed. Ed. IJ. UNAM. México 2004.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. PRÁCTICA FORENSE DEL JUICIO DE AMPARO. 15ª ed. Ed. Porrúa. México 2003.

ARTEAGA NAVA, Elisur. DERECHO CONSTITUCIONAL. Ed. Oxford. México 1999.

BECERRA BAUTISTA, José. EL FUERO CONSTITUCIONAL. Ed. Jus. México 1980.

BIELSA, Rafael. LOS CONCEPTOS JURÍDICOS Y SU TERMINOLOGÍA. Ed. Depalma. Buenos Aires, Argentina. 1987.

BORJA, Rodrigo. DERECHO POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1992.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. GARANTÍAS INDIVIDUALES. 34ª ed. Ed. Porrúa. México 2002.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 15ª ed. Ed. Porrúa. México 2002.

CABANELLAS, Guillermo. DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL. Tomo III. 21ª ed. Ed. Heliasta. Argentina 1989.

CÁRDENAS, Raúl F. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Ed. Porrúa. México 1982.

CARPIZO, Jorge. ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. Ed. Porrúa. México 1994.

DE PINA VARA, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. 22ª ed. Ed. Porrúa. México 1996.

DE RAMÍREZ GRONDA, Juan. DICCIONARIO JURÍDICO. 10ª ed. Ed. Claridad. Argentina, Buenos Aires. 1988.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. LEY DE AMPARO COMENTADA. 3ª ed. Ed. Ediciones Jurídicas Alma. México 2002.

ESCRICHE, Joaquín. DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA. Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor. México 1991.

FIX SAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Y COMPARADO. Ed. Porrúa. México 2001.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. Ed. Porrúa. México 1999.

GARZA GARCÍA, Cesar Carlos DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Ed. Mc. Graw Hill. México 1997.

HAURIUO, André. DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLÍTICAS. Ed. Ariel. Barcelona-Caracas-México. España 1980.

HERNÁNDEZ NIEVES, Sergio. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL. Ed. McGraw-Hill. México 1975.

HOCHMAN, Elena. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL. Ed. Trillas. México 1978.

JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel. LOS REGÍMENES POLÍTICOS CONTEMPORÁNEOS. 59ª ed. Ed. Tecnos. Madrid 1973.

JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. LA CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Ed. Porrúa. México 2004.

LEDESMA, Guillermo A. C. DERECHO PENAL. INTRODUCCIÓN Y PARTE GENERAL. Ed. Abeledo-Perrot. Argentina 1989.

LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo. DELITOS EN PARTICULAR T. I Y II. Ed. Porrúa. México 1999.

LÓPEZ, DURAN, Rosalío. METODOLOGÍA JURÍDICA. Colección de Textos Jurídicos. Ed. IURE. México 2002.

MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Porrúa. México 1983.

ORTÍZ SOLTERO, Sergio Monserrit. RESPONSABILIDADES LEGALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. 3ª ed. Ed. Porrúa. México 2004.

OSORIO Y NIETO, César Augusto. DELITOS FEDERALES. 3ª ed. Ed. Porrúa. México 1998.

QUIROZ ACOSTA, Enrique. LECCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Ed. Porrúa. México 2002.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. DERECHO CONSTITUCIONAL Ed. Porrúa. México 1997.

SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. T. I Y II. Ed. Porrúa. México 1992.

TENA RAMÍREZ, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 34ª ed. Ed. Porrúa. México 2001.

TRIGUEROS GAISMAN, Laura. DICCIONARIO JURÍDICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Vol. II. Ed. Harla. México. 1995.

VALENCIA CARMONA, Salvador. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO A FIN DE SIGLO. México 1995.

VILLORO TORANZO, Miguel. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. 11ª ed. Ed. Porrúa. México. 1994.

WITKER VELÁZQUEZ, Jorge y Rogelio Larios. METODOLOGÍA JURÍDICA. Ed. Mc Graw Hill. Serie Jurídica UNAM. México 1997.

## LEGISLACIÓN.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Código Federal de Procedimientos Penales.
- Ley de Amparo.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

## OTRAS FUENTES.

- Enciclopedia Jurídica Ameba.
- [www.noticiasnacionales.com.mx](http://www.noticiasnacionales.com.mx)
- [www.georgetown.edu/pdba](http://www.georgetown.edu/pdba)
- [www.gi.grolier.com/presidents/ea/side/impeach.html](http://www.gi.grolier.com/presidents/ea/side/impeach.html).
- [www.jornada.unam.mx/](http://www.jornada.unam.mx/)
- [www.lopezobrador.org.mx](http://www.lopezobrador.org.mx)
- Periódico "La Prensa".
- Periódico "La Jornada".
- Periódico "El Universal".