

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN

TRABAJO DE TESIS:

“REFORMAS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
CONTEMPLADO EN EL ARTICULO 25 DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS”

SOLICITANTE:

ERWIN ALFONSO SALAS MONTOYA

NUMERO DE CUENTA:

09608214-0

ASESOR:

LIC. ERNESTO ANIBAL RIVAS ROMERO

TELEFONO:

58316744



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

- **A mi Amado Padre.** Primeramente a Mi Dios Padre que está en el cielo y que me ha bendecido tanto sin ser merecedor de todo ello, que me ha permitido nacer en este tiempo y en éste lugar, acompañándome a lo largo de mi vida, protegiéndome de accidentes y de los riesgos que existen en éste mundo imperfecto, y que por medio de Su **Espíritu Santo me ha guiado por donde El sabe que debo estar.** Y que hoy puedo decir que soy su favorito en otras palabras el **Consentido de D10S.**

- **A mi Señor Jesucristo.** Por permitirme conocerlo, por dejarme ser su seguidor, por enseñarme el valor del amor a los demás, así como la Humildad y la Paciencia, así como el orgullo de poder decir que soy Cristiano, por haber entrado en mi vida transformándola por completo y lo que es más importante aún: **por haber dado su sangre preciosa para perdón de todos mis pecados. Y así tenga que ir muchas veces al taller del maestro lo haré hasta poder ser merecedor de su bondad y amor infinitos.**

- **A mis padres.** A los amores de mi vida, que para criarme me han dado su vida completa, que me han amado sin condición alguna, que me han protegido contra todo y contra todos, e incluso llegaron a quitarse el pan de la boca para dármelo. A ellos que han sabido perdonar mis errores, que han estado cuando más los necesito sin reproches ni preguntas, y que con amor me han corregido cuando ha sido necesario. A **Mamá** que siempre tiene una sonrisa para mí y un beso tierno que disipa toda tristeza o preocupación; a **Papá** que detrás de esa cara seria está un hermoso ser lleno de amor, tierno y alegre que es capaz de

dar su vida para que a los suyos no les falte nada y que con una mirada dice más que mil palabras. A ellos que han sido mis aliados en mis triunfos así como en mis derrotas y que en cada paso que doy está el sello característico de ellos dos. A ellos que cada día al salir de casa me desean lo mejor y que al caer la noche no se duermen esperando verme entrar por la puerta y que solo hasta ese momento pueden dormir pues al fin la familia está completa. A Ellos (**Mich y Gordo**) Gracias.

- **A Toby.** Que hemos estado juntos prácticamente toda la vida y que tengo la seguridad que hasta el último día de mi vida también estarás ahí al pie del cañón, como lo has hecho hasta ahora. Sin ti la vida no sería la misma. Gracias Hijo.

- **A mi amigo y asesor.** Al Maestro Ernesto Rivas que más que un asesor es un amigo, confidente y maestro no solo de la Universidad sino de la vida, que me ha apoyado a lo largo de mi carrera y fuera de ella. Es de los mejores MAESTROS de la FES Acatlán y yo tengo el orgullo de considerarme uno de sus pocos verdaderos amigos. Gracias amigo Ernesto Rivas, sin usted esta Tesis no se hubiera concretado y Gracias por contagiarme de este amor a la Licenciatura en Derecho. Y tiene razón la carrera de Derecho está saturada pero no de abogados sino de ladrones, mediocres, coyotes, gracias por sacarme del montón y aprender a valorarme.

INDICE

INTRODUCCION

	Pág.
CAPITULO I	12
DECLARACION DE PROCEDENCIA	
1.1 Concepto de Declaración de Procedencia.....	13
1.2 Antecedentes históricos.....	15
A) La Residencia y La Visita.....	15
B) La Constitución de Cádiz de 1812.....	24
C) El Derecho Constitucional para la libertad de América Latina.....	24
D) El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.....	26
E) El Reglamento del Soberano Congreso.....	26
F) El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana.....	26
G) Comparación entre la Constitución Federal de 1824 y el Impeachment inglés.....	27
H) Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana.....	35
I) El Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836.....	35
J) Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana	41
K) El Decreto de Gobierno del 9 de julio de 1842.....	41
L) Segundo Proyecto de Constitución Política de 1842.....	42
M) Las Bases Orgánicas de la República.....	42
N) Ley de Organización del 23 de marzo de 1844.....	43
Ñ) Acta Constitucional y de Reforma.....	43
O) Dictamen y Proyecto de Constitución Política de 1856.....	43

P) Constitución Política de la República Mexicana de 1857.....	44
Q) El Decreto del Congreso de 1874.....	47
R) La Ley de Responsabilidad de 1896.....	48
S) El Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza.....	50
T) Constitución Política de 1917.....	50
1.3 Fundamentación Constitucional.....	50
1.4 Fundamentación General.....	63
CAPITULO II.....	66
PROCEDIMIENTO DE DECLARACION DE PROCEDENCIA	
2.1 Inicio del Procedimiento.....	67
2.1.1 ¿Quiénes son sujetos del procedimiento?.....	67
2.1.2 Autoridades competentes.....	67
2.1.3 Comisión Jurisdiccional.....	72
2.1.4 Inicio formal del procedimiento.....	77
2.1.5 Momento para el inicio.....	81
2.1.6 Ratificación y notificación de la denuncia.....	81
2.1.7 Plazo para el dictamen.....	84
2.1.8 Plazo para presentar pruebas.....	85
2.1.9 Alegatos.....	86
2.2 Función de la Sección Instructora.....	87
2.2.1 Integración.....	87
2.2.2 Funciones.....	87
2.3 Jurado de Procedencia.....	93

2.3.1 Erección de la Cámara de Diputados en Jurado de Procedencia.....	93
2.3.2 Caso Oscar Espinoza Villareal.....	98

CAPITULO III.....100

SUJETOS DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

3.1 Servidor público.....	101
3.1.1 Concepto de servidor público.....	102
3.1.2 Clasificación de los servidores públicos.....	107
3.1.3 Antecedentes del servicio público.....	109
A) Alemania.....	109
B) Argentina.....	111
C) Estados Unidos.....	111
D) Francia.....	112
E) Gran Bretaña.....	115
F) Italia.....	116
3.1.4 El servicio público en México.....	117
A) El Imperio azteca.....	117
B) El servicio público en el México colonial.....	120
C) México Independiente.....	122
D) México Contemporáneo.....	125
3.2 Análisis del artículo 110 Constitucional.....	127
3.2.1 Responsabilidad de los servidores públicos.....	135
3.2.2 Responsabilidad política.....	139
3.2.3 Responsabilidad administrativa.....	143
3.2.4 Responsabilidad civil.....	145
3.2.5 Responsabilidad penal.....	149
3.2.6 Prescripción.....	150

3.3 El fuero.....	152
3.3.1 Concepto de fuero.....	153
3.3.2 El fuero de inmunidad y de no procesabilidad.....	155
3.3.3 Finalidad del fuero constitucional.....	159
CAPITULO IV.....	164
CASOS DE PROCEDIMIENTOS DE DECLARACIONES DE PROCEDENCIA	
4.1 Caso Jorge Díaz Serrano.....	165
A) Fraude.....	166
B) Inicio del Procedimiento.....	166
C) Actuación de la Controlaría General de la Federación.....	167
D) Subcomisión de Examen Previo.....	168
E) Actuación de la Sección Instructora.....	170
F) Plazos.....	171
G) Pruebas.....	172
H) Dictamen de la Sección Instructora.....	173
4.2 Caso René Bejarano.....	175
4.2.1 Quién es René Bejarano.....	175
4.2.2 De qué se le acusa.....	176
4.2.3 Cronología del caso.....	176
4.2.4 Inicio del Procedimiento.....	178
4.2.5 Se conforma la Sección Instructora.....	179
4.2.6 Comienza el procedimiento.....	181
4.2.7 Declara René Bejarano.....	182

4.2.8 Aprueban dictamen.....	183
4.2.9 Votación del 22 de octubre 2004.....	184.
4.3 Caso Andrés Manuel López Obrador.....	192
4.3.1 Quién es Andrés Manuel López Obrador.....	192
4.3.2 Desacato judicial.....	195
4.3.3 Deficiencias jurídicas en el caso Andrés Manuel López Obrador.....	200
A) Investigación por parte del Ministerio Público.....	200
B) Pruebas nulas.....	201
C) Modificaciones a la suspensión del 14 de marzo de 2001.....	203
D) Inicio de averiguación previa.....	204
E) Irregularidades.....	209
4.3.4 Votación del día 7 de abril de 2005... ..	208
4.3.5 Dictamen aprobado.....	215
CONCLUSIONES.....	216
BIBLIOGRAFIA.....	222

INTRODUCCIÓN

¿QUE ES LA DECLARACION DE PROCEDENCIA?

Cabe puntualizar, que la Declaración de Procedencia por sí, no prejuzga sobre la culpabilidad del servidor público, sólo limita a hacer una exposición que establece la probable existencia del delito y probable responsabilidad del imputado, la consecuencia es poner a disposición de la justicia al legislador, para que sea un juez y el poder judicial, el que decida la culpabilidad o no del inculpado.

Como observamos, la Cámara se convierte así en verdadero órgano de control político entre lo órganos del poder publico, con un procedimiento dotado de garantías mínimas, tales como:

- **Derecho a la defensa**
- **Garantía de audiencia**
- **Ofrecimiento de pruebas entre otras**

Es importante recordar que el poder legislativo, debe velar por la protección de sus miembros, es por ello que surge la pregunta ¿Por qué entonces, hace la declaratoria de procedencia en contra de uno de sus miembros?

Esta respuesta, la podemos encontrar en las razones argumentadas por nuestro intérprete constitucional el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, que ha dicho:

“Los miembros del Poder Legislativo gozan de una inmunidad que se conoce entre nosotros como fuero constitucional. Esa prerrogativa es indispensable para la existencia de las instituciones que salvaguarda a virtud de la cual quienes la disfrutan tienen la facultad de no comparecer ante cualquiera jurisdicción extraña sin previa declaración del cuerpo o cámara a la que pertenece el acusado; y esa declaración debe ser remitida por mayoría de votos del número total de sus miembros. La norma constitucional que establece esto se informa en una necesidad política que descansa en impedir que la Cámara sea privada de uno o parte de sus miembros por intervención de una jurisdicción extraña y sólo puede suceder esto con la autorización que la propia Cámara dé en forma constitucional antes expresada; y si es verdad que el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un

poder frente a los otros, esto no implica revestir a sus miembros de impunidad, sino que condiciona la intervención de otras jurisdicciones ...”

Es así, que la inmunidad procesal, no es un privilegio personal, sino un mecanismo para salvaguardar la función constitucional de los órganos del poder público, es decir, se convierte en una circunstancia de interés público, pero la misma no debe convertirse en una situación de impunidad, es por ello, que la Cámara de Diputados debe salvaguardar el principio de igualdad ante ley, procediendo con la declaratoria de procedencia, para que el legislador responda por los hechos previsiblemente ilícitos en los mismos términos que todos los ciudadanos.

Cabe precisar, que existe una diferencia sustancial entre el juicio político y la declaración de procedencia.

Separamos los conceptos para una mayor ilustración, habida cuenta de que mientras el *Juicio Político es un proceso jurisdiccional que sanciona a los funcionarios con destitución y la posibilidad de inhabilitación para ejercer cargos públicos, independientemente de las responsabilidades penales a que haya lugar.*

Por otro lado, como hemos señalado, la *Declaración de Procedencia, sólo es un acto administrativo para retirar la inmunidad procesal en materia penal, para que el inculcado quede a disposición de la justicia.*

Otra diferencia sustancial, es el órgano que conoce de dichas figuras, pues en el juicio político es una actividad compartida entre las Cámaras de Diputados y Senadores; mientras la declaración de procedencia es una actividad exclusiva de la Cámara de Diputados.

CAPITULO I

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

1.1 CONCEPTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

La Declaración de Procedencia es un procedimiento administrativo que está vinculado a la materia penal, esto es, a los ilícitos que de esta naturaleza puedan cometer los servidores públicos que establece el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Bajo el sistema federativo: los funcionarios no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad, no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, si no congregarse asiduamente al trabajo disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley señala”¹

Este proceso exclusivo de la Cámara de Diputados es conocido en la práctica como desafuero.

Analicemos algunos conceptos de los que es la Declaración de Procedencia:

“Términos que sustituye al de declaración de desafuero. Procedencia, viene del latín *procedere* que significa adelantar, ir adelante, con el sentido pasar a otra cosa” o progresión, ir por las etapas sucesivas de (BDELC 1990). En español también se conoce con el nombre de antejuicio²

El término declaración de procedencia, antes denominado fuero constitucional es conocido con el mismo sentido de constituir una garantía a favor de personas que desempeñan determinados empleos o se ocupan en determinadas actividades, en virtud de la cual su enjuiciamiento se halla sometido a jueces especiales³

¹ Benito Pablo Juárez García

² Cárdenas, Raúl F. “Responsabilidad de los funcionarios públicos”, México, Ed. Porrúa. 1982

³ Corominas, Joan “Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana”, Madrid, Ed. Gredos 1990 5ª. Reimp. de 1a 3a. ed

- I. “Término introducido en el capítulo IV de la Constitución vigente en la reforma de 1982 que pretendió eliminar del vocabulario político el término de “fuero constitucional” (Vid. Infra, fuero constitucional). La declaración de procedencia se aplica para dar curso al procedimiento de responsabilidad penal en el artículo 111 constitucional, así como contra los gobernadores, diputados, y magistrados de las entidades federativas, cuando incurriesen en delitos federales. 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 enumerados, con el objeto de que las acusaciones temerarias, o sin fundamento no procedan contra el servidor durante el periodo de su encargo y pueda así desempeñarse libremente en el ejercicio de su función sin presiones por parte de acusaciones falsarias. Por otra parte, la constitución establece que claramente que la no declaración de procedencia no equivale a una exculpación del acusado, sino que suspende la tramitación de las etapas procesales correspondientes, las cuales pueden reanudarse, sin afectar las reglas de caducidad o prescripción, una vez que el servidor hubiese dejado el cargo que venía desempeñando.”⁴

1.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

Esta figura jurídica, establecida en el artículo 111 de la constitución Federal, tiene sus antecedentes, en varios ordenamientos de nuestra vida constitucional, entre los que destacan:

⁴ González Oropeza Manuel, “Experiencia parlamentaria de la responsabilidad de los servidores públicos”, en Las responsabilidades de los servidores públicos, México UNAM-Porrúa, 1984.

A) LA RESIDENCIA Y LA VISITA

En primer término el Juicio de Residencia tenía dos objetivos:

1) Cesar los actos violatorios

2) Investigar las conductas ilegales de los servidores de la Corona, pudiéndoles imponer en caso de ser culpables, penas tales como el resarcimiento pecuniario, la inhabilitación perpetua, el destierro, e inclusive la pena de muerte.

“Las personas que se sabían sin ninguna responsabilidad del juicio de residencia, sentían que esto era un motivo de honor y satisfacción para ella, de tal suerte que éste no era visto con desagrado por parte de los funcionarios públicos, que estaban seguros que sí habían procedido con honestidad, este proceso significaba un motivo de halago”.

Para algunos autores el juicio de residencia nació en España en el año de 1501, bajo el reinado de Isabel la Católica al nombrarse a Nicolás de Ovando Gobernador de las Indias, quién recibió instrucciones para efectuar residencia a su antecesor Francisco Bobadilla, y con este acto quedó establecido el juicio en cuestión.

Por su parte, el Dr. José Barragán, nos señala que “la residencia tiene su origen en el Derecho Romano, se consagra en las Siete Partidas, y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al nuevo mundo descubierto, terminarán arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicaría dicho juicio hasta llegada la Independencia”.

Cabe destacar que la regulación de este juicio se llevó a cabo a través de diversos cuerpos legislativos, entre los que se encuentra la Recopilación de Leyes de India, ordenada por Real Cédula expedida por Carlos II, el 18 de mayo de 1680.

Ahora bien, es de notar que la primera residencia en el macizo continental, tuvo como sujeto presunto responsable al propio Hernán Cortés. Esta residencia fue ordenada por Carlos V, en virtud de los informes recibidos, provenientes éstos de los enemigos del conquistador, que aprovecharon la ausencia de éste de las tierras mexicanas, pues durante veinte meses (1524-1526) emprendió una desafortunada expedición a Centroamérica, que lo único que le produjo fue meterse en Honduras.

Joseph Scharman, escribió que la residencia que buscaba seguirle a Cortés no tuvo éxito, pues:

“Tres altos comisarios fueron designados, uno tras otro, pero ninguno de ellos hizo cosa alguna. El primero Luis Ponce de León, llegó el 3 de julio de 1526, pero murió el 20 del mismo mes, a causa de cierta epidemia que mató a otras 30 personas que venían en la misma flota. Los enemigos de Cortés propalaron el rumor de que éste había envenenado a Ponce de León, con queso y arsénico. En su testamento Ponce de León nombró a Marcos Aguilar como sucesor suyo, pero éste era tuberculoso y murió el 1° de marzo de 1527. También éste nombro un sucesor, en la persona de Estrada, quien se limitó a seguir a Cortés hasta que abandonara la ciudad de México, y se retirase a su palacio de Coyoacán”.⁵

⁵ Morales Paulín, Carlos, “La responsabilidad política como instrumento para el control constitucional”, México TSJ Tlaxcala, 2004

De la residencia resultó la decisión del rey de revocar los poderes de gobierno de Cortés (ya suspensos como resultado del juicio), y nombrar la primera audiencia gubernativa que demostraría los fracasos de los gobiernos colegiados, sirviendo así de tesis para el advenimiento de la figura del virrey.

Es de esta manera como la residencia se fue perfeccionando paulatinamente, a través de su reglamentación específica para tierras americanas, de tal suerte que el Libro 5º, Título 15 de la Recopilación de Leyes de Indias, trata “de las residencias y jueces que la han de tomar”.

Por su importancia, citaremos brevemente el contenido fundamental de algunas disposiciones.

La Ley Primera ordenó que la residencia de los Virreyes debía substanciarse en un término de seis meses, con el fin de dar certidumbre de su resultado a los Ministros y vasallos de las indias. La Ley Tercera establecía el practicar residencia antes de que salgan de sus ciudades con motivo del traslado de sus funciones a los Presidentes, oidores, Alcaldes del Crimen y Fiscales promovidos de una audiencia a otra.

La ley Cuarta indicaba el deber de seguirse residencia a los gobernadores que habiendo sido designados por tiempo indeterminado fueran removidos del cargo; La Ley Quinta indicaba que en el caso de los cargos perpetuos la residencia se practicaría cada cinco años.

En La Ley Veintisiete se consignaba que la residencia debía ser objeto de publicidad a efecto de “llevar la noticia de los indios”.

La Ley Veintinueve disponía un término de sesenta días para la residencia siempre y cuando no hubiera demandas públicas, de existir éstas el término se ampliaba otros sesenta

días. La Ley Treinta y dos imponía los Jueces de residencia, el procurador, los buenos y malos procedimientos de los residenciados. La Ley Treinta y cuatro obligaba a los jueces a remitir a los Tribunales de cuenta los adeudos y faltantes de la hacienda.

La Ley Treinta y Seis, rezaba que:

“Los corregidores de nuestra Real Hacienda y causa pública para cuyo remedio mandamos que todos los corregidores y Alcaldes Mayores, que fueran alcanzados en alguna cantidad, por haberla retenido en su poder, así de nuestra hacienda como de Encomenderos, indios o doctrineros, sean condenados a perpetua privación de oficio y desterrados por seis años a la guerra de Chile, siendo en las provincias de Perú o a otro semejante en las de Nueva España, la cual se ejecute sin remisión, sin dispensación alguna, y que habiéndole dado expresión contra sus bienes, no hallándolos se proceda contra sus fiadores oficiales reales, que hubieron recibido las fianzas y contra los capitulares ante quien se hubiese dado, obligándolos a que prorratien el alcance”

Por su parte, en la Ley Cuarta de la propia Recopilación, se establecía:

“Declaramos y mandamos, que las sentencias definitivas pronunciadas en residencia sobre cohechos, baraterías o cosas mal llevadas contra gobernadores y sus oficiales, en que la consideración no exceda de veinte mil

maravedís, sean ejecutadas luego en las personas y bienes de los culpados y si excediese en esa cantidad, las hayan de depositar, como en los capítulos de Corregidores y jueces de residencia que sobre éste disponen y se han de guardar y cumplir y que sin embargo de cualquiera apelaciones que por su parte se interpongan...”

Por último, la Ley Cuarenta y Nueve precisaba:

“Considerando que las leyes se deben ajustar a las provincias y a las regiones para donde se hacen y que las Indias son tan distintos de estos reinos, que cuando nuestros consejos se llegan a ver y determinar las visitas o residencias, son muertos los comprendidos en ella y cuando conviene remediar los excesos de tratar y contratar los Ministros en que pocas veces deja de intervenir fuerza baratería o fraude de Hacienda Real; declaramos y mandamos que en todas las provincias de Indias, islas y tierra firme seguido del mar océano los cargos de tratos y contratos de todos los Ministros que nos sirven y sirvieran, así en plazas de asientos como de otros oficios y cargos temporales de paz y guerra, cuenta y administración de nuestra Real Hacienda, y en toda contra cualquier forma, sin excepción personas, hayan de fallar y fallen contra sus herederos y fiadores en lo tocante a la pena pecuniaria...”

Tomando en cuenta lo transcrito, podemos concluir que las principales características de la residencia eran:

- 1.- El carácter universal o ilimitado de las causas de responsabilidad, aguisa de ejemplo, generaba cargos “los agravios a los naturales de la Nueva España, tratando mal a su persona llevándoles sus haciendas injustamente”
- 2.- El carácter de publicidad que obliga a difundir el inicio del juicio a través de pregón, con el fin de que se presentaran todas aquellas acusaciones a que haya lugar
- 3.- El carácter de generalidad, pues la residencia obligaba y eran sus sujetos todas las autoridades, sin importar su jerarquía, forma de nombramiento o fuero
- 4.- El carácter inquisitivo a pedimento de parte
- 5.- El carácter de restitución del o de los derechos violados.

De los aspectos apuntados, destacamos las palabras del Dr. Carlos Mario Vargas Gómez:

“El estado Español, el funcionario o servidor propiamente dicho y el pueblo americano, conforman una trilogía de intereses y equilibrio, que hicieron del juicio de residencia una verdadera institución popular, que en su época sirvió para en lo posible, los males propios de

una administración compleja y variada que actuaba lejos de los órganos complejos, competentes y originarios.”

Por su parte, la acreditada opinión de José María Ots Capdequí, señala que sin extremos de fatalidad u optimismo de sus estudios sobre expedientes concretos de residenciados se desprenden las siguientes conclusiones:

a) No se evitaron las extralimitaciones, pero no prevaleció la impunidad para los desmanes realizados

b) Se acogieron con facilidad toda clase de denuncias y quejas, lo mismo las que provenían de los propios particulares perjudicados, que las presentadas por algunos funcionarios contra sus inmediatos superiores

c) No se estimó necesario que el desafuero denunciado encuadrarse precisamente dentro de las figuras de delito entonces conocidas; la simple negligencia y aún el mero error no disculpable, acarrearón sanciones más o menos proporcionadas con las infracciones cometidas

}

d) Nadie, por elevado que fuera su puesto, pudo considerarse libre de una orden punitiva llegada desde España; lo mismo se castigó a simples Regidores y Alcaldes Ordinarios, que a Oficiales de Real Hacienda, Gobernadores y Oidores de las Audiencias, Presidentes y Virreyes, sin excluir a las autoridades eclesiásticas

e) Se impusieron amonestaciones y represiones públicas, multas en cuantía mayor o menor, suspensiones de empleo y sueldo, reintegros a la Real Hacienda de cantidades

indebidamente percibidas o satisfechas indebidamente, entre otros, todo ello sin perjuicio de las penas que pudieran corresponder en casos de gravedad mayor

f) Todo este rigor punitivo se manifestó, sin embargo, de manera más acusada, en la defensa de los intereses del Fisco que en la protección política de los súbditos”.

En el inicio de este inciso asentamos que dos eran las figuras del derecho indiano encargadas de conocer de las quejas que por motivo de la conducta de los servidores se generaran, estas figuras fueron los juicios de residencia y de visita. Del primero ya nos hemos ocupado; del segundo es decir de la visita, ésta era secreta, y abarcaba a todos los funcionarios de una región o provincia, y “ninguno de ellos, en particular sabía si se le hacían cargos, de qué, ni por quién, ni aún después de que se encontraba culpable y se le sentenciaba no por Visitador, quien formulaba el sumario que debería remitirse cerrado y sellado al Consejo de Indias, si no por éste”

Los integrantes del Consejo de Indias no estaban sujetos al juicio de residencia, pero sí lo estaban al procedimiento de visita, en tal sentido, el propio Rey Carlos V, efectuó una visita al referido Consejo, encontrando culpables al Dr. Beltrán, en Perú, y por haber recibido dádivas del Almagro y Pizarra; también se encontró culpable al Licenciado Don Juan Suárez de Carvajal, obispo de Lugo, los actos que generaron su responsabilidad no se especifican, lo que si queda claro es la pena, consistente en la separación del cargo y el pago de una multa de siete mil pesetas.

Podemos apuntar que a diferencia del juicio de residencia, la visita:

- 1.-Estaba menos reglamentada por lo cual se podía practicar en cualquier momento dado la discrecionalidad de la autoridad

2.- Había dos órganos que participaban en el procedimiento, el primero realizaba la instrucción (visitador), el segundo dictaba la sentencia (consejo de Indias)

3.- Existían servidores a los que se les aplicaba exclusivamente la visita, sin ser objeto de residencia

Cabe destacar, que curiosamente en la Comisión Nacional de Derechos Humanos los funcionarios encargados de investigar las presuntas violaciones a los derechos fundamentalmente del hombre, recibe la nomenclatura de visitador; idéntico nombre reciben los funcionarios del Congreso de la Judicatura Federal, encargados de inspeccionar a los órganos jurisdiccionales.

B) LA CONSTITUCIÓN DE CADIZ DE 1812

En sus artículos 131 fracción XXV, 228,229, 254 y 261, reguló el procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho y demás servidores públicos, ante las Cortes Generales.

De dicha disposición constitucional, se derivaron la Ley de responsabilidad de magistrados, jueces y empleados públicos del 24 de marzo 1813, así como la Orden por la que quedan suspensos de sus funciones todos aquellos a quienes mande formar causa por infractores de la Constitución del 30 de marzo 1813.

C) EL DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA

La Constitución de Apatzingán de 1814, en sus artículos 59, 120, 146, 147, 149, 150, 224, al 228, estableció hacer efectiva ante el Supremo Congreso, la responsabilidad de los individuos de las supremas corporaciones.

Por su parte, el artículo 227 de la Carta de 1814, indicaba que el Tribunal de Residencia resolvería sobre la comisión de delitos por parte de los Diputados, quienes conforme al artículo 59 del mismo ordenamiento:

“Serán inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo ni caso podrá hacérseles cargo de ellas; pero se sujetarán al Juicio de Residencia por la parte que les toca en la administración pública, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los del Estados, señaladamente por los de ineficiencia, conclusión y dilapidación de los caudales públicos”.

Agregaba el artículo 228 que le correspondería al Supremo Congreso el determinar “si ha o no lugar a la formación de causa de sus integrantes, y de encontrar ésta procedencia remitiría lo actuado al Tribunal de Residencia quien resolvería en definitiva.”

Es importante resaltar que de acuerdo con el artículo 227 serían responsables los miembros del Supremo Gobierno por violentar lo preceptuado en el artículo 166 relativo al derecho de todo ciudadano arrestado, a ser remitido dentro de las siguientes cuarenta y ocho horas del acto que le privó de su libertad ante el Tribunal correspondiente, entregando a éste copia de lo actuado.

Como podemos ver la residencia contenida en la Constitución de 1814 continuaba la tradición de la residencia colonial, por cuanto hace a sus fines de protección de los derechos fundamentales y sanción al funcionario responsable de la violación.

Como es lógico suponer, algunos principios de la residencia contenidos en la Carta de Apatzingán estuvieron inspirados en el artículo 372 de la Constitución de Cádiz de 1812, que establecía que las “Cortes en sus primeras sesiones tomarán en consideración las infracciones de la Constitución que se les hubieron hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieron contravenido a ella.”

El contenido del precepto anterior está sustancialmente presente en el artículo 225 del documento promovido por Morelos, pues tal número prevenía que “dentro del término perentorio de un mes, después de erigido el Tribunal, se admitirán las acusaciones a que haya lugar contra los respectivos funcionarios y pasado ese tiempo no se oirá otra, antes bien se darán aquellos por absueltos, y se disolverá inmediatamente el Tribunal a no ser que haya pendiente otra causa de inspección.”

D) EL REGLAMENTO PROVISIONAL POLITICO DEL IMPERIO MEXICANO

Del 18 de diciembre de 1822, en sus artículos 62 al 64 y 79, delimitó para los jueces, magistrados, secretarios de Estado y Despacho, un procedimiento para que se declare ha lugar a exigir responsabilidad.

E) EL REGLAMENTO DEL SOBERANO CONGRESO

Del 25 de abril de 1823, en sus artículos del 44 al 48, reguló un procedimiento, para exigir responsabilidad a uno de sus miembros, estableciendo el llamado mecanismo de la declaratoria de que ha lugar a la formación de la causa.

F) EL PLAN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA NACIÓN MEXICANA

Del 16 de mayo de 1823, en su artículo 8 estableció el mecanismo de la declaratoria de que ha lugar a la formación de causa en contra de Diputados, Secretarios de Estado, Magistrados y Diputados de los congresos provinciales.

G) COMPARACION ENTRE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824 Y EL IMPEACHMENT INGLES

Del 4 de octubre de 1824, en sus artículos 38 al 40, estableció la declaratoria de que ha lugar a la formación de causa en contra del Presidente de la Federación, los miembros de la

Corte Suprema de Justicia y los Gobernadores de los Estados a través de gran jurado por una de las cámaras del Congreso.

De la Constitución de Apatzingán pasamos a la Constitución primera del México independiente; es decir, la Carta de 1824, que tuvo en Miguel Ramos Arizpe y en Valentín Gómez Farías a sus principales arquitectos.

Es bien sabido que esta Constitución adoleció de ciertas características, entre las que destacan “el contenido disperso de algunos derechos individuales, pero sin hacer mención de recurso alguno para garantizar su respeto.”

En realidad estas particularidades no son sino un reflejo de la marcada influencia de las Constituciones de Cádiz y del Estados Unidos, dejándose lejos la referencia de un documento que si bien tomó como base la Constitución gaditana, la sensibilidad de sus creadores produjo una Carta de un alto contenido social más apegado a las realidades nacionales, nos referimos a la Carta de Apatzingán ; sin embargo, es así, como en la Constitución de 1824 se comienza a sentir en el régimen de responsabilidad la influencia del derecho norteamericano con sus antecedentes ingleses.

En efecto, la Carta de 1824 recogió del derecho norteamericano los principios del régimen de responsabilidad que a su vez se nutrió de la figura de impeachment inglés.

El impeachment inglés es definido por Hallam como “una solemne acusación contra cualquier individuo hecha por la Cámara de los Comunes, ante la barra de la Cámara de los Lores”.

Llama la atención que en la definición se desprenda, que cualquier ciudadano pueda ser sujeto al impeachment inglés, en efecto, pues así lo demuestra el antecedente del primer

impeachment del que se tiene noticia, que sucedió en el año de 1376, instaurándose los cargos en contra del Lord Lamiter consejero privado del rey y en contra de Richard Lyons comerciante. La sentencia para el primero fue la separación de su cargo, condena a prisión y el pago de una multa.

Como podemos observar, en los puntos resolutiveos de impeachment, se resumen los efectos que hoy por separado guardan los cuatro tipos de responsabilidad en México (administrativa o política “separación”; penal “prisión”, y civil “reparación pecuniaria del daño”).

Debemos apuntar, que Lord Lamiter consiguió del rey su absolución, hecho que motivó a los Comunes a petitionar que en lo sucesivo, todas aquellas personas encontradas culpables en impeachment, quedarían privadas para volver a desempeñar una tarea del Estado, nace así la sanción de la inhabilitación, que sería afianzada después de los hechos que hicieron que el 30 de enero de 1649 rodará la cabeza del Rey Carlos I, tras haber sido juzgado por el parlamento por los cargos de tirano, traidor, homicida, y enemigo público de la Commonwealth. “La experiencia traumática de la muerte del Rey Carlos y los excesos del gobierno puritano del Lord Protector, Oliver Cromwell, hicieron pensar (a los ingleses) en la ventaja de conservar la forma de gobierno monárquico, dirigir las consecuencias del impeachment, hacía la pérdida del cargo (e inhabilitación) y no de la vida del rey”.

La figura del impeachment es introducida a la nación norteamericana, que de acuerdo al Doctor Manuel González Oropeza:

“Se debió al Plan Carolina del Sur y a la argumentación de Gouverneur Morris en el Constituyente de Filadelfia, la fijación del procedimiento de una Cámara de representantes acusadora. El juzgador fue determinado gracias al constituyente David Brearley que propuso, y

se aprobó, que fuera el Senado y no la Suprema Corte porque podía desestabilizar a los otros poderes.”

Agrega el jurista que en las Constituciones de Virginia y Delaware, se asentó que la responsabilidad política sólo podía exigirse después de dejar el cargo, por lo que “favorecieron la reelección de los ejecutivos para que hubiera mayor período en el que se pudiera exigir dicha responsabilidad en caso de haberla”

En la Constitución Norteamericana, correspondió a Alexander Hamilton y James Wilson el establecimiento y modalidades del impeachment norteamericano, en el que se pueda someter a “juicio a todos los funcionarios civiles, mientras que en Inglaterra pueden quedar sometidos al procedimiento [...] todos los ciudadanos del país; se exceptúa de aquella disposición norteamericana sólo a los miembros de las fuerzas armadas y a los del Congreso, pues estos últimos son juzgados por sus respectivas Cámaras”.

Así el artículo II, Sección IV de la Constitución de Estados Unidos, dispone que:

“El Presidente, Vicepresidente, y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán removidos de sus cargos cuando sean acusados y convictos, en juicio político, en traición, cohecho y otros crímenes o delitos.”

De acuerdo al artículo I, sección 2ª, Punto 5, la Cámara de Representantes “tendrá el poder exclusivo de acusar a los funcionarios públicos ante el Senado”, éste de conformidad con el mismo artículo I, sección 3ª, Punto 6, “tendrá la facultad exclusiva de juzgar todas las acusaciones formuladas por la Cámara de Representantes. Cuando sesionen con tal objeto, sus miembros prestarán juramento o promesa formal de cumplir fielmente sus tareas. Cuando

se juzgue al Presidente de la Corte Suprema; nadie podrá ser declarado culpable si no por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes.”

Por último el punto 7°. De la sección 3ª del artículo I, señala que el “fallo en los casos del impeachment, no tendrá más efecto que el de la destitución del cargo e inhabilitación para ocupar ningún cargo de honor, de confianza a sueldo de los Estados Unidos; pero el convicto quedará sujeto a acusación, juicio, sentencia y castigo conforme a la ley.”

De esto último podemos inferir que el impeachment, norteamericano reúne los efectos del juicio político, y de la declaración de procedencia en el caso de los funcionarios otrora con fuero.

Observados los aspectos que la Constitución de los Estados Unidos le reserva al régimen de responsabilidades, volvemos nuestra atención a la primera Constitución del México independiente.

En la Carta de 1824 se estableció en su artículo 164, la obligación del Congreso para dictar “todas las leyes y decretos que crea conducentes, a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta Constitución o el acta constitutiva.”

Este deber del Congreso no se cumplió, pues fue hasta 1870, que se promulga la primera Ley sobre las llamadas responsabilidades oficiales, la cual por su fecha de promulgación amparó su existencia en la Constitución del 1857, y no en la Carta del 24 en comento.

La Constitución de 1824 siguiendo fundamentalmente el espíritu de la Constitución norteamericana, dispuso en su artículo 38, la facultad materialmente jurisdiccional del congreso para conocer de los procesos accionados por las faltas y delitos de los más altos funcionarios

del Pacto Federal. De esta forma, el artículo 38, facultaba a cualquiera de las dos Cámaras para erigirse en gran jurado para conocer sobre las imputaciones hechas:

I.- Al Presidente de la federación por incurrir en cualquiera de los siguientes delitos: traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo; así como “por actos dirigidos manifestadamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores o diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma”

II.- A los miembros de la Suprema Corte y a los secretarios de despacho, por cualquier delito cometido durante el tiempo de su encargo

III.- A los Gobernadores de los Estados, por infracciones cometidas a la Constitución y leyes federales, por inobservancia a las instrucciones del Ejecutivo Federal “que no sean manifestadamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión”, y también por la promulgación de leyes o decretos de las autoridades locales cuyo contenido sea contrario a la Constitución o a sus leyes secundarias”

Por su parte, el artículo 39 de la Constitución del 24, transcribiendo el término con que en Estados Unidos se conoce a la Cámara de Diputados, establecía:

“...la cámara de representantes hará exclusivamente de gran jurado, cuando el presidente o sus ministros sean acusados por actos en que haya

intervenido el senado o el consejo de gobierno [entiéndase Comisión Permanente] en razón de sus atribuciones. Esta misma acusación contra el vicepresidente, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino”.

En tanto que del artículo 40, se desprende que las resoluciones del gran jurado del que nos habla el artículo 38, tienen como fin suspender del cargo al presunto responsable y ponerlo a disposición del Tribunal correspondiente. Este Tribunal era la Corte Suprema de Justicia, pues el artículo 137, fracción V, inciso Primero, le atribuía a la Corte la facultad de conocer “las acusaciones que remuevan al Presidente y Vicepresidente según los artículos 38 y 39, previa declaración del artículo 40”.

El mismo artículo y fracción en su inciso Tercero, le reitera a la Corte esta facultad en los supuestos de “los gobernadores de los Estados en los casos de que el habla el artículo [...] previa la declaración prevenida en el artículo 40”.

Por último, el inciso Cuarto del idéntico artículo y fracción, rezaba la atribución de la Corte para conocer de los asuntos litigiosos entablados en contra de los secretarios de despacho, según lo prevenido en los artículos 38 y 40.

Cabe resaltar que de acuerdo al artículo 119 “los secretarios de despacho serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con su firma contra esta Constitución, el acta constitutiva, leyes generales y constituciones particulares de los Estados.”

Sobre los delitos en que incurrieran los Senadores y Diputados, el artículo 43 de la Carta de 1824, establecía que los legisladores sólo podrían ser acusados ante sus respectivas

cámaras, tanto a lo largo de su ejercicio como dentro de los dos meses siguientes concluidos éste.

Al igual que el artículo 40; el 44 establecía que de encontrarse culpable el funcionario por los dos tercios de la cámara que conozca el asunto, la resolución traerá aparejada la suspensión del infractor y su consignación ante el Tribunal.

En complemento a lo anterior, el artículo 137, fracción V, inciso Segundo consignaba la atribución de la Corte para conocer “de las causas criminales de los diputados y senadores indicadas en el artículo 43; previa declaración de que habla el artículo 44.”

Para garantizar el cumplimiento de las resoluciones que emitan las Cámaras erigidas en jurado, el artículo 46 establecía la facultad de cada cuerpo legislativo para librar todas las órdenes necesarias con el fin de alcanzar el acatamiento de sus decisiones. Este mismo artículo obligaba al Presidente a ejecutar tales resoluciones “sin poder hacer observaciones sobre ellas”.

En torno a las atribuciones de la Corte en materia de responsabilidades, debemos agregar que, el artículo 137 fracción V, Quinto y Sexto, establecían la facultad del máximo Tribunal, para conocer de los asuntos criminales y civiles de los empleados del servicio exterior y de la hacienda pública.

Por último, el artículo 110 en su fracción XX facultaba al Presidente de la República para “suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aún de la mitad de su sueldo por el mismo tiempo, a los empleados de la federación, infractores de sus órdenes o decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo.”

Como podemos ver, de esta fracción se desprenden, los antecedentes de las responsabilidades administrativa y penal. La primera, también conocida como la facultad disciplinaria, fue explicada por Teodosio Lares a la luz de la Constitución de 1824 señalando que: *“Todos los agentes del poder ejecutivo, de cualquier carácter que sean, se hallan sujetos a los actos de disciplina que el gobierno puede ejercer en cada uno de ellos.”*

Y agregaba el autor que no importaba la naturaleza de la función, ni el tipo de nombramiento que dé origen al trabajo público, pues toda sanción disciplinaria debe estar apoyada en la ley, frente a lo cual no pueden caber distinguidos por las calidades del servicio que se preste.

H) LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA

El 29 de diciembre de 1836, en la Segunda, Tercera, Cuarta y Quinta ley, establecieron mecanismos para el enjuiciamiento de funcionarios públicos, entre los que sobresale la declaratoria de que ha lugar a la formación de la causa. Sobresaliendo la Tercera ley, con plazos, requisitos, formalidades y garantía de audiencia, penas y separación del cargo.

I) EL PROYECTO DE REFORMAS A LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

El 30 de junio de 1840, en sus artículos 63, 69, 118, 116, 117 y 160, definieron el mecanismo de gran jurado para emitir la declaratoria de que ha lugar a la formación de causa

contra el Presidente de la República, secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y de la marcial, así como a los gobernadores de los departamentos.

La primera disposición que se nos revela interesante es el artículo 11, fracción IV de la Ley Primera, esta prescripción asentaba que los derechos de ciudadano se desprende una *capitis deminutio* que tiene como causal el quebrantamiento al principio de honradez a cargo de todo servidor público.

Por otra parte, el artículo 3 en su fracción V de la Ley Segunda, señalaba que la omisión de la elección el día fijada para ello, así como el no envió del acta correspondiente a la Secretaría de la Cámara de Diputados, daría lugar a la responsabilidad de las juntas departamentales, buscaba garantizar al sano desarrollo de las elecciones.

Es bien sabido que a través de la Ley Segunda de 1836 se estableció un Supremo Poder Conservador cuyo fin primordial era precisamente “conservar” el orden legal. Este Supremo Poder podía anular actos ilegales así como suspender, por no decir desaparecer, a los Poderes responsables de la transgresión a la norma, para el tópico que nos ocupa es interesante la atribución del Poder Conservador, para de acuerdo con el artículo 12, fracción IV, “declarar, por excitación del Congreso General, la incapacidad física o moral del Presidente de la República, cuando le sobrevenga.”

La Tercera Ley de 1836 dedicada al Poder Legislativo, dispuso en sus artículos 47, 48, 49 y 50 las funciones materialmente jurisdiccionales, ejercidas en razón a las responsabilidades de los servidores del Estado.

El primero de los artículos invocados, es decir el artículo 47, señalaba el fuero y requisito de procedencia o desafuero de determinados funcionarios, el artículo prohibía todo

proceso penal en contra del Presidente de la República por la presunta comisión de delitos comunes, esta protección iniciaba a partir del día de su nombramiento hasta un año después de terminado su encargo.

En el caso de Senadores y Diputados estos no podrían ser sujetos a proceso penal desde el día en que iniciara su gestión hasta dos meses posteriores de concluida ésta. Por lo que hace a los Ministros de la Corte, consejeros, Gobernadores de los departamentos y Secretarios del despacho, éstos sólo podían ser acusados ante la Cámara de Diputados.

El artículo 48 indicaba el fuero del Presidente de la República por la comisión de delitos oficiales durante el mismo tiempo que fijaba el artículo 47, pero en el caso del resto de los funcionarios estos serían acusados ante la Cámara de Diputados quien actuaría como órgano instructor, llevando al Senado el expediente para que este órgano colegiado fallara en definitiva. Las sanciones a imponer serían la destitución y/o la inhabilitación temporal o perpetua, *“pero si del proceso resulta ser, a juicio del mismo Senado, acreedor a mayores penas, pasará el proceso al tribunal respectivo para que obren según las leyes.”*

Las causas que podrían motivar un proceso ante las Cámaras eran:

- 1.- La no celebración de elecciones o el no envío del acta resultado de los comicios. (Ley Segunda, artículo 3, fracción V)
- 2.- La no elección del elector por parte de las juntas departamentales. (Ley Cuarta, artículos 2 y 3)
- 3.- El no cumplimiento de los requisitos legales para ser gobernador. (Ley Sexta, artículo 6, fracciones I, II, III, IV).

Por su parte, el artículo 49 de la Ley Tercera establecía que *“en los delitos comunes, hecha la acusación, declarará la Cámara respectiva si ha o no lugar a la formación de causa; en caso de ser la declaración afirmativa, se pondrá al reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado. La resolución afirmativa sólo necesitará la confirmación de la otra Cámara, en el caso de ser acusado el Presidente de la República.”*

Por último el artículo 50 de la Ley Tercera, indicaba que la *“declaración afirmativa [de desafuero], así en los delitos oficiales como en los comunes, suspenden al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.”*

La Cuarta Ley de 1836 organizaba al Poder Ejecutivo, de esta manera su artículo 13 rezaba que *“cuando al Presidente le sobrevenga incapacidad física o moral, la excitación de que habla el párrafo cuarto, artículo 12, de la Segunda Ley Constitucional, deberá ser votada por las dos terceras partes de los individuos presentes de la Cámara de Diputados, y confirmada por la mayoría absoluta de individuos que deben componer el Senado.”*

Entre tanto el artículo 17 fracción XXII de la Cuarta Ley daba origen a la facultad disciplinaria del Poder Ejecutivo, al otorgarle la atribución de *“suspender de sus empleos, hasta por tres meses y privar de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de su nombramiento, infractores de sus órdenes y decretos, y, en el caso que crea debérseles formar causa, pasará los antecedentes al tribunal respectivo”*.

Por su parte, el artículo 19 consagraba la responsabilidad de los Secretarios de despacho por autorizar con su refrendo todo acto conculcatorio del orden legal. En relación a lo anterior el artículo 32 agregaba la responsabilidad de los “ministros” por la no observancia de las leyes que les correspondan aplicar.

La Quinta Ley del 36 estructuraba al Poder Judicial de la República Mexicana, esta norma dispuso en su artículo 9 que los integrantes de la Corte no podrían ser acusados ni civil ni penalmente, salvo siguiendo los requisitos de procedencia expuestos con anterioridad.

Declarado el desafuero o procedencia de los altos funcionarios, correspondería a la Corte de conformidad con el artículo 12:

- Conocer los asuntos civiles y penales que se promovieran en contra de los integrantes del Supremo Poder Conservador.
- Conocer los asuntos civiles y penales que se promovieron en contra del Presidente de la República, Diputados, Senadores, Secretario del despacho, Consejeros y Gobernadores de los departamentos.
- Conocer desde la primera instancia de los asuntos civiles y penales por delitos comunes, que se entablarían en contra de los Gobernadores y los Magistrados de los Tribunales Superiores de los departamentos.

Además conforme a las fracciones VII y X de los citados artículos y Ley, tocaría a la Corte:

- Conocer de los asuntos de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos.
- Conocer las causas criminales que deban formarse contra los subalternos inmediatos de las mismas Cortes, por faltas, excesos o abusos cometidos durante el ejercicio de sus encargos.

En materia de responsabilidades, correspondería a los Tribunales Superiores de los departamentos de acuerdo al artículo 22 fracción II, el conocer de tales responsabilidades, así como de las causas civiles y penales en que incurrieran los jueces inferiores del territorio que corresponda. De igual manera, conocerán de los procedimientos instaurados en contra de los subalternos y dependientes del Tribunal, por faltas, abusos o excesos producidos a lo largo de su función pública.

El artículo 31 indicaba que los cargos de fiscales y miembros de la Corte serán perpetuos, entiéndase inamovibles, salvo por los motivos consignados en las Leyes Segunda y Tercera vistos pretéritamente.

Trascendentes son a nuestro juicio los artículos 36, 37 y 38 pues el primero de los artículos invocados reconocía la acción popular en contra de los magistrados y jueces, cuando éstos sean presuntamente responsables de los delitos de cohecho, soborno y baratería.

El artículo 37 prevenía que toda inobservancia de los principios procesales en materia civil produciría la nulidad del acto y generaría la responsabilidad del juez.

Por su parte la Sexta Ley de 1836 estaba dirigida a organizar la división interior de la República y sus pueblos, de tal suerte que el artículo 7 fracción V les reconocía a los Gobernadores la facultad de remover a los prefectos y subprefectos del departamento, oyendo previamente el dictamen de la junta departamental.

Entre tanto la fracción VII del mismo establecía la atribución del Gobernador para *“suspender hasta por tres meses, y privar aún de la mitad del sueldo por el mismo tiempo, a los empleados del departamento.”*

De acuerdo al artículo 14 fracción X, tocaría a las Juntas departamentales el promover o excitar al Supremo Poder Conservador para que declare, cuando esté el Presidente de la República obligado a renovar todas las carteras de la administración por el bien de la Nación.

Para concluir, debemos destacar que el último de los artículos de la Séptima y también última Ley de 1836 consagraba que todo funcionario público, al tomar posesión, prestará juramento de guardar y hacer guardar, según le corresponda, las leyes constitucionales, y será responsable por las infracciones que cometa o impida.

J) PRIMER PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA

El 25 de agosto de 1842 en los artículos 84, 85, 128, y 169, propone la forma para la declaratoria de haber lugar a la formación de causa en el caso de diputados contra secretarios de despacho, senadores, ministros, de la Suprema Corte de Justicia y de la marcial, gobernadores de los departamentos y ministros del tribunal; en el caso de senadores contra los diputados y en su conjunto contra el Presidente de la República y la Corte de Justicia.

K) EL DECRETO DE GOBIERNO DEL 9 DE JULIO DE 1842

Antonio López de Santa Anna a través de los artículos 1º, 2º y 3º, establece el modo de juzgar a los individuos del Congreso Constituyente en la declaración de haber lugar a la formación de causa contra miembros del congreso.

L) SEGUNDO PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1842

En su artículo 76 establece la formación de Gran Jurado de hecho para la declaratoria de haber lugar a formación de causa contra el Presidente, los ministros y los Gobernadores de los departamentos.

En sus artículos 73, 74, 93, 119, y 138, establece la formación de Gran Jurado para la declaratoria de haber lugar a la formación del mismo para la declaratoria contra los miembros de

una u otra Cámara, contra el Presidente de la República, los secretarios del despacho, ministros de la Suprema Corte de Justicia y Gobernadores de los departamentos.

M) LAS BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA

Acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos del 19 y 23 de diciembre de 1842 sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los ministros decretos el 12 de junio de 1843 y publicadas por Bando Nacional el 14 del mismo mes y año en sus artículos 76, 77, 78, y 197, señalada la formación del Gran Jurado para la declaratoria que ha lugar a la formación de causa contra los miembros de cada una de ambas cámaras, Presidente de la República, secretarios del despacho,, ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial y Gobernadores de departamento.

N) LEY DE ORGANIZACIÓN DEL 23 DE MARZO DE 1844

En la Ley sobre Organización del Tribunal que ha de juzgar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia del 23 de marzo de 1844 en su artículo 13 menciona la procedencia de la declaración de haber lugar o formación de causa contra los ministros de la Suprema Corte de Justicia o de la marcial.

Ñ) ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMA

En el voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutivas y de Reformas de 1847 en su trigésimo cuarto párrafo, artículos 8° y 9° del proyecto, establece la responsabilidad de la Cámara de Diputados en la formación de Gran Jurado y el establecimiento de ha lugar a la formación de causa contra actos funcionarios.

En sus artículos 12 y 13 establece la formación de Gran Jurado y el establecimiento de ha lugar a formación de causa contra los funcionarios.

O) DICTAMEN Y PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA

El 16 de junio de 1856, de su sexagésimo octavo párrafo del Dictamen al Septuagésimo séptimo párrafo, y artículos 106 al 101, resalta el establecimiento institucional del Juicio Político radicado en un jurado de acusación y de sentencia, y en él radica la declaración de haber lugar contra un funcionario público.

P) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1857

En primer término, sobre el tema que nos ocupa dentro de la Carta de 1857, debemos tener presente con Don Antonio Carrillo Flores que:

“En su proyecto de Constitución Ponciano Arriaga con acierto tradujo la locución inglesa impeachment por ‘juicio político’; pero en los confusos debates que siguieron se perdió la expresión y se hablo de manera genérica de responsabilidad.”

De la observación del maestro Carrillo Flores podemos desprender, que con la desafortunada variación relativa al término con que se designaría al título IV de la Carta del 57, se inicio ese ambiguo campo semántico de concepto de responsabilidad, que de hecho no se resolvió si no hasta las reformas de 1982 al título cuarto de la Carta del 17.

Además, fue a través del documento de 1857, cuando en definitivo se reparan los medios procesales destinados:

- Uno a la nulidad del acto violatorio de garantías (Artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857).
- Otro al castigo del servidor público responsable de la violación. La tortícolis norteña nos impidió mirar hacia el pasado interno.

La evolución o reformas que sufrió el título IV de la Constitución de 1857, fue el siguiente:

El artículo 103 precisaba originalmente las causas de la responsabilidad de los "funcionarios públicos", de esta forma los Diputados; "individuos" de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios de despacho, serían responsables por la comisión de delitos tanto del orden común como por delitos, faltas y omisiones ocasionadas en razón de su función o cargo.

Los Gobernadores de los Estados serían responsables por la violación de la Constitución y Leyes Federales. Por último, el Presidente de la República durante su ejercicio

sólo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Por reforma del 13 de noviembre de 1874, el artículo 103 recibe algunas enmiendas y adiciones, las cuales consistieron en agregar como sujetos de responsabilidad a los Senadores, en iguales términos a los reservados para los Diputados. Se agrega una fracción al artículo 103 por medio de la que se establece el requisito previo del “desafuero” para poder proceder penalmente en contra de los altos funcionarios otrora con protección constitucional.

Por último, el artículo 103 es objeto de otra reforma, ahora del 6 de mayo de 1904. Esta reforma cambio el término “individuos” por el de “Magistrados” de la Suprema Corte, y agregó como sujeto de responsabilidad al Vicepresidente de la República en iguales términos y casuales que los reservados para el Presidente.

Por su parte, el texto original del artículo 104 de la Carta del 57, rezaba la facultad del Congreso para declarar por mayoría absoluta de votos la presunta responsabilidad de los altos funcionarios por la comisión de delitos comunes, produciéndose con ella la separación del infractor y su disposición ante los tribunales comunes. Como resultado del restablecimiento del Senado a través de la reforma del 13 de noviembre de 1874 se cambió el término “Congreso” por el de “Cámara de Representantes”.

Por otro lado el artículo 105 establecía que en los casos de los llamados “Delitos Oficiales”, tocaría a la Cámara de Diputados actuar como órgano de instrucción y a la Suprema Corte asumir la función de órgano de sentencia, pero como resultado de la reforma que

reintrodujo el Senado la enmienda del 13 de noviembre de 1874 le otorgó a este cuerpo legislativo la tarea de erigirse en órgano de sentencia en sustitución de la Corte.

En realidad esta reforma no tuvo más justificación que el homologar el procedimiento por delitos oficiales al impeachment norteamericano, en virtud de que en aquel país sus constituyentes determinaron que a excepción del caso del Presidente en el resto de los asuntos que se suscitaban por responsabilidad de los servidores públicos el Senado debía actuar como órgano de sentencia y no la Corte; pues el primero de los cuerpos se entregaría por elección del pueblo, en tanto que el segundo se formaría con candidatos propuestos por el Ejecutivo, lo que podría desembocar en un actuar parcial de los jueces de la Corte.

A contrario sensu los norteamericanos le reservaron a la Corte su papel de órgano de sentencia en los casos en que el sujeto a proceso sea el Presidente, esta reserva tuvo como fin evitar que el Presidente fuera objeto de las pasiones partidistas.

Los artículos 106, 107, y 108 de la constitución de 1857 no sufrieron reforma alguna durante todo el tiempo que tuvo vigencia a la Carta Liberal.

Así el artículo 106 prohibía el otorgamiento de indulto cuando el responsable hubiera sido condenado por la comisión de los llamados entonces delitos oficiales.

Entre tanto en el artículo 107 establecía la prescripción de la acción para entablar un proceso por delitos o faltas oficiales. Este término de prescripción surgía después de un año de haberse abandonado el cargo o función.

Por último el artículo 108 indicaba en forma indirecta lo que hoy identificamos como responsabilidad civil, en tal sentido el precepto consignó que en controversias de naturaleza civil no se reconocía fuero, ni inmunidad para ningún funcionario.

Históricamente el primer caso de responsabilidad (*que hoy podemos identificar como política*) fue el del Gobernador Santos Degollado, cuyo juicio se substanció al final de sesiones del Congreso Constituyente del 1857. Siguió el caso de Julio Cervantes, Gobernador de Querétaro, substanciado en 1869.

Q) EL DECRETO DEL CONGRESO DE 1874

El Decreto del Congreso de 13 de noviembre de 1874 en sus artículos 104 y 105, establece la formación del gran jurado para declarar ha lugar a proceder contra el acusado, declarando aprobadas por la mayoría de las legislaturas, las reformas constitucionales que se manifiestan en los artículos 104 y 105, exponen el mecanismo de establecimiento de gran jurado, y la reforma de la declaración que ha lugar a proceder contra el acusado.

R) LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1896

Tuvo según Don Antonio Carrillo Flores, las siguientes analogías respecto a la Ley de 1870:

a) *“Se refieren solo a los altos funcionarios de la Federación y a los Gobernadores y Diputados Locales cuando [éstos] violen la Constitución o las Leyes Federales*

b) La condena por delito oficial no impide la acusación posterior si el funcionario con sus actos u omisiones ha cometido un delito

c) La responsabilidad por el delito oficial solamente puede exigirse durante el tiempo en que el funcionario esté en ejercicio de su encargo y durante el año posterior

d) No puede otorgarse al condenado por delito oficial la gracia del indulto.”

Por su parte el artículo 2º de la Ley de 1896 reitera la previsión constitucional, en el sentido de que el Presidente de la República durante el tiempo de su cargo, sólo podría ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Es curioso ver las reiteraciones de los mismos actos en latitudes diferentes, pues el Gral. Díaz en 1910 se anticipó a toda posibilidad del proceso al presentar su renuncia, sesenta años después Nixon haría lo mismo en la Unión Americana.

Por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, éstos eran definidos en el artículo 3º de la Norma del 96 como “Agentes de la Federación” por lo que eran responsables de las relaciones a la Constitución y Leyes Federales.

La Ley de 1896 constaba de 64 artículos divididos en seis capítulos “un capítulo específico regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la ‘Declaración de Inmunidad’ para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra.”

La existencia de esta declaración devino en que la Norma de 1896 fuera conocida como la Ley de la Inmunidad.

También se previó la existencia de otra figura, denominada 'Declaración de Incompetencia', que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente o cuando gozare de fuero.

La Ley aclaraba "cosa por demás importante para la época", que los Diputados y Senadores suplentes no gozarían de fuero en tanto no relevarán del cargo al Diputado o Senador propietario.

Por último destacamos que la Norma del 96 no especificó los delitos oficiales y se remitía por tanto a los Códigos Penales de 1872 y 1929.

S) EL MENSAJE Y PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE VENUSTIANO CARRANZA

El 1° de diciembre de 1916 en la ciudad de Querétaro, el citado mensaje en su artículo 111 establece:

- La instauración del gran jurado y la forma de la declaratoria de ha lugar de procedencia, y la especificación de las funciones de las Cámaras del Congreso en el caso.

T) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917

El texto original de la Constitución de 1917 ha sufrido varias modificaciones, un total de cinco ocasiones, hasta llegar a la actual redacción. Cabe mencionar que fue la reforma de 1982 la que introdujo la figura de la declaración de procedencia.

1.3 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El procedimiento de la Declaración de Procedencia tiene su fundamentación constitucional en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 111 constitucional está destinado a partir de la reforma de 1982 a establecer los principios reguladores del otrora “desafuero”, hoy requisito de “procedencia” para poder instaurar un juicio de naturaleza penal en contra de aquellos servidores públicos que por virtud de su elevado encargo, gozan de una protección constitucional tendiente a garantizar la marcha constitucional a través de la no afectación de su libertad personal.

Sobre esta protección personal con efecto no procesal penal el jurista Guillermo Colín Sánchez nos expresaba que la inmunidad que se desprende del artículo 111 constitucional, debe ser:

“Considerada lato sensu como el privilegio de que gozan ciertos funcionarios públicos para no ser objeto de persecución penal ni sujetos a la acción de los tribunales ordinarios, durante o en el desempeño de sus cargos, sin ajustarse previamente al procedimiento que la ley determina, es algo que nuestras leyes fundamentales han venido postulando reiteradamente; con algunas variantes, es cierto, pero sin alterar la esencia de ese principio que tiende a

mantener un justo equilibrio entre el arbitrio del poder y los embates de las corrientes anarquizantes”.⁶

Del pensamiento expresado, podemos extraer las siguientes tesis:

1. La inmunidad o protección constitucional de los servidores públicos, cuyos cargos son representativos de los Poderes del Estado ha estado presente a lo largo de nuestra historia jurídica nacional.
2. La inmunidad no constituye impunidad, pues la protección constitucional puede retirarse a través del procedimiento que la propia norma establece.
3. La finalidad de la inmunidad es garantizarle a los órganos de Estado su titularidad frente a los peligros que conlleva la vida político-partidista.

Después de las ideas introductorias expuestas, pasemos a identificar a los servidores públicos federales que gozan de la protección constitucional conocida en el pasado como fuero, el primer párrafo del artículo 111 constitucional reza 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

⁶ Colín Sánchez, Guillermo, “Derecho Mexicano de Procedimientos Penales”, Ed. Porrúa Décima Edición, México, 1986

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”

Este primer párrafo del artículo 111 constitucional recoge algunos de los servidores públicos a los que el antiguo artículo 108 les reconocía fuero constitucional, pero adiciona a partir de la reforma de 1982 a los jefes de departamento administrativo, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y al Jefe del Departamento del Distrito Federal; sin embargo, por enmienda del 10 de agosto de 1987, se cambió este último término por el de “titular del órgano de gobierno del Distrito Federal”, y se adicionaron a los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal con motivo de la creación de dicho cuerpo colegiado.

Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996 se incorporaron los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los miembros del Consejo General del Instituto Federal Electoral, y se modificaron las denominaciones relativas a los Diputados a la Asamblea, así como del Jefe de Gobierno, ambos del Distrito Federal.

Como podemos apreciar el poder reformador no incorporó a la hoy figura de la “inmunidad constitucional” a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal pese a que sus homólogos locales son reconocidos en el párrafo cuarto del propio artículo 111 constitucional situación que a nuestro juicio debe ser corregida.

Otro aspecto que nos debe llamar la atención es que en tanto que el artículo 110 párrafo primero de la Constitución extiende la responsabilidad de naturaleza política a “los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, [a] los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, [y a] los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos”, el artículo 111 constitucional no les otorga a éstos la protección de la inmunidad procesal-penal.

En otros términos podemos decir que no todos los sujetos de responsabilidad política están protegidos de “los embates de las corrientes anarquizantes “a través de la figura de la inmunidad, situación que revela una desproporción entre el deber [político] y el derecho [a la protección constitucional], desproporción criticable e injustificada, máxime si recordamos que en el texto original del primer párrafo del artículo 108, se reunían a los servidores públicos federales obligados a responder tanto por las otrora “delitos oficiales” hoy causas de responsabilidad política, como por “delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo”, dejándose al prístino artículo 109 constitucional, el procedimiento que se debería seguir para el desafuero.

Un punto encomiable de la reforma de 1982 fue el precisar al final del primer párrafo del artículo 111 constitucional que “la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado”, el alcance de esta disposición es el mismo que se logró en materia de juicio político, establecida en el cuarto párrafo del artículo 110, pues hasta antes de la reforma de 1982 “se computaba como si los ausentes votaran en sentido opuesto a que se procediera penalmente contra el inculpado en tanto que se requería la mayoría absoluta de todos los integrantes de la Cámara”).

En complemento a lo anterior, el segundo párrafo del artículo 111 en comento agrega que:

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

El párrafo transcrito, junto con el segundo párrafo del artículo 114 constitucional, vienen a reforzar nuestro argumento, en el sentido de que la inmunidad constitucional no se traduce en impunidad procesal, pues de conformidad con el artículo 114 constitucional “los plazos de prescripción se interrumpen en tanto que el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111” por su parte este último artículo nos expresa que la resolución de la Cámara de Diputados en sentido negativo no prejuzga la veracidad de los hechos o actos en que se funda la imputación.

Esta institución (procedencia) cuyo candado se garantiza por medio de los dos artículos Constitucionales presenta dos cuestiones importantes, una positiva y otra negativa.

La positiva se traduce en lo ya reiterado: En no ser la inmunidad sinónimo constitucional de impunidad.

La negativa se traduce, en que si bien la prescripción se interrumpe en tanto el servidor público–presunto responsable ocupa el cargo protegido constitucionalmente, no es menos cierto que en tanto este termine su encargo, el tiempo y no pocas, “personas”, pueden encargarse de desvanecer los elementos probatorios de la conducta imputada. Frente a esto la

legislación adjetiva penal debería permitir una integración de la averiguación previa que estuviera en “resguardo” y no en “reserva”, en tanto llega el momento de ejercitar la acción penal.

En torno a este segundo párrafo del artículo 111 constitucional se impone una aclaración gramatical pues dicho párrafo inicia consignando que: “Si la resolución de la Cámara fuese negativa, se suspenderá todo procedimiento ulterior”, error gramatical pues no se puede suspender aquello que por disposición de la Constitución aún no comienza.

Pasamos ahora a la revisión del tercer párrafo del artículo 111 el cual indica que:

“Si la Cámara [de Diputados] declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen en arreglo a la Ley...”

Consideramos innecesario algún comentario.

Un párrafo importante a nuestro juicio del artículo 111 constitucional, es el cuarto, pues a la letra señala que: “Por lo que toca al Presidente de la República solo 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 a la legislación penal aplicable.”

Del párrafo anterior, y de los correspondientes de los artículos 108, párrafo 2º y 110 párrafos 4º y 5º, constitucionales, se concluye que en materia de responsabilidad del Presidente de la República serán:

1. Órganos:

1.1. El órgano de acusación será la Cámara de Diputados.

1.2. El órgano de sentencia será la Cámara de Senadores.

2. Tipicidad: Los tipos penales “graves”, consignados en el Código Federal de Procedimientos Penales y desprendidos de las Leyes federales encargadas de consignar delitos, v. gr. Código Penal Federal, Leyes Fiscales, Leyes Sanitarias, Leyes Aduaneras, etc.

3. Procedimiento: El procedimiento será aquel que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos consigna para el juicio político.

4. Sanción: la destitución y/o inhabilitación.

En el caso de la sanción, estimamos que ésta debe ser aquella que se establece para la responsabilidad política, y no aquellas que se deriven de la responsabilidad penal, por las siguientes razones:

a) El órgano de sentencia es un órgano no formalmente jurisdiccional por lo cual la pasión política de una resolución podría estar encima de una decisión técnico jurídica.

b) La destitución e inhabilitación son castigos más que suficientes en su impacto moral y anímico para quien ocupa el cargo político más importante en México.

Solamente estimamos oportuno agregar **la confiscación de bienes por enriquecimiento ilícito** con lo cual se daría “una pena de muerte en vida.”

Por lo que toca a la inmunidad de los altos servidores públicos de los Estados el artículo 111 constitucional en su párrafo quinto apunta:

“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 el ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda”.

De ese párrafo destaca que a partir de la reforma de 1982 se incorporaron al texto constitucional a los magistrado de los Tribunales Superiores de Justicia, también es de subrayar que después de la enmienda se estableció como reconocimiento a la “soberanía” congregacional local, que tocaría a estos órganos legislativos el recibir de la Cámara de Diputados Federal la declaración de procedencia, para actuar al tenor de lo dispuesto por la normatividad local.

Grave problema el anterior pues tal parece que al igual que en el juicio político federal, corresponderá a las legislaturas del Estado la imposición de penas por la comisión de delitos federales.

Veamos ahora el contenido del párrafo sexto del artículo 111 constitucional, que establece que “Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables”.

Este párrafo al igual que el sexto del artículo 110 buscan dar certidumbre a través de la definitividad a las resoluciones que se dicten tanto en materia de responsabilidad política como en materia de declaración de procedencia; sin embargo, no olvidemos que tales resoluciones no deben estar viciadas en su origen, es decir que en la sustanciación procesal se deben observar los principios y garantías que la Constitución y las leyes establecen a favor del inculpado.

Si bien en el caso de los servidores públicos federales corresponde a la Cámara de Diputados el declarar la procedencia, el párrafo habla de la Cámara de Senadores, en razón a lo previsto en el párrafo cuarto en materia de la responsabilidad del Presidente de la República.

Por su parte, el párrafo séptimo del artículo 111 constitucional indica que:

“El efecto de la declaración que dé ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si la sentencia es 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.”

José de Jesús Orozco Enríquez estima que “el artículo 111 en vigor establece una innovación al prever que, en caso de que el inculpado sea absuelto, puede reasumir su función y sí, por el contrario la sentencia fuese condenatoria por un delito cometido durante el ejercicio

de su encargo, no se le concederá al reo la gracia del indulto", con lo cual se busca robustecer el régimen de la responsabilidad penal de los servidores públicos en especial de aquellos de alta jerarquía.

Al inicio de este apartado expresamos que el régimen de responsabilidades de los servidores públicos tiene cuatro vertientes: **la administrativa, la política, la penal y la civil**, en el caso de ésta última el párrafo octavo del artículo 111 la toca "tangencialmente". Pues señala que: "En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia."

Lo anterior, ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Tesis cuyos datos de identificación, rubro y datos de identificación son los siguientes:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomos: III, Abril de 1996

Tesis: P. LX/96

Página: 128

"RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL".

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes:

A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho

B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito

C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública

D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.

Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Por otro lado es curioso que, el párrafo octavo del artículo 111 constitucional asiente el término “cualquier servidor público” está destinado a delimitar los sujetos y procesos referentes a la declaración de procedencia, lo que queda claro como el párrafo en estudio, es que son

sujetos de responsabilidad civil “todos” los servidores públicos inscritos en el concepto integral que nos impone el artículo 108 constitucional.

La responsabilidad civil nace por los daños y perjuicios que causa el servidor público con su hacer, con su no hacer, con su dar o con su no dar. No pasemos por alto que en estricto sentido jurídico esta responsabilidad civil se puede surtir tanto a favor del particular afectado, como a favor del Estado-patrón también afectado.

En el caso de los altos servidores públicos no se requiere tal como lo establece la Constitución, declaración de procedencia para enderezar la acción civil tendiente a resarcir el daño y/o perjuicio causado.

Por su parte el artículo 111 en sus párrafos nueve y último consigna que:

“Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de los delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daño 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 de los daños o perjuicios causados.”

Si bien es cierto que la doctrina estima correctamente que “los dos últimos párrafos del artículo 111 vigente, por su parte, establecen ciertas características de las sanciones

económicas para el caso de delitos patrimoniales cometidos por los servidores públicos; estos preceptos, estrictamente, están fuera de lugar pues no corresponden a disposiciones materialmente constitucionales” no lo es menos que la intención gubernamental fue asegurar constitucionalmente, a través de la enmienda de 1982 el alcance de las sanciones, con el objeto de fincar sólidamente la teleología de la reforma.

1.4 FUNDAMENTO GENERAL

LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Los detentadores en cualquier grado o tipo de poder proveniente del Estado, no pueden constituirse en la excepción de la aplicación de la justicia, motivado de conductas u omisiones que sean perjudiciales a los integrantes del mismo. Pretender un estado de excepción, implica un ataque al concepto de Estado de Derecho que no puede ser aceptado ni por el propio Estado, ni por sus ciudadanos.

Al llegar a la presidencia de la República Miguel de la Madrid presentó de inmediato una serie de reformas constitucionales ante el Congreso de la Unión, y una iniciativa en

particular fue leída el viernes 3 de diciembre de 1982 en la Cámara de Senadores, y en ella se proponían reformas a los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 22, 73 fracción VI; 74 fracción V; 76 fracción VIII; 94, 97, 127, y 134 de la Constitución. En ésta iniciativa de reforma están insertos todos los artículos del Título Cuarto, que corresponde a las responsabilidades de los llamados en ese entonces *Funcionarios públicos*.

Así mismo fueron emitidos proyectos legislativos para reformar a la *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados* que databa de 1940 y que pasaría a ser la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Estas reformas tenían como propósito “el primer paso para que la renovación moral se haga gobierno y la sociedades pueda apoyar en él, a fin de que la corrupción no derrote sus derechos”.⁷

La transformación del régimen de responsabilidades solo fueron algunas precisiones gramaticales, por ejemplo el nombre del Título Cuarto cambió el término *funcionarios públicos*. La iniciativa para reformar el término mencionaba: “Desde la denominación hay que establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión”.⁸

Otra modificación fue la eliminación de la palabra *fuero* en el texto del título relativo a las responsabilidades. La iniciativa no da una explicación detallada del cambio, solamente refiere que en lo que hace a la naturaleza de las responsabilidades, la iniciativa propone eliminar la

⁷ Cámara de Diputados, “Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones”, México Cámara de Diputados, LVII Legislatura, tomo III, p 1106.

⁸ Orozco Henríquez, José de Jesús, “Comentario al artículo 108 constitucional”, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones, México Cámara de Diputados, LV

confusión derivada de una terminología que tendría a otorgar un fuero de hecho al distinguir entre “delitos y faltas oficiales” y “delitos comunes”

Todas las referencias a la palabra *fuero* fueron sustituidas por la expresión “Declaración de Procedencia”.

Esta reforma para sistematizar las responsabilidades de los servidores públicos introdujo una referencia específica a la responsabilidad administrativa en el artículo 109; al hacer una distinción entre juicio político y la declaración de procedencia, de modo que ésta última privara de la inmunidad relativa a los servidores públicos acusados por la comisión de delitos en general, se tratara de los antiguos delitos en general, se tratara de los antiguos delitos comunes o de los llamados delitos oficiales.

Así pues antes el juicio político sancionaba penalmente a quienes cometieran delitos oficiales, ahora está para sancionar faltas no tipificadas como delitos, esto lo vemos en la fracción I del artículo 109 constitucional al señalar que el juicio político procede cuando los servidores públicos indicados en el artículo 110, quienes siguen siendo *altos funcionarios de la Federación* aunque ya no se les llame así, “*incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho*”.

Y estudiando el llamado “desafuero”, analicemos que a partir de 1982 se introdujo el término *servidores públicos*, como se les llama ahora están protegidos por una inmunidad relativa la cual puede ser removida por medio de la Declaración de Procedencia como se le conoce actualmente, esto es los funcionarios que debido a su cargo público disponen de fuero.

CAPITULO II

PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

2.1 INICIO DEL PROCEDIMIENTO

2.1.1 ¿QUIENES SON SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO?

Pueden ser sujetos del procedimiento de la declaración de procedencia:

- Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión
- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Los Magistrados de Sala Superior del Tribunal Electoral,
- Los Consejeros de la Judicatura,
- Los Secretarios de Despachos,
- Los Jefes de Departamento Administrativo,
- Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal,
- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal,
- El Procurador General de la República,

- El Procurador de Justicia del Distrito Federal y
- Los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

2.1.2 AUTORIDADES COMPETENTES

En éste procedimiento están claramente delineadas las autoridades. En primer término, debemos, debemos mencionar a la Cámara de Diputados, que es el único órgano legitimado por la Carta Magna para remover el fuero a los servidores públicos que ostenten un cargo que tenga un cargo que tenga adherida la figura del fuero.

La Cámara de Diputados según el artículo 111 Constitucional:

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

Además la Constitución atribuye como facultad exclusiva a la Cámara de Diputados en la fracción V del artículo 74: *“declarará si a no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de ésta Constitución”.*

Si se analiza a profundidad la fracción ya citada es evidente que existente en ella una deficiencia del fondo, es decir, **se da por hecho la comisión de una delictuosa por parte de los servidores públicos, aún antes de haber sido puestos a disposición de un órgano Jurisdiccional a fin de que éste determine si son penalmente responsables o no.**

Por lo que la redacción de la fracción V del artículo 74 de la Carta Magna debiera decir: ***Si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos a quienes se hubiese imputado la comisión de un delito en los términos del artículo 111.***

Continuando con las autoridades competentes está demostrado que esta atribución sea exclusiva de la **Cámara de Diputados**. Es una autoridad de última instancia habida cuenta que sus resoluciones son inatacables y más adelante explicaremos el por qué.

La segunda autoridad que participa en el proceso se llama **Sección Instructora**, que no es una comisión dictaminadora, pues es un órgano dotado de facultades por la LFRSP y emite actos unilaterales y coercibles los cuales revisten todas las características de un acto de autoridad, independientemente de la voluntad de la Cámara de Diputados: esto es, no es necesario que el pleno de la Cámara en la mayor parte de los casos ratifique o confirme una propuesta presentada por la Sección Instructora habida cuenta que dispone de atribuciones conferidas directa y expresamente por la Ley y que incluso se podrán ejecutar sobre los particulares involucrados en el proceso.

Podemos definir a la Sección Instructora como una autoridad totalmente independiente y distinta de Cámara de Diputados, aclarando que le está expresamente encargada la Instrucción del procedimiento con base en la cual hará un dictamen, cuya conclusión será para declarar si se procede a desaforar o no a un servidor público.

Esta propuesta ya es votada en pleno de la Cámara, aunque se puede dar el presupuesto de que al parecer de la Sección Instructora sea notoriamente improcedente y aunque se concluye de manera diferente también se vota por los diputados.

La Sección Instructora está dotada de facultades que están atribuidas a los jueces del fuero común, a modo de ejemplo cito el artículo 33 del LFRSP:

“La sección respectiva practicará las diligencias que no requieran la presencia del denunciado, encomendado al juez de distrito que corresponda las que deban de practicarse dentro de su respectiva jurisdicción y fuera del lugar de residencia de la Cámara, por medio de despacho firmado por el Presidente y el secretario de la Sección que se acompañará testimonio de las constancias conducentes. El Juez de distrito practicará las diligencias que le encomienda la Sección respectiva, con estricta sujeción a las determinaciones que aquella le comunique.”

Como hemos leído existe un carácter imperativo en las decisiones de la Sección Instructora. Aclarando que al mencionarse Sección respectiva hablamos de que la Sección pudo designado ya por la Cámara de Diputados en caso de desafuero o por la Cámara de Senadores en caso de Juicio Político.

Volviendo al alcance de la Sección Instructora, observamos que actuará como un Juez al realizar cualquier diligencia y que le encomendará al juez de distrito que realice las diligencias y que éstas se harán con sujeción a las *determinaciones* que *aquella le comunique*. Quedando la acción del juez de distrito que es una autoridad judicial federal, subordinada a las tareas que

le confiera la sección Instructora. Esto solo se da por que la sección Instructora tiene conferidas por ley las facultades para realizar diligencias propias del órgano jurisdiccional.

Otro ejemplo de la autoridad que se le confiere a la Sección lo encontramos en el artículo 36 de la LFRSP, en donde se expresa que la Sección o las Cámaras podrán señalarle a la autoridad que sea omisa y no entregue copias certificadas solicitadas por el denunciante o querellante, *“...un plazo razonable para que las expida, bajo apercibimiento de imponerle una multa de diez a cien veces a cien veces el salario mínimo diario vigente en Distrito Federal, sanción que se hará efectiva si la autoridad no expidiere.”*

Esta facultad nos demuestra el ejercicio de un acto de autoridad, hasta el punto que éste puede consistir en imponer una multa. Resaltando que tanto la Sección Instructora como las Cámaras pueden imponer la sanción, entonces, es claro que la Sección Instructora es una autoridad.

Es el mismo artículo 36 ahora en su párrafo tercero se habla de que la Sección o las Cámaras pueden solicitar copias certificadas de constancias que le sean necesarias para el desarrollo del procedimiento y *“si la autoridad de quien las solicitase no las remite dentro del plazo discrecional que se le señale se impondrá la multa a que se refiere el párrafo anterior”*. Claramente observamos que la multa la pondrá la Cámara o la sección Instructora en papel de autoridad.

A fin de que no haya lugar a dudas con respecto al papel de autoridad de la Sección Instructora veamos el artículo 37 de la LFRSP que menciona

“...que las secciones o las Cámaras podrán solicitar, por sí o a instancia de los interesados, los documentos o expedientes originales ya concluidos y la autoridad de quien se soliciten tendrá la obligación de remitirlos. En caso de incumplimiento, se aplicará la corrección dispuesta en el artículo anterior”.

Aquí también se pone de manifiesto la posibilidad de imponer una multa a alguna autoridad por el hecho de incumplir alguna obligación establecida por la ley y que le sea exigida por la Sección Instructora o la Cámara.

Como hemos visto hay una diferencia abismal entre las facultades y capacidades de la Sección Instructora en cuanto a la coercibilidad de sus decisiones en relación con aquellas de que disponen las comisiones ordinarias de dictamen.

El artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General contiene la posibilidad de que las comisiones, por medio de su presidente, puedan pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la nación, todas las informaciones y copias de documentos que estimen convenientes, entendiéndose que la aceptación o negativa a entregar las copias en plazos pertinentes autoriza a las comisiones para dirigirse oficialmente en queja al C. Presidente de la República.

Por lo que no están legitimadas a imponer su decisión para que les sean remitidas las informaciones que han solicitado y lo único que pueden hacer es quejarse ante el titular del Ejecutivo Federal.

2.1.3 COMISIÓN JURISDICCIONAL

A continuación estudiaremos la figura de la **Comisión Jurisdiccional** que es necesaria para integrar la Sección Instructora. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos prevé la existencia de la Comisión Jurisdiccional en el artículo 40 del que desprendemos el párrafo quinto:

“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 Reglamentaria⁹ del título cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.”

En la LOCGEUM, en lo conducente a las comisiones y en todo lo referente al procedimiento legislativo no hay más preceptos que refieran a la Declaración de Procedencia, y la remisión del artículo 40 conduce a la regulación del Procedimiento para desaforar a un servidor público por medio de las disposiciones de la LFRSP.

La LOCGEUM da como un hecho que la Comisión Jurisdiccional tiene una función específica en la Ley Reglamentaria¹⁰ y por eso se remite a ella. Ya que en el artículo 40 en su párrafo quinto se menciona que la Comisión Jurisdiccional es un organismo cuya única finalidad es hacer surgir de ella a la Sección Instructora para que desarrolle funciones que ya hemos empezado a estudiar.

⁹ Al hablar de Ley Reglamentaria, el legislador hace referencia a la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos

¹⁰ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Al analizar la LFRSP en su artículo 11 señala que:

“Al proponer la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la Constitución de condiciones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente Ley y en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Aprobada la propuesta a que hace referencia el párrafo anterior, por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes para que formen la sección Instructora en la Cámara de diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores.

Las vacantes que ocurran en la sección correspondiente de cada Cámara, serán cubiertas por designación que haga la gran Comisión, de entre los miembros de las Comisiones respectivas.”

En este precepto al referirse a “procedimientos consignados en la presente ley”, se está haciendo referencia tanto al juicio político como al Procedimiento de Declaración de Procedencia.

Es pertinente aclarar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es de 1982, mientras que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es de 1999, obviamente es posterior a la LFRSP y por ello encontramos en inexactitudes en ambas.

Como por ejemplo tomemos lo mencionado en el artículo 11 de la LFRSP, al referirse a la *Gran Comisión* de cada Cámara del Congreso. Ésta Gran Comisión era el órgano gobernador de las Cámaras del Congreso General y desapareció cuando se dieron los cambios en el organigrama del Congreso, mediante acuerdos en la LVII Legislatura de la Cámara Baja y se vieron plasmados en la LOCGEUM DE 1999 y así es como dejó de existir la Gran Comisión.

Por lo que si queremos aplicar de forma debida el artículo 11 de la LFRSP, primero debemos analizar a fondo la Ley Orgánica de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y al realizar el estudio a dicha ley no se encuentra alguna transmisión de facultades entre la Gran Comisión que era el órgano de gobierno anteriormente y otra comisión que la sustituyera.

Por lo que al realizar el análisis respectivo encontramos que todas las tareas de órgano de gobierno encomendadas a la Gran Comisión se distribuyeron entre la:

-Junta de Coordinación Política

-Mesa Directiva

-Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

Así, es necesario conocer cuál de las figuras ya señaladas es la que está facultada para proponer la constitución de comisiones en la nueva ley habida cuenta que a ella corresponderá la remisión del artículo 11 de la LFRSP.

Y así es que la LOCGEUM en su artículo 34 inciso c) le otorga a la **Junta de Coordinación Política** la facultad de *“proponer al pleno la integración de las comisiones con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas...”*

Así el artículo 11 de la LFRSP en la parte que dice *Gran Comisión debe decir Junta de Coordinación Política.*

Una vez subsanado éste error y continuado el estudio del artículo 11 encontramos que es facultad de la Junta de Coordinación Política integrar “*de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente Ley y en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.*”

En el párrafo siguiente se establece que el número de integrantes para la Sección Instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la Cámara de Senadores será de cuatro.

Como hemos visto en el artículo 11 se habla de una comisión que tendrá bajo su encargo el *designar de cada una de las comisiones* a los cuatro integrantes ya mencionados arriba a fin de formar las secciones ya mencionadas.

Al analizar el primer párrafo del artículo 11 nos lleva a la LOCGEUM en lo concerniente a la formación no denominada específicamente en éste párrafo, y en la única función en la que coinciden las dos leyes (la LFRSP y la LOCGEUM), es la que corresponde a la *Comisión Jurisdiccional* descrita en el artículo 40 en su párrafo cinco de la LOCGEUM.

La Comisión Jurisdiccional es propuesta por la Junta de Coordinación Política, y su creación es sui generis pues su número de miembros es variable y puede ser de 12 hasta 16 diputados, a diferencia de las otras comisiones que tienen un número específico de miembros.

Y la partición de la Comisión Jurisdiccional dentro del procedimiento de Declaración de Procedencia es solamente designar de entre sus miembros a cuatro diputados para formar la Sección Instructora.

2.1.4 INICIO FORMAL DEL PROCEDIMIENTO

Conforme al artículo 25 de la LFRSP que atañe solamente a la declaración de procedencia dice:

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

diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpando.

Si a juicio de la Sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que ésta resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, la Sección deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la Sección. En este caso se observarán las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al juicio político.”

Como se aprecia en éste artículo la denuncia o querrela según sea el caso, la podrá presentar el Ministerio Público o un particular directamente ante la Cámara de Diputados.

En la práctica esto ha pasado, que la Cámara reciba denuncias o querellas de particulares, pero el procedimiento a seguir es distinto, pues las remite en algunos

casos a la autoridad investigadora o en su inmensa mayoría las desecha por ser notoriamente improcedentes ya que no existe la integración de la averiguación previa por parte del Ministerio Público.

Por lo que aunque el texto legal incluye tanto denuncias y querellas de particulares como del Ministerio Público en el 90% de los requerimientos formulados solo se da entrada a los realizados por el representante social.

En lo que respecta a la frase *“cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal”* es obvio que éstos requisitos solo los pueden cubrir el Ministerio Público, reconociéndole el monopolio del ejercicio de la acción penal y rechazado la hipótesis que le permitiría a la Cámara, a través de la Sección Instructora integrar una averiguación previa correspondiente

Es lógico desde un punto de vista técnico-procesal que sea el Ministerio Público quien integre las averiguaciones previas y debemos tener cuidado de no confundir el monopolio de la investigación de los hechos al parecer constitutivos de delito por parte del representante social, con el propósito del Constituyente de que cualquier ciudadano pueda invocar el procedimiento.

Pues si bien cualquier persona puede presentar una denuncia o querrela, el Ministerio Público es el único ente que tiene la facultad concedida por el Estado para investigar si se dan la probable responsabilidad del inculpado y el cuerpo del delito.¹¹

Ahora bien el segundo párrafo del mismo artículo 25 nos menciona que *“En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado...”*

Este párrafo nos confirma el carácter investigador de la Sección Instructora pues tiene que realizar todas las diligencias conducentes a establecer:

- 1) La probable responsabilidad del inculpado
- 2) El cuerpo del delito

Y aunque estas investigaciones están encomendadas al Ministerio Público durante la integración previa la legislación le encomienda un trabajo similar a la Sección Instructora a fin de que de los resultados que arrojen sus investigaciones dependa si se ha de proceder o no en contra del servidor público.

¹¹ Es de notar que el artículo 25 de la LFRSP alude a la frase *cualquier persona* el extremo que quien presente denuncia o querrela contra un servidor público no sea ciudadano, es decir que inclusive un extranjero que sea afectado por un delito de querrela pueda presentarla. Aunque como lo hemos estado viendo el destino de ésta querrela en el supuesto que manejamos, sería la remisión al Ministerio Público por parte de la Cámara de Diputados o el desecamiento por estimar que no cumple los requisitos procedimentales para ejercitar acción penal.

Por lo que la Sección Instructora realizará diligencias para establecer si existe el delito o no y por necesidad comprobará los elementos del cuerpo del delito y en su caso conocerá si hay excluyentes de responsabilidad, pues si existe una de éstas no se daría algún elemento del cuerpo del delito.

Y por lo tanto se debe comprobar la existencia de:

- a) Conducta
- b) Tipicidad
- c) Antijuricidad
- d) Culpabilidad
- e) Punibilidad

2.1.5 MOMENTO PARA EL INICIO

En la Declaración de Procedencia es lógico que solo se pueda iniciar durante el tiempo en que el servidor público desempeña su cargo. No resulta pertinente la Disposición que prevé en el caso del juicio político, que hasta un año después de concluido el mismo se pueda iniciar la Declaración de Procedencia pues el único fin que se persigue al invocar la declaración es el que sea retirado de su cargo el servidor público, por lo que es ilógico el solo pensar que se pueda iniciar la declaración una vez que el inculpado ha concluido con el periodo que contemplaba su cargo público.

2.1.6 RATIFICACIÓN Y NOTIFICACIÓN DE LA DENUNCIA

Como hemos visto en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su primer párrafo incluye la frase *“...a fin de pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados”*.

Por lo que al hablar de ratificar la denuncia en contra del servidor público debemos revisar el artículo 13 de la LFRSP que obliga a la Sección instructora a informar al inculpado sobre la denuncia que existe en su contra durante los tres días naturales siguientes a su ratificación.

Y la referida ratificación se hará ante la Secretaría General de la Cámara y se puede dar el extremo que no esté en Sesiones la Cámara con lo cual no se puede empezar el computo en que debe resolver la Sección Instructora.

Aunque encontramos una incongruencia entre lo enunciado en el artículo 13 y el 19 de la LFRSP, al enunciar éste segundo artículo que el plazo se contará a partir de:

“La Sección Instructora deberá practicar todas las diligencias y formular sus conclusiones hasta entregarlas a los secretarios de la Cámara, conforme a los artículos anteriores, dentro del plazo de sesenta días naturales, contados desde el día siguiente a la

fecha en que se le haya turnado la denuncia, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo”

Por lo que los tiempos tanto de la ratificación de la denuncia como del turno de la misma no son los mismos, por lo que caemos en el supuesto que la Sección instructora debe tener la denuncia en su poder y hacer un *auto de radicación* para que se tenga un momento que sea la base para computar los plazos. Y es cierto que el auto de radiación no existe en la LFRSP, pero está inserto en el artículo 142 del Código Federal de Procedimientos Penales, que sirve de aplicación supletoria de la Ley de Responsabilidades.

Y aunque el artículo 19 habla del inicio del plazo desde que se turna la denuncia se ha dado en la práctica que no se puede turnar la denuncia hasta el momento que la Sección Instructora esté constituida; y ya vimos que la Sección Instructora emana de la Comisión Jurisdiccional, pero ésta no está facultada para iniciar el procedimiento y el hecho que se turne a ésta Comisión la denuncia no es sinónimo de que se inicie el cómputo de los plazos.

Una vez que se ha notificado al denunciado éste cuenta, según el párrafo segundo del artículo 13 con siete días naturales siguientes a la notificación para contestar a las imputaciones en su contra y puede elegir entre comparecer personalmente o por vía escrita.

Y en éste mismo acto la Sección Instructora la hará saber al inculpado de su garantía de defensa.

Aunque existe la posibilidad de que el expediente sobre el cual se debe preparar una defensa sea demasiado extenso, en este caso, es entendible que en solo siete días no se

puede hacer una defensa seria por lo cual debemos de invocar una ley supletoria de la LFRSP, es decir el Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 291 prevé que cuando el expediente exceda de 200 fojas por cada 100 en exceso o fracción se aumentará un día al plazo señalado sin que se rebase el límite de 30 días hábiles. El artículo 296 del mismo Código prevé la misma posibilidad de ampliación de plazo a la defensa.¹²

2.1.7 PLAZO PARA EL DICTAMEN

En la propia ley de la materia en el artículo 25 párrafo tercero nos aclara que la Sección Instructora tendrá un plazo de sesenta días hábiles para que rinda su dictamen con la salvedad que fuese necesario disponer de más tiempo esto quedará al criterio de la Sección.

Siendo muy distinto el plazo que se otorga en el juicio político, donde se habla de sesenta días pero naturales.

En resumen, los sesenta días que tiene la Sección Instructora en el procedimiento de Declaración de Procedencia se desenvuelven en distintos plazos para las diversas etapas procedimentales.

Es decir a partir de el *auto de radicación* (que ya hemos explicado anteriormente) empieza a correr el plazo de sesenta días hábiles y el primer plazo

¹² En el 2002 fueron denunciados algunos dirigentes de PEMEX, y conoció de ello la Sección Instructora de la LVIII Legislatura, en el expediente S1/08/02 el cual contenía más de cuarenta mil fojas por lo que la defensa alegó que era imposible enterarse en su totalidad del expediente en tan solo siete días, por lo cual solicitó una ampliación de plazo, la cual no se le otorgó.

parcial es el que atañe a la notificación al imputado; por lo que la Sección Instructora tiene tres días naturales desde el auto de radicación para informarle al denunciado sobre la materia de la denuncia.

Por lo que es obligatorio que la notificación se haga con toda la formalidad ordenada por la Sección Instructora y aquí es donde empieza a correr el plazo de siete días ya mencionados para el inculpado comparezca por escrito o personalmente. Lo que en otras materias se le llama de *contestación*.

2.1.8 PLAZO PARA PRESENTAR PRUEBAS

En la Declaración de Procedencia no existe un plazo específico para poder ofrecer pruebas, por lo que nos apegamos al artículo 14 de la LFRSP en materia de juicio político, mismo que concede un lapso de treinta días naturales.

Este periodo aplica tanto para que el denunciante y el servidor público ofrezcan las pruebas que estimen necesarias, así como la que la Sección crea convenientes.

Y en el supuesto de que alguna de las partes necesite más tiempo para presentar sus pruebas consideremos el mismo artículo 14 que menciona que el plazo se podrá ampliarse a decisión de la Sección Instructora.

En la realidad el inculpado tiene la opción de que desde el momento en que comparece a contestar a la imputación hecha en su contra, ya sea vía personal o por

escrito, ofrecer pruebas y si bien es cierto que el periodo probatorio se abre hasta el momento en que la Sección Instructora emita un auto informándole al Inculpado y a su defensa que tiene un plazo para ofrecer pruebas que a su derecho convengan.

Cabe aclarar que el plazo de treinta días no es solo para presentar pruebas, sino que en éste plazo se tendrán que desahogar dichas pruebas.¹³

El ofrecimiento de las pruebas se realiza mediante una promoción específica de parte del inculpado, sino lo realizó en su contestación a la imputación.

Dentro de los treinta días se debe desahogar la totalidad de pruebas presentadas y si no es suficiente el plazo se dará una ampliación en la medida que sea necesario a criterio de la Sección Instructora.

Durante el periodo probatorio la Sección Instructora realizará dos actividades:

- La calificación de la pertinencia de las pruebas.
- La valoración de las mismas.

2.1.9 ALEGATOS

Cuando ya se presentaron y se desahogaron las pruebas dentro de los plazos previamente establecidos o en sus ampliaciones si el caso lo amerita, la LFRSP que ha terminado la instrucción del procedimiento de acuerdo al artículo 15 y se abre un plazo de tres días naturales para que el denunciante que en este caso es el

¹³ En la legislatura LVIII se fijó un plazo de cinco días naturales, aunque hubo algunas ampliaciones

Ministerio Público tome de los autos los datos necesarios para poder armar sus alegatos, después de esos tres días las constancias se ponen a la vista de la defensa igualmente por tres días a fin de que hagan sus alegatos que consideren pertinentes y cuando han pasado esos tres días ambas partes tiene seis días naturales para presentar su alegatos en forma escrita.

2.2 FUNCIÓN INSTRUCTORA

2.2.1 INTEGRACIÓN

Ya vimos que la Comisión Jurisdiccional de la Cámara de Diputados tiene como única finalidad que de entre sus integrantes se designen a los que van a integrar cuando así sea necesario la Sección Instructora.

Así pues señalemos que la Sección Instructora estará conformada sola y únicamente por diputados que ya han sido previamente designados como integrantes de la Comisión Jurisdiccional. Esta designación es realizada por la Junta de Coordinación Política al proponer como estarán integradas las comisiones y son aprobadas por el Pleno de la Cámara.

Sin embargo no es clara la forma en que se designa a los cuatro diputados que habrían de conformar la Sección Instructora.

2.2.2 FUNCIONES DE LA SECCIÓN INSTRUCTORA

Ya hemos enumerado alguna de las funciones de la sección instructora cuya vida se limita a la duración del procedimiento de Declaración de Procedencia a fin de retirar de su cargo a un servidor público que debido a las funciones que desempeña goza de fuero o de inmunidad procesal.

Pero cabe destacar que no son las únicas funciones de la sección y a continuación las enumeramos:

- 1) **Valoración de las pruebas:** Para la valoración de las pruebas vayamos al artículo 14 de la LFRSP en relación al juicio político que menciona que *“en todo caso, la Sección Instructora calificará la pertinencia de las pruebas, desechándose las que a su juicio sean improcedentes”*. Este artículo establece que es deber de la Sección Instructora calificar si son pertinentes o no las pruebas que son presentadas y si lo relacionamos con el Código Federal de Procedimientos Penales, deducimos que las pruebas deben conducirnos a la verificación de los hechos controvertidos a los que se hagan mención. Por lo que la sección no podrá desechar a su arbitrio o negarse a admitir prueba alguna que exhiba la defensa o peor aún negarse a valorarlas contraviniendo lo dispuesto en el Código

Federal de Procedimientos Penales, pues la obliga el artículo 45 de la LFRSP que menciona:

ARTÍCULO 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.

- 2) **Conclusiones:** Cuando ya ambas partes han entregado los alegatos en forma escrita inicia el plazo para que la Sección Instructora formule sus conclusiones y presente el dictamen que crea correspondiente a la Presidencia de la Cámara. Viendo los plazos previstos por la ley, vemos que una vez que la Sección Instructora “radica” el proceso, cuenta con tres días naturales para notificarle al imputado, quien tiene siete días naturales para dar contestación, aquí ya van diez días naturales. Luego se abre el periodo probatorio que es de treinta días y ya serían cuarenta días. Después pasan seis días más los tres naturales que corresponden a cada una de las partes para estudiar el expediente y armar sus alegatos lo cual nos da doce días más, que sumados a los cuarenta serían cincuenta y dos días naturales. Por lo que si el plazo para el Procedimiento de Declaración de Procedencia es de sesenta días hábiles entonces debemos computar que 60 días hábiles son doce semanas, de aquí tenemos que tomar en cuenta los dos días inhábiles por semana lo que da 84 días naturales para consumir en su totalidad los sesenta días hábiles que se prevén en la Ley. Por lo que entonces la Sección Instructora tendrá 34 días naturales para formular su dictamen

esto sin contar que se pueda pedir una ampliación del plazo que debe ser decidida por la propia Sección Instructora si así lo requiere.

- 3) Promociones y acuerdos:** Como lo hemos analizado la Declaración de Procedencia es un procedimiento atípico que reúne características de carácter civil y penal, ya que en un principio y en una contravención al proceso penal, pone especial énfasis al imputado y el Ministerio Público queda relegado a un 2° plano, aún cuando la Ley exige que ambas partes estén en igualdad de condiciones. Ejemplo de lo antes dicho es el siguiente caso: Durante el proceso de desafuero seguido en la LVIII Legislatura en el caso de los líderes de PEMEX, el Ministerio Público Federal solicitó a la Sección Instructora su intervención en todas las diligencias que se llevarán a cabo pero lo que ocurrió fue que “la Sección Instructora le informó de la apertura del proceso pero no les dio vista de las distintas etapas procesales en las que debería de participar.”¹⁴ Asimismo existen dos partes; el querellante o denunciante o el Ministerio Público, y por el otro el inculpado y su defensa. Y otra diferencia con el proceso penal y lo acerca al aspecto civil es que se contesta una demanda y que el procesado puede comparecer o informar por escrito, de esta manera aunque su primer intervención en este procedimiento administrativo está investido de un carácter de mero *informe*, cuando a todas luces es una contestación de la acusación que pesa en su contra y a partir de éste momento el procedimiento se lleva a cabo de la misma forma penal; las partes pueden promover lo que a su

¹⁴ Este caso está mencionado en el libro “El desafuero en el sistema constitucional mexicano”, del Lic. Eduardo Andrade, Pág. 169

derecho convenga y en esas promociones hay ofrecimiento de pruebas y también decisiones que competen plazos, la cual se concede a criterio de la Sección Instructora, y en caso de que la Sección niegue o acceda a lo pedido, su decisión puede ser impugnada vía amparo. A todas las promociones de las partes debe recaer un acuerdo que emanará de la Sección Instructora.

4) Incidentes: Otro tipo de promociones son los incidentes. La legislación que se aplica a la Declaración de Procedencia establece la supletoriedad del Código de procedimientos Penales, y aquí están en virtud de dicha supletoriedad; los principales son:

- a) Excusa o recusación
- b) suspensión del procedimiento
- c) acumulación de autos
- d) nulidad de actuaciones.

5) Resolución: Pasado el plazo para presentar los alegatos, independientemente de si las partes los presentaron o no, la Sección Instructora de acuerdo al artículo 16 de la LFRSP *“analizara clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento”*. En síntesis la Sección Instructora debe resolver **si ha lugar a proceder** o que no

ha lugar a proceder. O en un tercer rubro está la notoria improcedencia, esto es que se desecha de plano la diferencia de éste tercer supuesto es que no es necesario que la Cámara se erijan en Jurado de Procedencia para conocer de ello

6) Dictamen de notoria procedencia: Empecemos por el dictamen que califica la acusación como notoriamente *improcedente* derivada de la inmunidad absoluta del servidor público. De tal suerte, que respaldados por el artículo 61 Constitucional éstos son “*inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser*

reconvenidos por ellas” no son responsables jurídicamente por conductas delictivas que se cometen por medio de la palabra. Por lo que no es posible imputar la comisión de los delitos de difamación, calumnia, amenazas o injurias donde aún pudiese existir este último delito. Siempre que un delito no lleve a cabo una conducta de hecho, lo que diga un será constituido como un delito. Un ejemplo de esto es lo que ocurrió en el caso del diputado Héctor Sánchez López de Oaxaca, cuando la Legislatura LVIII le imputó el delito de amenazas por una conversación telefónica con el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos estatal relacionada con el bloqueo de unas calles en la capital de ese estado. La sección Instructora concluyó que era imposible iniciar un procedimiento de Declaración de Procedencia cuando la conducta que se presumía delictiva y que se atribuía al diputado eran “*meras expresiones*” que debían ser protegidas por la inviolabilidad parlamentaria o inmunidad absoluta, dispuesta en el artículo 61 de la carta magna, ya

analizado líneas arriba, el asunto terminó en la sesión del día 3 de diciembre de 2002.¹⁵

7) Dictamen para proceder o no en contra del servidor público:

El dictamen de la Sección Instructora en cualquiera de los dos casos tiene una forma tradicional de resolución judicial y se asemeja mucho a una sentencia, conteniendo un apartado de *resultados*, en el cual estarán descritos los hechos que conoció la Sección Instructora, aunado a los antecedentes procedimentales del asunto en cuestión, dentro de los que está inserta la presentación misma de la solicitud de procedencia y la

constitución de la Sección Instructora. Seguido de los *considerandos* en un apartado que tiene los razonamientos por los cuales la Sección instructora llega a una conclusión determinada. Para terminar que derivados de los considerandos se propondrían de manera clara los puntos *resolutivos* sujetos a votación. Y un punto resolutivo debe ser por fuerza claramente si ha lugar o no ha lugar a proceder contra el servidor inculpado. Y por ende otro más donde se señala que se separa del cargo al mencionado funcionario. Pero si la resolución es no ha lugar a proceder debe también declararse en los puntos resolutivos.

2.3 JURADO DE PROCEDENCIA

2.3.1 ERECCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN JURADO DE PROCEDENCIA

¹⁵ Gaceta Parlamentaria del día 3 de diciembre de 2002

Una vez que la Sección Instructora ha aprobado un dictamen se aplica el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el cual a la letra dice:

“Dada cuenta del dictamen correspondiente, el Presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndole saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso.”

La redacción de éste artículo es poco clara y es necesario analizar otros artículos de la LFRSP y de los requisitos que se van a satisfacer afin de realizar la reunión plenaria en la que la Cámara de Diputados se erigirá en Jurado de Procedencia.

Así del primer análisis al artículo 26 de la LFRSP es que la Sección Instructora debe dar cuenta del dictamen a la presidencia de la Cámara de Diputados, esto con la finalidad de que ésta tome las medidas necesarias a efecto de que la Cámara se erija en el llamado *Jurado de Procedencia*.

Aquí podemos ver que se habla de que *“al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen”*

Al decir *día siguiente* estamos hablando del anuncio de que la Cámara de Diputados se tendrá que erigir en Jurado de Procedencia. Pues sería ilógico pretender que la Cámara se

reúna, para resolver de manera precipitada al día siguiente de que se entregó el dictamen a la presidencia por parte de la Sección Instructora.

Es errado el pensar que el presidente de la Cámara anuncie la erección en Jurado de Procedencia y simultáneamente e inmediatamente se lleve a cabo la sección decisoria.

Además la erección de la Cámara se debe hacer del conocimiento del inculpado y a su defensor, y también al denunciante, querellante o al Ministerio Público que haya solicitado el inicio del Procedimiento de Declaración de Procedencia, según haya sido el caso concreto.

Aquí el inculpado tiene el derecho a hacer valer públicamente su punto de vista en la sesión plenaria. Éste derecho también lo tiene el Ministerio Público al ser la parte acusadora.

La notificación a las partes lleva muy poco tiempo para realizarse, por lo que aquí debe imperar la lógica y el sentido común a fin de realizar el computo entre el momento en que se llevó a cabo la notificación para acudir a la sesión plenaria y la realización de dicha sesión.

Aunque la realidad a veces supera la fantasía y en nuestro país se han dado caso que rebasan toda lógica por citar dos ejemplos:

- En 1945 durante el ejercicio de la XXXIX Legislatura para desaforar a los diputados Carlos Madrazo, Sacramento Joffre y Pedro Téllez Vargas, la Sección Instructora presentó el dictamen al día 1° de febrero de 1945 al iniciarse el periodo extraordinario de sesiones mismo que fue convocado para conocer de éste asunto y en el mismo que fue convocado para

conocer de éste asunto y en el mismo acto la presidencia anunció que al día siguiente se erigiría la Cámara en Gran Jurado.¹⁶

- Y el caso de Jorge Díaz Serrano, donde el 29 de julio de 1983 la Sección Instructora entregó a la presidencia de la Cámara su dictamen y se convocó a la erección del Jurado de Procedencia para el 30 de julio de 1983, o sea, un día después.¹⁷

El artículo 38 de la LFRSP vigente en nuestros días nos dá una visión más clara al respecto al decir:

“las Cámaras no podrán erigirse en órgano de acusación o Jurado de Sentencia, sin que antes se compruebe fehacientemente que el servidor público, su defensor, el denunciante o el querellante y su caso el Ministerio Público han sido debidamente citados.”

¹⁶ En la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1940, en su artículo 32 habla de Gran Jurado, lo que hoy es Jurado de Procedencia.

¹⁷ El caso completo del Senador Jorge Díaz Serrano se encuentra en el capítulo IV de la presente tesis

El anterior artículo está inserto en las “*Disposiciones para los capítulos II y III del título segundo*”, es decir es aplicado tanto para el Juicio Político como para la Declaración de Procedencia.

Al momento en que se menciona al Ministerio Público se esta hablando de Declaración de Procedencia toda vez que en el Juicio Político esta figura es inexistente, por lo que si se tiene que comprobar de manera fehaciente que se han hecho los citatorios que correspondan es lógico y evidente que no debemos interpretar *la expresión al día siguiente* en el sentido que se tenga que realizar erección de Jurado de Procedencia 24 horas después de haberse entregado el dictamen a la procedencia por parte de la Sección Instructora.

Y para reforzar este dicho, debemos ir al artículo 27 de la LFRSP que menciona:

“El día designado, previa declaración al Presidente de la Cámara, está conocerá en la Asamblea del dictamen que la Sección le presente y actuará en los mismos términos previstos por el artículo 20 en materia de Juicio Político.”

Aquí encontramos que habrá un día designado habida cuenta que no se puede considerar que automáticamente la erección en Jurado de Procedencia ocurra al día siguiente de haberse entregado el dictamen.

Así el Presidente debe designar un día, cuando anuncia la erección de la Cámara para que se efectúe la Sesión relativa.

Independiente de que el dictamen sea en el sentido de que ha lugar proceder contra el inculpado, o bien de que no ha lugar para proceder contra él.

La Cámara de Diputados debe erigirse formalmente en Jurado de Procedencia con la Formula que se ha aplicado desde la LII Legislatura cuando el Presidente de la Cámara de Diputados erigió en Jurado de Procedencia para conocer el dictamen emitido por la Sección Instructora relativo al requerimiento para la Declaración de Procedencia presentado por la Procuraduría General de la República en contra del C: Jorge Díaz Serrano.

2.3.2 CASO OSCAR ESPINOZA VILLARREAL

Caso concreto de lo que hemos analizado es lo que ocurrió con Oscar Espinoza Villarreal. Durante el periodo de Sesiones de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados se tomo como base la interpretación que hemos realizado, esto es, cuando la presencia de la Cámara de Diputados recibió el dictamen de la Sección Instructora sobre cuatro asuntos, de las cuales tres se resolvieron que no había lugar a proceder en contra del inculpado y el cuarto asunto en el que se determinaba que sí había lugar a proceder.

Este cuarto asunto era el de Oscar Espinoza Villarreal quien en ese momento era el Secretario de Turismo a nivel Federal y había sido acusado por presuntos delitos cometidos cuando se encontraba desempeñando el cargo de Jefe del Departamento del Distrito Federal¹⁸ entre 1994 y 1997.

La presidencia de la Cámara hizo saber que se habían recibido los cuatro dictámenes y se habían depositado y que con apego al artículo 26 de la Ley de la Materia se anunciaba a la Cámara de Diputados que habría de erigirse en Jurado de Procedencia para conocer de estos asuntos.¹⁹

Es evidente que la interpretación del artículo 26 distingue radicalmente entre el anuncio hecho a la Cámara al día siguiente de haberse recibido los dictámenes en lo que corresponde a la erección en Jurado de Procedencia, y por otro lado la fecha de la mencionada erección por parte de la Cámara.

En este asunto encontramos el supuesto de que los dictámenes se entreguen por parte de la Sección Instructora cuando la Cámara no esté Sesionando; y por esto no es posible que *“al día siguiente”* se erija como Jurado de Procedencia.

En el caso en comento el asunto se llevó por la comisión permanente durante la sesión del 27 de junio de 2000 y el Grupo Parlamentario del PAN propuso en convocar a un periodo extraordinario de Sesiones de la Cámara de Diputados a fin de conocer de los dictámenes entregados por la Sección Instructora. No tuvo eco la propuesta del PAN toda vez que la Comisión Permanente no consideró el asunto como urgente o de resolución urgente.

¹⁸ Esta figura desapareció el mismo año 1997 para dar paso a la de Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el primer Jefe de Gobierno elegido por elección popular fue el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

¹⁹ Gaceta parlamentaria, 23 de julio de 2000

Por esta situación el dictamen que consideraba procedente el desafuero de Oscar Espinoza Villarreal nunca fue conocido por la Cámara de Diputados, toda vez que, el día 9 de agosto del 2000 se recibió un oficio firmado por el Director General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, el cual notificaba la admisión de la renuncia al cargo como titular de la Secretaría de Turismo a Oscar Espinoza.

En virtud de esta renuncia el 10 de agosto del 2000 el Presidente de la Cámara de Diputados declaró que el expediente en el que se resolvía que sí había lugar para proceder contra Oscar Espinoza quedaba sin materia, y por lo mismo se quedaba sin efecto el deber de la Cámara para erigirse en Jurado de Procedencia y así conocer el multicitado dictamen.²⁰

²⁰ Gaceta Parlamentaria, 11 de agosto de 2000

CAPITULO III

SUJETOS DE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

Según el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, gozan del fuero los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los secretarios de Estado, los diputados a la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal y los consejeros del Instituto Federal Electoral (IFE).

También están protegidos los gobernadores de los Estados, los Diputados Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de esas entidades federativas, los consejeros de las Judicaturas Locales.

Estas personas gozan del fuero que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante estos funcionarios no son intocables, pues están sujetos al desafuero o procedimiento de declaración de procedencia; este es el proceso mediante el cual el fuero es removido y el único órgano que puede hacerlo es la Cámara de Diputados.

3.1 SERVIDOR PÚBLICO

La expresión de “servidor público” ha sido utilizada desde mucho tiempo atrás, el ilustre José María Morelos y Pavón ya empleaba términos semejantes para establecer cuál era la fuerza que lo movía a actuar en la causa de la independencia, consistente en servir a la Nación finalidad prístina de toda persona que se quiera calificar como “servidor público” pues este tiene precisamente como función la de servir al pueblo o al público en auxilio del Estado y sus tareas.

Luego entonces, el servidor público debe desarrollar una tarea específica, que consiste en dar vida a diversos actos previstos por las leyes, a fin de mantener vigente uno de los aspectos propios que debe cumplir el Estado para llevar adelante sus funciones y tareas, beneficiando a la población de una comunidad.

Así pues, el servidor público debe entenderse al sujeto que va a encarnar a un órgano de Estado para remitir que este desarrolle las tareas propias de sus funciones, requiriéndose necesariamente la existencia de ese individuo para que el órgano de referencia pueda emitir

cualquier acto de autoridad, puesto que tal ente no tiene una capacidad para actuar por sí mismo.

3.1.1 CONCEPTOS DE SERVIDOR PÚBLICO

Para entender mejor lo que se considera como servidor público analicemos los siguientes conceptos:

- El alma e hilo conductor de la función pública es el servidor público se trata de la persona física que mediante un nombramiento, por elección popular o por figurar en la lista de raya de los trabajadores eventuales o temporales, desempeña las tareas o labores propias de una entidad pública en alguno de los poderes federales o estatales. Por lo tanto en dicha persona recae la responsabilidad ya sea administrativa, civil, política o penal según sus atribuciones legales propias de la misma función.²¹

- Son servidores públicos los representantes de elección popular, los miembros de los poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo, y en general toda persona que desempeñe un empleo o cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de uno de los poderes ya mencionados²².

- Los servidores públicos son las personas que prestan sus servicios o a la administración pública.

²¹ Sánchez Gómez Narciso, "Primer Curso de Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México 1998, pág. 374.

²² Delgadillo Gutiérrez Luís Humberto, "Elementos de Derecho Administrativo", Ed. Limusa, México 1986, pág. 176.

- Es servidor público todo aquel que presta sus servicios a los Poderes Federales, Estatales o Municipales y a los de los Organismos Paraestatales, en los cuales a demás hay categorías: Alto funcionario (por elección popular o por nombramiento), Funcionario y empleado.
- El servidor público es la persona física que desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los poderes del Estado, bajo un régimen jurídico de Derecho Público, y que lleva como finalidad atender necesidades sociales.
- El servidor público es un individuo que adquiere un encargo especial del Estado para atender funciones del mismo por mandato legal y para beneficio del pueblo.
- “... Se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos y omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...”²³
- Servidor público, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión ya sea por elección popular o por nombramiento, o bien, preste sus servicios mediante contrato por tiempo u obra determinados, así como las que se encuentren en lista de raya, en cualquiera de las instituciones públicas.²⁴

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 108

²⁴ Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, Ed. Harla 2005 Art.5 Fracción III.

Los anteriores conceptos coinciden en señalar que el “servidor público” es un nombre genérico que se utiliza hoy en día en la vida práctica para referirnos a cualquier persona física, que desempeña un empleo, cargo comisión o algún puesto en la administración pública federal, estatal o municipal. O dentro de los Poderes Judicial o Legislativo de dichas entidades públicas desde la más alta jerarquía o relevancia funcional, hasta los de menor categoría que hacen las veces de simples auxiliares o colaboradores de quienes detentan un mando, autoridad o superioridad de cualquier función pública.

Sobre los diversos sujetos considerados como servidores públicos son los establecidos en los artículos del 108 al 114 de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, disposiciones en la que se analizan los diversos sujetos que son considerados servidores públicos al señalar:

ARTÍCULO 108: *Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular a los miembros de los poderes Judicial Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal así como los servidores del Instituto Federal Electoral quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*

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

Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

ARTÍCULO 109.- *El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter, incurran en responsabilidad...*

ARTÍCULO 110.- *Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de departamento Administrativo, los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, El Procurador General de La República, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, el Consejero del Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los órganos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.*

Los gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso al resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

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

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

3.1.2 CLASIFICACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Para poder explicar de manera más detallada el artículo 108 de nuestra Carta Magna, clasificaremos a los servidores públicos a decir:

Servidor Público, es todo aquel individuo que presta sus servicios a los poderes federales, estatales o municipales y a los de los organismos paraestatales, en los cuales además hay categorías: altos funcionario (por elección popular o por nombramiento), funcionario y empleado.

a) Alto funcionario público. Formalmente los señalados en el artículo 108 constitucional. Desde otro punto de vista, es la persona física que mediante la designación que señale la ley, es titular de los órganos del gobierno que integran los poderes del mismo en jerarquías más alta. Es decir, en el Poder Ejecutivo: el Presidente de la República y los secretarios de Estado, subsecretarios, oficiales mayores y directores generales, por ejemplo; en el Poder Legislativo: diputados y senadores; en el Poder Judicial: los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en los estados de la Federación: el gobernador, los diputados locales y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Nación. En los municipios: los alcaldes, los regidores y los síndicos.

b) Funcionario público: Es un servidor gubernamental, designado por disposición de la Ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de gobierno y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando. Se considera que el concepto de funcionario alude a: una designación legal, el carácter de permanencia, el ejercicio de la función pública que le da poderes propios y su carácter representativo. Funcionario es el que representa al gobierno mediante el órgano de competencia del cual es titular. Lo representa tanto frente a otros órganos del Estado, como frente a los particulares.

c) Empleado público: Es la persona física que desempeña un servicio material o intelectual o de ambos géneros a cualquier órgano gubernamental mediante nombramiento y que no tiene facultades ni de decisión, ni representa al órgano como tal, frente a otros órganos ni frente a los particulares. Es un servidor del Estado que se caracteriza por no tener atribución especial designada en una ley y sólo colabora en la realización de la función pública. Se caracteriza por varias razones, entre ellas, las siguientes: su carácter contractual con el Estado, por ser siempre remunerado, por no tener carácter representativo y por su incorporación voluntaria a la organización pública.

Los servidores públicos han de cumplir con ciertos requisitos para poder acceder a un cargo, pues están sujetos a un régimen de inhabilidades, que son aquellas que se dan cuando la persona no puede asumir el cargo por faltas propias y no del cargo; también están sujetos a un régimen de incompatibilidades, las cuales son propias del cargo, y que se dan cuando éste exige ciertas condiciones que el individuo no puede cumplir.

3.1.3 ANTECEDENTES DEL SERVICIO PÚBLICO

A) ALEMANIA:

El hecho que al hablar del servicio público nos refiramos a Alemania obedece a que es la cuna del funcionario moderno y de la carrera administrativa. Como lo explica Otto Hintze: *“Alemania es el país clásico de los funcionarios en el mundo europeo, lo mismo que China en Asia y Egipto en la Antigüedad”*.

Desde principios del siglo XX, el derecho alemán de los servidores públicos era el más desarrollado en toda Europa y el mundo entero. Alemania es el suelo fértil primigenio donde se

realizó la más fuerte penetración de la idea del servidor público con base en la noción de Estado de Derecho, y donde tuvieron su desarrollo los sentimientos de lealtad y protección del servicio público.

Desde el siglo XVIII los funcionarios en general eran llamados “servidores reales” (Konogliche Bediente), pero hacia finales de la centuria se generalizó la denominación de servidor del Estado (Staatsdiener). Hoy en día se usa la expresión funcionario (Beamter), cuyo uso se remonta desde el siglo XIX.

El espíritu teutón ha sido siempre un admirador del Estado, tomando como la mayor exaltación del Derecho; Hegel, el padre de la concepción teórica del Estado, influenció de tal manera a los juristas alemanes que hasta la fecha sigue presente en el accionar de la burocracia moderna.

La rigidez en la selección, formación y disciplina del servidor público se conjuga con los grandes adelantos técnicos alcanzados por esa sociedad, a efecto de lograr un grado de eficiencia envidiable.

En la ya extinta Alemania Federal, el personal de los servicios públicos se dividía en dos categorías: los funcionarios regidos por el Derecho Público y los agentes sometidos al régimen de convenios colectivos de Derecho Privado. Son funcionarios los que ejercen permanentemente las atribuciones que entrañan a la soberanía del Estado o que, por razones de su seguridad o por motivos de interés de la vida pública, pueden confiarse a personas sometidas a relaciones laborales de Derecho Privado.

El tratadista Rafael J. Martínez Morales nos cita al respecto: “La relación que se da entre el Estado alemán y sus servidores está derivada de un acto cuya naturaleza se encuentra sujeta a

discusión por los doctrinarios: algunos de ellos lo consideran como un contrato de derecho público y otros como un acto de adhesión a un derecho persistente”.²⁵

Es decir la obligación de ejercer la función pública, bajo las condiciones previstas por el Estado. El Ente alemán otorga condiciones generales en el desempeño de la función pública aplicadas a todos los empleados y condiciones especiales, dependiendo de la categoría y tipo de trabajo a realizar específicamente.

Son funcionarios, por lo tanto, quienes ejercen funciones de mando y coerción, así como de protección ciudadana y civil, previsión social o educación. En contraste, las actividades equiparables a las que realiza el sector privado, especialmente las actividades económicas, las ejercen los servidores que se encargan de ellas con un estatuto propio de Derecho Privado.

B) ARGENTINA

Para el autor Rafael Bielas la relación jurídica que existe entre el Estado y sus servidores es producto de un acto contractual de derecho público.

No obstante que la legislación vigente parece iniciarse por considerarlo como un acto unilateral del Estado. Su argumentación consiste en que el nombramiento formal supone la aceptación del servidor público para ingresar a la función pública ya que sí no existiera esa aceptación, la relación no se daría. Una nota característica de este país es el hecho de considerar al funcionario como provisional durante los primeros seis meses de labores, tiempo en el que deberá demostrar su idoneidad para el trabajo. Así mismo este establece para la

²⁵ Rafael J. Martínez Morales, “Derecho Administrativo”, 2o Curso Ed. Harla, México 2002

estabilidad en el empleo un término de tres años de servicios efectivos y continuos o cinco de servicios discontinuos.

C) ESTADOS UNIDOS

La primera Ley sobre la materia fue expedida en el año de 1900.

La comisión del servicio civil es la encargada de establecer las políticas de:

- Reclutamiento
- Capacitación
- Adscripción y
- Disciplina del personal que desempeña la función.

La ley *LaFallete* de 1912 autorizó las uniones de funcionarios públicos a fin de establecer una verdadera defensa de sus integrantes.

D) FRANCIA

El origen del servicio público en Francia aparece como un criterio de interpretación de la regla de la separación de las autoridades administrativas de las judiciales (regla fundamental en el Derecho Público Francés), consagrada esencialmente en la Ley del 25 de agosto de 1970, y en el Decreto de 16 *Fructidor* año III que prohibía a los tribunales el conocimiento de litigios de carácter administrativo. Esta prohibición hecha a los tribunales civiles de conocer de los asuntos de la Administración, condujo a admitir la existencia de una jurisdicción destinada a juzgar las diferencias administrativas.

El problema delicado era el de los límites de la competencia de la jurisdicción administrativa y la forma como se interpretaba la regla de la separación, de la cual derivaba el fundamento y la razón por la que se instauró la jurisdicción administrativa, así como los motivos por los que se admitió que un derecho especial se aplicaría a la Administración Pública.

Es por esto que el resurgimiento en Francia del servicio público como concepto, está íntimamente relacionado con la controversia acerca de los contenidos específicos del Derecho Público y del Privado en cuyo fondo se encuentra otra disputa más acerca de los alcances y límites de los Estados.

Al respecto, Francis Paul Benoit menciona: *“durante el periodo entre 1800 y 1940 predominó en Francia una gran estabilidad en las estructuras administrativas del Estado, a las que no se les reconocía en su actividad más finalidad que la de prestar los servicios públicos razón por la cual no había ningún problema para determinar la naturaleza jurídica de éstos ya que conforme a un criterio orgánico, único posible en ese periodo, cualquier acto realizado por un ente estatal era un servidor público”*²⁶.

La identificación del servicio público con el órgano que lo realizaba era total, al grado de ser considerados como una unidad y el régimen al que estaba sometida la actividad (el servicio público), incluía también al órgano, pudiendo definir a uno por medio del otro.

De ésta integración se comenzó a dudar a partir de 1940, cuando a ciertas organizaciones de profesionales se les asignó la tarea de determinar quienes podían ejercer la profesión respectiva, así como las condiciones bajo las cuales se podían desempeñar; para ello se estableció el correspondiente control sobre el ejercicio de cada profesión y, por tanto, se

²⁶ Martínez Morales Rafael, “Derecho Administrativo”, Ed. Harla, México 1998, pág. 249

aseguró a la colectividad que el servicio profesional recibido observara un nivel mínimo de calidad.

La entrada de los particulares en la prestación de los servicios públicos, representada por la creación de las asociaciones o colegios de profesionales respectivos no constituyó un hecho aislado, sino un punto de partida de lo que después se convertiría en una verdadera costumbre al grado de tornar obsoleto el criterio orgánico con el que se determinaba la existencia del servicio público, ya que se separaba al órgano de la actividad, en virtud de que el Estado delegaba en particulares el control y la vigilancia de la actividad profesional desempeñada por otros particulares; obligando esto a los teóricos a iniciar la reformulación de conceptos para ambos.

Este suceso sacudió al derecho administrativo francés, pues atacaba la base mínima sobre la que hasta ese momento se había sustentado, que era el servicio público como actividad propia y exclusiva de los órganos administrativos del estado, disociando la unidad órgano actividad, y abocándose a tratar de definir al servicio público por medio del régimen al que estaba sometido; esto es, una vez que se denominaba a alguna actividad servicio público no debía ser desempeñada forzosamente por el Estado.

Así fue en función de la separación de las jurisdicciones administrativa y judicial que se elaboró todo un sistema doctrinal sobre la base del concepto de servicio público, para que la primera conociera de las controversias que surgieran en relación a la actividad de la Administración Pública.

A mediados del siglo XIX la regla de la separación de poderes era interpretada en el sentido de prohibir absolutamente a los tribunales judiciales conocer de cualquier materia del contencioso administrativo.

Dos resoluciones del Tribunal de Conflictos de Francia son importantes antecedentes, una en el caso Dekeistes, del 8 de agosto de 1961, según la cual como una consecuencia del principio de separación, independiente de la acción, que es de la esencia de la autoridad administrativa.

La otra resolución que en su época no tuvo el impacto doctrinal que posteriormente provocó fue la *célebre sentencia del caso Agnes Blanco* del 8 de febrero de 1973, ésta pequeña había resultado herida por una vagoneta en un accidente emprendió la acción indemnizatoria ante un tribunal civil el que a su vez planteó el asunto ante el tribunal de conflictos para que indicara que tipo de tribunal era el competente para tomar conocimiento del caso: el judicial o el administrativo, el Tribunal de Conflictos basado en las conclusiones del Comisario David, se pronunció por el administrativo, en virtud de tratarse de un servicio público cuya reglamentación corresponde al derecho administrativo.

Como se mencionó antes, este hecho no tuvo repercusión en su momento trascendió a la solución de casos posteriores, y se constituyó en el fundamento de la jurisdicción administrativa, así como de la naturaleza administrativa del régimen legal al que están sometidos los servicios y servidores públicos, sin importar el sujeto que los presta, sea éste el Estado o un particular²⁷.

²⁷ Benoit Paul "El Derecho Administrativo Francés" Instituto de Estudios Administrativos, España 1977.

En esas condiciones, tenemos que de una interpretación jurisprudencial destinada a resolver conflictos de competencia, derivó la noción, sin que los propios tribunales franceses tuvieran la intención de determinar el concepto de servicio público.

La noción de servicio público, en consecuencia, tiene un origen inspirado fundamentalmente en la jurisprudencia de los tribunales administrativo franceses, cimentada y desarrollada por la doctrina de ese país.

E) GRAN BRETAÑA

La noción británica de lo que es un servidor público se refiere a que se tendrá como servidor público a aquella persona que obtiene su sueldo de los fondos públicos y cuyo nombramiento fue hecho por la Corona.

Así mismo se habla del servidor civil que es en esencia un agente de la Corona, cuya única y real diferencia es que su nombramiento no es realizado por la Corona.

Estos conceptos están contemplados en la (Crown Proceeding Act) de 1947. Y podemos ver que son muy diferentes a los manejados en Francia y Alemania toda vez que en Gran Bretaña no existe un Estatuto General de los Funcionarios.

Más tarde se realizó una categorización más rigurosa, tomando como base la Real Comisión del Servicio Civil (*Royal Comisión on the civil Service*) que estuvo vigente entre 1929 y 1931, así como la *comisión Priestley* que rigió de 1953-1955, adoptando la siguiente conceptualización:

“Los servidores de la Corona, distintos de los titulares de cargos políticos o judiciales que están empleados en una condición civil, y cuya remuneración es pagada en su totalidad y directamente con fondos votados por el Parlamento”²⁸.

Los funcionarios provisionales no son miembros del servicio civil contratando con Francia, donde los agentes de las organizaciones descentralizadas del Estado son parte de la función pública.

F) ITALIA:

Aquí se distingue entre los oficios públicos principales, que representan la voluntad del órgano para el que trabajan y los oficios públicos auxiliares, que se limitan a tareas de mero trámite o preparatorias a la toma de decisiones.

De conformidad con ese criterio, la legislación otorga un tratamiento específico según el tipo de servidor público de que se trate.

Como lo observaremos el parentesco cultural e histórico de países tan próximos como Alemania, Francia y Gran Bretaña, así como de Argentina y Estados Unidos no supera las barreras conceptuales autóctonas de cada país. Sin embargo existen en aquellos que se ocupan de los negocios administrativos, rasgos comunes que los identifican como servidores públicos a falta de una mejor conceptualización.

²⁸ Comisión Fulton 1968 Gran Bretaña

3.1.4 EL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO

A) EL IMPERIO AZTECA

En México-Tenochtitlán el régimen político se integraba de instituciones religiosas, militares y administrativas, que evolucionaban constantemente sobresaliendo una la fiel observancia de sus leyes mediante una impecable, eficiente y honesta actuación de todo el engranaje gubernamental y administrativo.

Cabe señalar que las altas clases sociales, no constituían elites cerradas y se daba entre ellas gran diversificación en virtud de que se renovaban con la participación del pueblo así: "Todo azteca sin distinción de clase, que demostrara su destreza para el combate, culto, comercio o vocación artística, pasaba a formar parte de la clase guerrera, sacerdotal, comerciante o de la clase de los artistas (que eran muy apreciados en la sociedad por su labor creadora); solamente quienes no habían podido sobresalir en estas actividades, estaban condenados a permanecer en el macehuall".²⁹

No es fácil el tratar de medir o de comparar un sistema con los parámetros de otros sistemas que entre otras cosas corresponde a otra cultura, a otro tiempo y a otro espacio, sin embargo, podemos establecer que para la selección de cualquier servidor público desde el Tlatoani hasta el último de los servidores públicos del imperio, los aztecas tomaban muy en cuenta y era requisito "sine qua non", el tener las siguientes características personales:

- Espíritu de servicio
- Honestidad
- Capacidad física e intelectual para el puesto a desempeñar

²⁹ Sayeg Helú "Introducción a la historia constitucional de México", Ed. PAC México 2000

- No tener vicios
- Un interés por el mejoramiento de la comunidad

La sociedad azteca buscaba tener una sociedad en armonía de ahí que respecto a la selección del personal que integraría el Poder Judicial, es decir, de los jueces nos refiere Fray Bernardino de Sahagún lo siguiente *“También los señores tenían cuidado de la pacificación del pueblo y de sentenciar los litigios y pleitos que había en la gente popular, y para esto elegían jueces, personas nobles y ricas y ejercitadas en los casos de guerra...personas de buenas costumbres, que fueron criadas en los monasterios del Cálmecac. Prudentes y sabios, y también criados en el palacio...mirábase mucho en que estos tales, no fueran borrachos, ni amigos de tomar dádivas, ni fuesen aceptadores de personas, ni apasionados...”*

En la designación de sus funcionarios públicos, los aztecas tenían un especial cuidado, como se desprende del texto siguiente: El senado tiene estas propiedades, ser juez y averiguar bien los pleitos; ser respetado, gravedad y reverencia...no es aceptador de personas y hace justicia sin pasión.³⁰

Como se observa en el imperio azteca se preocupaban por que sus representantes fuesen hombres preparados. Y al ver las cualidades exigidas para ocupar cargos públicos se evidencia una sociedad de excelencia, pues las cualidades una vez valoradas, les permitían tener el personal apto para servir dentro de la administración pública y como es sabido se exigía que se capacitarán en el Cálmecac o en el Telpachcalli o en las escuelas dedicadas a las artes.

³⁰ Sayeg Helú Jorge “Introducción a la historia constitucional de México”, Ed. PAC México 2000, evocando al maestro Agustín López.

En la época prehispánica, los mejores cargos públicos estaban ocupados por parientes de los gobernantes. Su preparación era objeto de especial atención y existían escuelas destinadas especialmente para ello. Estrictos en lo que respecta a su sentido de responsabilidad en el desempeño de su función pública, se cuidaba mucho que no fueran borrachos, ni amigos de tomar dádivas. Se castigaba al servidor deshonesto y se estimulaba a quien prestaba buenos servicios.³¹

B) EL SERVIDOR PÚBLICO EN EL MÉXICO COLONIAL

En la administración de recursos humanos del sector público, durante la Colonia no se tenía una clasificación de puestos, esto es, no estaba definida, pues los trabajadores desempeñaban diversas funciones; para la selección de cualquier servidor público, como lo señala la autora Margarita Chávez “desde el virrey hasta el último de ellos, se tomó en cuenta y era requisito indispensable, el tener la siguiente característica personal:

- *Ser español de nacimiento, para los puestos más importantes (virrey, alcalde, delegado, etc.)*
- *El criollo solo tenía acceso a los puestos de menor importancia dentro del gobierno.*

³¹ Hori Robaina “Las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado”

El aprendizaje o capacitación de los servicios públicos de la Colonia se daba dentro de la administración pública en forma empírica, por no estar sistematizada la capacitación como tal.”

En la época colonial, la administración de los territorios conquistados por la corona española trajo consigo la necesidad de expedir una copiosa cantidad de disposiciones legales, aplicadas según las circunstancias específicas que presentaban cada una de las formaciones sociales dominadas. Su compilación más depurada es conocida como <<*Leyes de los reinos de Indias*>> (1680).

El autor Enrique Serrano relata al respecto: “La explotación de los recursos de sus nuevos dominios requería de un abastecimiento regular de trabajadores forzados, reclutados generalmente entre la población indígena por los empleados menores. Para ello, la corona contaba con un enorme aparato burocrático que intervenía hasta en los aspectos más ínfimos de ese renglón fundamental de la vida económica, con una amplitud de atribuciones y un grado de corrupción tales, que ninguna iniciativa económica podría tener efecto sin contar con su beneplácito y apoyo”. Los cronistas de la época nos relatan que los cargos públicos eran comprados a la corona: “La venta de oficios”.

Pero como las prebendas obtenidas por los funcionarios no eran suficientes para compensar el pago que habían hecho por el cargo, se sucedían sin número toda clase de

corruptelas y abusos para compensar; el colmo fue cuando el derecho al cargo se vendía a la muerte de su poseedor, lo que conocemos como “futuras”³².

En la recopilación de <<*Leyes de los reinos de Indias*>>, de manera sistemática se ordenaron las disposiciones emitidas, tratando con ello de imitar el gran poder que gozaban los funcionarios de la Nueva España, al amparo de la lejanía de la metrópoli. Dicha legislación contemplaba las reglas para el desempeño de los empleados públicos, estableciendo la competencia de sus cargos, así como sus sueldos.

C) MÉXICO INDEPENDIENTE

Para una sociedad que se encuentra de lleno inmerso en una guerra y lucha por su independencia es complicado elaborar y aplicar un sistema de administración de personal como hoy se conoce, pero se debe indicar que en esta época de agitación bélica no había sistemas de elección de los servidores públicos; no había clasificación de puestos aunque se inician los intentos de establecimiento; ni tampoco se contaba con un sistema de capacitación, los ascensos y/o promociones se daban por cambio de la gente en el poder; comúnmente por los golpes de Estado.

³² Morales Paulín Carlos “ La responsabilidad política como instrumento de control constitucional”

Evocaremos una vez más palabras de Margarita Chávez al referir:

“A pesar de que Don José María Morelos y Pavón en Los Sentimientos de la Nación consignara los cimientos de la seguridad social y jurídica de los trabajadores, justo es decir que dada la inestabilidad política reinante, los empleados públicos (sobre todo la base trabajadora) en ocasiones se quedaban sin cobrar un centavo hasta por meses; y estaban expuestos a ser despedidos en cada cambio de gobierno o golpe de Estado, pues carecían de protección jurídica”.

En el México independiente, la historia se significa, para el propósito de nuestro estudio, a partir de la Constitución de Apatzingan de 1814.

- La Carta de Naturalización de residencia en tierras americanas, quedo demostrada, si observamos, que en la ya mencionada *Constitución de Apatzingan* de 1814, se reglamentó en sus artículos 224 al 231 la existencia de un Tribunal de Residencia, el cual, de acuerdo con el primero de los artículos citados, debía de conocer “privativamente de las causas de esta especie pertenecientes a los individuos del Congreso, a las del Supremo Gobierno y a las del Supremo Tribunal de Justicia”.

- Constitución de 1824. Esta Carta Magna de corte federalista fue dictada siguiendo el patrón de los Estados Unidos de Norteamérica. En ella se otorgan al jefe del Ejecutivo amplias facultades, tales como: nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, a los jefes de las generales; al personal diplomático, a los oficiales militares de rango superior y a los empleados de las oficinas de la federación, así como otorgar retiros, licencias y pensiones a los militares y sancionar administrativamente a los empleados infractores de las órdenes y decretos.

- El 30 de junio de 1833 los empleados públicos (españoles en su totalidad), lograron la expedición de un bando que los retiraba y jubilaba del servicio.

- En 1829 se expidió un decreto para regular la relación de los trabajadores del servicio exterior, fijándose como principales condiciones que fueran mexicanos por nacimiento y mayores de treinta años.

- En las *Leyes Constitucionales* de 1836 se modificó el sistema federal, retomando al centralismo y adicionado a los tres poderes establecidos en un cuarto, el Supremo Poder Conservador,, encargado de vigilar la actuación de los demás e intervenir en los conflictos que se suscitaban entre el Legislativo y el Ejecutivo. Se emitieron abundantes disposiciones para regular el servicio de los funcionarios públicos y así como sobre sus percepciones, de sus derechos y obligaciones.

- *La Constitución de 1857* marca un retorno al federalismo y otorga al presidente de la república facultad para designar y remover a todos los funcionarios de la Unión.

En su artículo 32, esta Constitución dispone la preferencia de los mexicanos sobre los extranjeros para ocupar un cargo público. También fija la exigencia de prestar juramento de lealtad a la Constitución y a las leyes, como un acto protocolario previamente a la toma de posesión de un cargo público.

- En 1870 Juárez expide la Ley de Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación.

D) MÉXICO CONTEMPORANEO

En su estudio *“Las relaciones laborales de los trabajadores a servicios del Estado”*, el maestro Guillermo Hori Robaina nos dice respecto a esta época: *“En los debates del Congreso Constituyente que formuló la Carta Magna no existe referencia concreta alguna sobre los servidores del Estado”*.

Sin embargo, existen dos textos que según estudiosos de la materia hacen prueba de que estos trabajadores fueron incluidos en el artículo 123 (opinión que nosotros compartimos).

El primer párrafo del artículo 123, en su texto original establecía: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y, de manera general, a todo contrato de trabajo”.

De este párrafo tan amplio y del término “empleados” que el legislador no limitó, ni aclaró, en el sentido de tratarse únicamente de empleados particulares, puede deducirse que los empleados públicos fueron incluidos en la norma constitucional.

En otro texto, nada menos que la original fracción XVIII del artículo 123 Constitucional, se dice: “las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades; o en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos fabriles militares del gobierno de la república, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional.

El proyecto de código de trabajo sometido en 1929 a la consideración del Congreso de la Unión por el presidente Emilio Portes Gil, también contempló con limitaciones esa situación laboral; pero en donde apareció con mayor amplitud fue en el proyecto de la Ley Federal del Trabajo de 1931, que como iniciativa del presidente Pascual Ortiz Rubio, en su artículo 2º establecía: “Estarán sujetos a las disposiciones de esta ley, todos los trabajadores y los patronos, inclusive el Estado (la nación, las entidades federativas y los municipios), cuando tengan el carácter de patrón; este artículo fue retirado por las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados y se sustituyó por otro con esta redacción: Artículo 2º “Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan”. A partir de la aprobación de este Artículo, hecho en realidad en el acuerdo sobre organización y

funcionamiento del servicio civil, dictaminado por el presidente Abelardo L. Rodríguez para el Poder Ejecutivo de la Unión, se abandonó transitoriamente la tendencia a considerar las relaciones de la administración pública con sus servidores, dentro del ámbito laboral. El acuerdo del servicio civil, dictado en abril de 1934, tuvo vigencia hasta el día 30 de noviembre de ese año.

Al finalizar el año de 1937, el presidente Lázaro Cárdenas envía a la Cámara de Senadores una iniciativa de ley para crear el Estatuto Jurídico para los Trabajadores del Estado, reiniciándose la tendencia laboral de las relaciones entre la nación y sus servidores; el estatuto fue aprobado y entró en vigor el 5 de diciembre de 1938.

3.2 ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 110 CONSTITUCIONAL

A menudo en la práctica jurídica es muy común que se hable tanto del Juicio político como de la Declaración de Procedencia como si habláramos de dos procedimientos iguales; por lo que en los dos capítulos anteriores hemos hablado exhaustivamente del procedimiento de la Declaración de Procedencia inserta en el artículo 111 constitucional, ahora bien analizaremos el artículo 110 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de conocer lo que es el Juicio Político.

El artículo 110 constitucional establece los sujetos; órganos, sanciones, y principios fundamentales en relación a la responsabilidad política.

El primer párrafo del artículo 110 consigna que:

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

Como podemos ver, el primer párrafo del artículo 110 constitucional viene a enumerar los servidores públicos “federales” sujetos a la responsabilidad política. De tal precepto podemos destacar que se incluyeron en la enunciación los directores generales o sus equivalentes de la administración pública federal paraestatal, así como a los magistrados de circuito y jueces de circuito y jueces de Distrito y a los magistrados y jueces del fuero común y al procurador general de justicia del Distrito Federal.

Para terminar nuestro comentario en relación al primer párrafo del artículo 110 constitucional debemos acotar que por reforma del 10 de agosto de 1987, se agregan como

sujetos de responsabilidad política a los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal. De igual forma se aprovechó la adición para sustituir el término “Jefe del Distrito Federal” por el de “titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal.”, lo que pareció anticipar a la reforma de 22 de agosto de 1996 al artículo 122 constitucional: por la cual se estableció que en el territorio más poblado de México después del Estado del mismo nombre, se le reconoció a sus habitantes, una ciudadanía local capaz de hacer realidad la elección del “titular del órgano de gobierno del Distrito Federal”.

Por la especial naturaleza del Distrito Federal, éste carece de Constitución local por lo cual y en atención a la referencia invocada en el segundo párrafo del artículo 110, estimamos correcto incluir como sujetos de responsabilidad política a los Magistrados del Fuero Común del propio Distrito, pero estimamos exagerado que toque al Congreso de la Unión el conocer de la acusación y proceso respectivo, más equilibrado sería que esta tarea recayera en la Asamblea Legislativa, órgano que resuelve sobre los nombramientos que al respecto le presente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal (Base cuarta, fracción I del numeral 122 constitucional).

Por la reforma del 22 de agosto de 1996, se incluyeron como sujetos a juicio político los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, así como a los miembros del Consejo General del Instituto Federal Electoral y al Secretario Ejecutivo de éste.

Pasemos ahora al comentario del segundo párrafo del artículo 110 constitucional el cual en forma un tanto similar al tercer párrafo del artículo 108 consigna que:

“Los gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales, pero en este

caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda”.

Como se desprende del párrafo transcrito inmerso en el artículo 110 constitucional destinado a establecer los sujetos de responsabilidad política; serán los altos servidores públicos de los Estados los únicos funcionarios locales a los que les es aplicable el régimen a que se refiere el precepto, quedando sujetos estos mismos servidores a un doble régimen de responsabilidad política: El federal y el local.

A diferencia de lo que marca el tercer párrafo del artículo 108, el segundo párrafo del artículo 110 agrega el término de “graves” a las violaciones a la Constitución o a la Ley Federal de responsabilidades que definan o tipifiquen en que consiste la “gravedad” de la conculcación.

Nosotros entendemos que tal gravedad está identificada con las causales que comprenden los atentados a los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, contemplados en el artículo 7º. De la Ley Federal de responsabilidades, mismos que dan lugar al juicio político de los servidores públicos de la federación.

Por otra parte, el párrafo segundo del artículo 110 en comento prevé, en exacto cumplimiento de los principios del federalismo, que la resolución que se dicte por parte del órgano legislativo federal (Senado) será únicamente declarativa, pues le corresponderá al órgano legislativo local emitir la resolución definitiva. En los tiempos del régimen de partido hegemónico, podía darse el caso de que cuando la resolución declarativa recaiga sobre un gobernador, *éste invitara a la Diputación local a unas vacaciones, evitando así la instalación del jurado* entre tanto se resuelve políticamente el entuerto; sin embargo, no olvidemos que la

Constitución prevé un procedimiento tendiente a restablecer el propio orden legal institucional, este procedimiento está establecido en el artículo 76 fracciones V y VI, que facultan respectivamente al Senado para:

“Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quién convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión”

Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin el Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante el conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y la del Estado.

Sobre estas atribuciones senatoriales el maestro Manuel González Oropeza nos dice:

“Las fracciones V y VI del artículo (76) han sido las facultades exclusivas debatidas. La declaración de desaparición de poderes pretende cubrir la acéfala de poderes y entraña la función de decidir sobre la legitimidad de los mismos. Desde 1879 en que se utilizó por vez primera esta facultad, hasta 1975, el Senado destituyó a gobernadores y legislaturas, sin apearse estrictamente al texto constitucional. No fue sino hasta 1978 que se reglamentó la fracción V y, paradójicamente, a partir de entonces no se ha vuelto a ejercer esta atribución.”

El cuarto párrafo del artículo 110 de la Constitución de 1917 establece los órganos que intervendrán con motivo de un procedimiento político, de tal suerte que:

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

Analicemos las partes que integran el párrafo en estudio:

Queda claro que los órganos encargados de substanciar el procedimiento son la Cámara de Diputados [órgano de acusación] y la Cámara de Senadores [órgano de sentencia]. A primera vista parecería que la distribución de competencias enmarcadas en el actual artículo, es la misma a aquélla contenida en la Constitución de 1857 una vez restablecido el Senado en 1874; sin embargo, es no es así, pues la Carta del 57 le daba a la diputación la tarea de asumir las funciones de órgano “instructor” y no de simple “acusador”, este último término puede colocar en estricto sentido a la Cámara de Diputados en el papel de un simple “querellante”, afortunadamente el propio párrafo termina disponiendo que la Cámara de Diputados substanciará el procedimiento respectivo respetando el derecho de audiencia del inculpado, con estas consignaciones debemos interpretar que el monopolio de la acción “política” corresponde

a la Diputación, quién después de substanciar un procedimiento de investigación determinará si existen elementos suficientes para hacer llegar la acusación al Senado;

Un punto muy importante del párrafo en comento es el determinar que la votación que se tome para declarar que hay lugar a la acusación ante el Senado, será la resultante de la mayoría absoluta del número de Diputados presentes en la sesión, pues con anterioridad “se computaba como si los ausentes votaran en contra de la acusación o, en su caso, condena del enjuiciado”,

Por último y tal como lo preveía la exposición de motivos correspondientes, en los juicios políticos se respetarán las garantías de audiencia y defensa, consagradas básicamente en los artículos 14 y 16 constitucionales.

El quinto párrafo del artículo 110 señala que:

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

Esta parte del artículo 110 constitucional recoge los principios establecidos en el párrafo que le anteceda pues declara:

- Que la votación se tomará por los Senadores presentes en la sesión

- Se salvaguardarán las garantías de audiencia y defensa del “acusado.

La diferencia radica, en que mientras que para el órgano de acusación se requiere votación de la mayoría de los Diputados presentes, en el caso del órgano de sentencia, se establece la votación de las dos terceras partes de los Senadores presentes.

Este párrafo tal como lo explicaba la exposición de motivos, sustituyó el término anglosajón de gran “gran jurado” por el de “jurado de sentencia.”

El sexto y último párrafo del artículo 110 constitucional reza que las “declaraciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables”, lo que se traduce en que frente a las resoluciones que se emitan, el derecho no reconoce la existencia de recurso alguno, de ahí que el artículo 73 fracción VIII de la Ley de Amparo, expresa que el juicio de garantías es improcedente “contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confiera la facultad de resolver soberana y discrecionalmente.”

La razón de esta casual de improcedencia del juicio de amparo la explica el acreditado jurista Don Antonio Robles Serrano diciendo: “Es obvio que si las autoridades a que se refiere cuentan con facultades, que le son conferidas por la Constitución correspondiente, para resolver soberana y discrecionalmente, no es factible invalidar sus actos mediante el juicio de amparo, ya que, de prosperar éste se acabaría con tales soberanía y discrecionalidad.”

Pese a lo anterior nos recuerda el Mtro. J. Jesús Orozco Enríquez que “cabe advertir, sin embargo –*como lo ha puesto de relieve la doctrina y la propia jurisprudencia de la Suprema Corte desde el Siglo pasado*-, la procedencia del juicio de amparo es posible en caso de que no se satisfagan los presupuestos constitucionales,” v. gr. el respeto a la garantía de audiencia.

Una vez que hemos hecho el análisis al artículo 110 Constitucional que regula el Juicio Político, podemos vislumbrar que entre éste y la Declaración de Procedencia existen diferencias tanto de fondo como de forma y así ya podemos avanzar al estudio de las responsabilidades de los servidores públicos.

3.2.1 RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El régimen de responsabilidades de los servidores públicos, tiene un peso tan significativo dentro del continente constitucional que para el Dr. Ignacio Burgoa, este régimen es el cuarto elemento indispensable para la democracia; en tanto que para los Juristas Antonio Castagno y Raúl Granoni, “la responsabilidad de los funcionarios públicos constituye, (...), uno de los principios esenciales de la forma republicana de gobierno”; por su parte para Don Antonio Martínez Báez, la responsabilidad de los servidores públicos se identifica como un concepto fundamental del Estado, en virtud de que:

“Otras materias que integran el estatuto jurídico pasivo de los servidores públicos o sea sus responsabilidades, no se encuentran incluidos dentro de esto que hemos llamado el régimen u ordenamiento constitucional de la materia, y ello es perfectamente explicable y justificado, en virtud de que los servidores se encuentran sometidos a las mismas normas como las demás personas que integran la totalidad del pueblo del Estado”.

En tanto que el constitucionalista mexicano de principios de siglo XX, Don Eduardo Ruíz, calificaba a la responsabilidad de los entonces llamados funcionarios públicos, (hoy servidores in genere), como “la clave en que descansa el edificio constitucional”.

A las consideraciones de la responsabilidad de los servidores públicos como elemento consustancial de la democracia, la República el Estado, así como pilar del edificio constitucional, agregamos la opinión del Dr. Manuel González Oropeza, para quien “conceptos fundamentales como el Estado de Derecho, se refiere a la regulación normativa de las facultades de las autoridades, individualmente consideradas”; a esta tesis se adhieren José Francisco Ruíz Massieu y Diego Valadés, para quienes:

“este régimen [de responsabilidad] tiene por propósito sancionar las conductas de los agentes del Estado que se aparten de la ley o afecten al servicio público y es una de las expresiones del Estado de Derecho de racionalización del poder estatal, que combate el uso patrimonialista del poder.”

En concordancia a lo anterior, la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982)*, comenzaba señalando que:

“En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la ley, y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se le confiere: la irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona al Estado de Derecho, y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos”.

Con base a lo expuesto, podemos válidamente señalar que el Estado de Derecho, descansa fundamentalmente en un triple compuesto por:

1. Respeto a los derechos subjetivos públicos
2. Cumplimiento de las obligaciones que le asisten al servidor público
3. Respeto al patrimonio económico y moral de los gobernados, cuyo resarcimiento debe ser pecuniario.

Es así como frente a la violación a un derecho subjetivo público, el Estado de Derecho debe garantizar:

1. El cese del acto violatorio
2. La sanción que corresponda al servidor público responsable de la violación
3. La reparación del daño.

Luego entonces, no resulta fortuito que después del artículo 107 constitucional principal precepto en materia de amparo, se encuentren del numeral 108 al 114 de la propia Constitución, los principios reguladores del régimen de responsabilidades de los servidores públicos; incluso, ambos aspectos se resumían en el juicio español colonial “de residencia”, el cual de acuerdo con el jurista José Barragán, tenía entre sus efectos “la declaración de haber lugar a formación

de causa, y en su caso, la resolución definitiva, podemos distinguir dos clases: a) anulatorios de los actos contrarios al orden constitucional, y b) efectos de responsabilidad, propiamente tal.”

En concordancia con lo anterior, el Dr. Juventino V. Castro y Castro, nos apunta que:

“...un Estado de Derecho, tiene dos caminos a seguir: o atacar a la autoridad causante de la violación o bien atacar el acto violatorio para anularlo, para hacerle perder su supuesta validez, aunque sea acto proveniente de la autoridad. No es que se afirme que estas soluciones e contrapongan y se anulen cuando se opte por una de ellas, sino simplemente que hay dos vertientes a ahondar e instrumentar evidentemente”.

Nosotros hemos agregado un tercer elemento: La reparación del daño, consecuencia de la responsabilidad civil del servidor público.

En vinculación con lo anterior, no es extraño que las sociedades adopten instituciones que en otras latitudes han demostrado sus bondades, tampoco se descarta que el desarrollo estructural de los pueblos obligue el rescate de las instituciones propias que habían sido olvidadas por un presente que a veces se muestra pretencioso y saturado en sí mismo. Sirvan estas ideas como somera introducción a un organismo mexicano que ha madurado con extraordinaria rapidez, resultado de una exigencia externa de la sociedad y de una eficiencia interna. Este organismo es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

¿Por qué mencionar a esta Institución en este espacio?, muy sencillo, porque la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al igual que sucediera con el juicio colonial de residencia, ha sugerido desde su primera recomendación del 18 de junio de 1990, dirigida al Procurador General de la República, el imponer las responsabilidades que conforme a derecho le son propias a los servidores públicos que conculcaron las garantías del quejoso y del mismo modo

se recomiendan las medidas necesarias para evitar una violación posterior de los derechos constitucionales del agraviado.

Es así como válidamente podemos afirmar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos encuentra antecedentes propios de orden nacional, en el juicio de residencia, así como en la Procuraduría de Pobres, creada por Don Ponciano Arriaga con independencia de su antecedente externo correspondiente al Ombudsman Sueco. (Cfr. El capítulo relativo al Sistema no jurisdiccional de protección a los Derechos Humanos)

3.2.2 RESPONSABILIDAD POLÍTICA

ARTÍCULO 109 CONSTITUCIONAL

El artículo 109 de la Constitución General de la República vino a establecer en su primer párrafo después de su reforma de 1982, el deber del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados de expedir en el ámbito de sus respectivas competencias, leyes en materia de responsabilidades de los servidores público. Estos ordenamientos deberían incluir en su contenido las responsabilidades de naturaleza política, penal y administrativa, en tanto que la responsabilidad penal deberá estar comprendida en el Código sustantivo relativo a dicha materia. Conforme a los principios establecidos en la propia Constitución Federal.

Por lo que se hace a la responsabilidad política, la fracción 1 de artículo 109, consigna que se impondrá ésta a través del juicio político a los más altos servidores públicos de la Federación y de los Estados, cuando éstos incurran en actos u omisiones que perjudiquen los intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los mismos.

Tales intereses públicos fundamentales y su consecuente buen despacho son identificados por el artículo 7º. De la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de lo cual nos ocuparemos posteriormente.

La fracción I del artículo 109 constitucional, viene así, a establecer las causales generales que podrá motivar un juicio político, dejando a las leyes (federales y locales) la determinación de las causales particulares que perjudiquen el interés público fundamentalmente y su correcto despacho.

Agrega a la fracción en comento que el juicio político no procede “por la mera expresión de ideas.” Tal previsión vinculada con el artículo 61 constitucional encargado de velar por respeto al derecho de la expresión parlamentaria. En tal tenor el artículo 61 de la Carta del 17 indica en su primer párrafo que: “Los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”. Como podemos ver esta garantía parlamentaria implica por consecuencia una importante excepción a las causales del juicio político, con la cual se busca evitar que tal procedimiento se convierta en una mordaza para los representantes de la soberanía popular.

Por su parte, la fracción II del artículo 109 constitucional reza:

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

La consignación anterior reviste un enorme significado para hacer realidad el régimen de responsabilidad penal de los servidores públicos, por cuanto que prevé que las conductas delictivas de tales servidores deben estar precisadas como ya se dijo, en el Código sustantivo de la materia. Afortunada esta consignación, pues como se vio en los casos de las Leyes de Responsabilidades de 1940 y 1980, la desaparición de conductas delictivas en tales normas produjo en procesados y sentenciados las bondades que otorga el tercer párrafo del artículo 14 constitucional y 57 del Código Penal.

Con lo previsto en la segunda fracción del artículo 109 de la Constitución se da un marco de existencia autónoma a la responsabilidad penal de los servidores públicos, ubicado en el ordenamiento sustantivo correcto lo que evita una atomización de tal responsabilidad.

Por otra parte, el penúltimo párrafo del artículo 109 constitucional consagra la figura del enriquecimiento ilícito, el cual será sancionado en los casos y circunstancias en las que las normas lo prevean.

El enriquecimiento ilícito se indica constitucionalmente cuando los servidores públicos “durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieren o se conduzcan como dueños sobre ello, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar”.

Como se vio en su oportunidad, esta figura nació normativamente en la Ley de Responsabilidades de 1940, siendo atacada en su origen de anticonstitucional. Cuarenta y dos años después esta figura se incorpora al texto fundamental a través de los artículos 22 y 109 de la propia Constitución, despejando así la dudosa constitucionalidad de tan importante figura.

Los juristas José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, comentaron que “para evitar defraudaciones y simulación patrimonial, se incluye [en el texto constitucional] tanto la adquisición de bienes como la circunstancia de que los servidores públicos se conduzcan como dueños sobre bienes que formalmente no formen parte de su patrimonio.”

La sanción que constitucionalmente se impone al enriquecimiento ilícito es el decomiso con la consecuente privación de la propiedad de los bienes afectados, dejándose a la ley secundaria la facultad de sumar a esta sanción aquellas otras que se estimen necesarias.

Por su parte la fracción II del artículo 109 constitucional incorpora a partir de la reforma que venimos comentando, la existencia de un novel régimen de responsabilidades administrativas, las cuales se aplicarán a todo servidor público que no cumpla con el “código de conducta” que la misma Constitución basado en los principios de “legalidad”, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia”, que se deben observar con motivo del desempeño del empleo, cargo o comisión.

Reitera la Constitución que los procedimientos que surjan en razón de las responsabilidades políticas; administrativas, y penales, se desarrollarán en forma autónoma, cuidando únicamente que no se apliquen dos sanciones idénticas sobre una misma conducta.

Pongamos un ejemplo de sanciones deferentes producidas en razón de la conducta de un servidor público:

- a) Responsabilidad política: Destitución.
- b) Responsabilidad penal: Prisión por cinco años.
- c) Responsabilidad administrativa: Inhabilitación por diez años.

Para concluir nuestro comentario debemos apuntar, que el último párrafo del artículo 109 constitucional concede la llamada acción popular, a través de la que a “cualquier ciudadano, bajo su más estrecha responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo”, es decir las causales generales de la responsabilidad política.

La acción popular estaba prevista en el artículo 111 del texto original de la Carta de 17, pero sin establecer el término “bajo su más estricta responsabilidad”. No cabe duda que la intención del reformador fue evitar la presentación de acusaciones anónimas o apócrifas, que en tratándose de los servidores públicos cuyo nivel las ha identificado con el término popular de “políticos”, los haría blanco recurrente de revanchas de partido amparadas en un cobarde anonimato.

En síntesis, podemos apreciar que el mérito del reformador fue establecer en forma clara las clases, naturaleza y fines de las responsabilidades administrativas; penal, y política eliminando confusiones terminológicas pretéritas, y desapareciendo figuras que habían demostrado su ineficacia tal como lo fue el llamado jurado popular.

3.2.3 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL

El artículo constitucional establece los principios reguladores de la responsabilidad administrativa, la cual tiene su génesis a partir de la reforma de 1982 de tal suerte que el precepto que nos ocupa asienta que:

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

Como se desprende del artículo 113 constitucional:

1. Ratifica el deber de los Congresos Legislativos tanto Federal como local, de establecer normas relativas a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.
2. Reitera el código de conducta de los servidores públicos, mismo que da sustento a los actos u omisiones sancionables en los términos v. gr. de las fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades.
3. Confirma la autonomía del procedimiento disciplinario a través de la cual se harán efectivas las responsabilidades administrativas.

4. Establece las sanciones básicas en que descansará la efectividad del régimen disciplinario: Suspensión, destitución, inhabilitación y sanción económica. (La Ley Federal de Responsabilidades agrega en su artículo 53 las figuras del apercibimiento y amonestación tanto públicos como privados).
5. Fija el monto que pondrá alcanzar la sanción económica por responsabilidad administrativa, cuyo límite es el mismo que se reserva para la responsabilidad penal.

Si bien es cierto que el régimen de responsabilidad administrativa se define con meridiana claridad a partir de la reforma de 1982, no olvidemos que la Constitución ya contenía algunos preceptos que aunque fuera en forma no muy precisa ya establecían algunas sanciones que pueden ser consideradas, por su naturaleza, de administrativas.

3.2.4 RESPONSABILIDAD CIVIL

Para algunos autores la responsabilidad civil es la sanción a una conducta indebida, como se entendió en los primeros estadios del derecho, en los cuales la respuesta al daño era de índole afflictivo y penal; es el esquema de las "ley del talión", que, de represalia inflingida en la persona del reo, se transforma en compensación pecuniaria con propósito afflictivo y no remuneratorio, mediante el criterio del múltiplo, que generaba una cuantiosa utilidad al perjudicado.

En el derecho romano, la idea de responsabilidad se modifica de manera sustancial al orientarse a restablecer el justo equilibrio entre los miembros de la comunidad, roto por situación injusta, por lo cual la reparación no regeneraba la falta, sino la lesión.

Así mismo la Suprema Corte menciona lo que a su criterio es responsabilidad civil de los servidores públicos:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Abril de 1996

Tesis: P. LX/96 Página: 128

“RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes:

- A) La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

- B) La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito
- C) La responsabilidad administrativa para los que faltan a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública
- D) **La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.**

Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforma al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto.

La responsabilidad civil nace por los daños y perjuicios que causa el servidor público con su hacer, con su no hacer, con su dar o con su no dar. No pasemos por alto que en estricto sentido jurídico esta responsabilidad civil se puede sufrir tanto a favor del particular afectado, como a favor del Estado-patrón también afectado.

En el caso de los altos servidores públicos no se requiere declaración de procedencia, tal y como lo establece la Constitución, para enderezar la acción civil tendiente a resarcir el daño y/o perjuicio causado.

Así vemos en el párrafo octavo del artículo 111 Constitucional, se menciona esta responsabilidad, la cual, según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda.

La responsabilidad civil se rige también por lo dispuesto en el Código Civil por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y éstos la establecen de manera

directa a cargo del Estado, el cual puede repetir en contra de los funcionarios y empleados públicos responsables.

De acuerdo con lo expuesto, la responsabilidad civil de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados en ejercicio de sus funciones, que causan daños a los particulares. De lo antes mencionado se deriva que la responsabilidad civil se integra con los siguientes elementos:

1. **los sujetos**
2. **la acción u omisión**
3. **el daño**
4. **el nexo causal**

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

Respecto al segundo elemento, la acción u omisión resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana, realizada en contra de lo que la ley establece, u omisa de lo que dicha ley ordena.

En cuanto al daño, como elemento esencial de la responsabilidad, ya que sin él no pueda generarse ésta, porque habría nada que resarcir el daño puede ser material o moral, ya

que el Código Civil para el Distrito Federal en el artículo 2108 lo identifica como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación, y el 916 del mismo ordenamiento establece que el daño moral es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración física, o en la consideración de que si misma tienen los demás.

Finalmente el nexo causal implica, que el daño se produzca como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si se genera por una causa diferente o si interviene excluyentes de responsabilidad, como la culpa inexistente o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

Para concluir la responsabilidad civil de los servidores públicos solo se generará de los daños que ocasionan en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil.

3.2.5 RESPONSABILIDAD PENAL

ARTICULO 111 CONSTITUCIONAL

A diferencia del sistema anterior donde se hacía una diferenciación entre delitos oficiales y delitos comunes, en la actual legislación la sola imputación de un delito puede desencadenar una persecución penal de los servidores públicos, aunque debemos distinguir dos categorías:

- Los que pueden ser consignados ante un juez de lo penal como cualquier ciudadano

- Los que disponen de la protección inserta en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dichos funcionarios para ser sometidos a un proceso penal, deben ser sometidos antes a un procedimiento de declaración de procedencia, lo cual es que cuentan con una inmunidad que únicamente será removida cuando la Cámara de Diputados erigida en Jurado de Procedencia decida retirar del cargo al funcionario que se trate.

En materia penal el Presidente de la República está sujeto a un régimen que es única y exclusivamente aplicable a éste servidor público. Y recordemos que al Primer Mandatario solo lo pueden acusar por traición a la patria y delitos graves del orden común y el juicio no se lleva a cabo ante jueces del Poder Judicial Federal si no que es llevado a cabo por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, la primera es “fiscal” cumpliendo las funciones de Ministerio Público y Senadores cumplen la función de “juez”.

3.2.6 PRESCRIPCION

ARTICULO 114 CONSTITUCIONAL

El último de los artículos que integran el título de la Constitución es el 114, precepto que viene a sentar los términos fundamentales que en materia de prescripción regirán para las responsabilidades: política, penal y administrativa.

De tal forma que el primer párrafo del artículo en comento, indica que las acciones que se instauren con motivo de la responsabilidad política, podrán intentarse hasta dentro de un año después de haberse dejado el cargo. Aunque la Constitución no lo prevea, es de interpretarse

que el año al que hace mención el precepto, es aquel que nace a raíz de la conclusión del encargo dentro del cual se incurrió en la causal que da lugar al juicio político.

Agrega el primer párrafo del artículo 114 que “las sanciones correspondientes [a la responsabilidad política] se aplicaran en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

En tal sentido, es valioso recordar que al tenor del tercer párrafo del artículo 110 constitucional, las sanciones que se pondrán aplicar en razón de la responsabilidad política serán la destitución y/o la inhabilitación, en el entendimiento de que tratándose de infractores que no se encuentren en activo en el servicio público, solamente se podrá imponer la inhabilitación.

Por lo que atañe a la responsabilidad penal, la prescripción de la acción nunca será menor a tres años, de acuerdo al segundo párrafo del artículo 114 constitucional, agregando el precepto que el supuesto de los servidores públicos sobre los que se requieran declaración de procedencia, en caso de negarse ésta ‘los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.’”

Por último, el tercer párrafo del artículo 114 asienta que en los supuestos de la responsabilidad administrativa, cuando las causales de ésta sean “graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.”

3.3 EL FUERO

La palabra *fuero* del latín *fórum* “que significa recinto sin edificar, plaza pública, vida pública y judicial, asimismo se le llama así al sitio donde se administra justicia, al local del tribunal”³³.

En Derecho tiene muchas acepciones y la Real Academia Española recoge como la primera y más antigua la de “norma o código dados para un territorio determinado...”, como

³³ “Diccionario Jurídico Mexicano”, 7ª Ed. México, Ed., Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

segunda acepción está: “jurisdicción, poder. Fuero eclesiástico, secular”, asimismo significa “competencia a la que legalmente están sometidas las partes y que por derecho les corresponde”, y “competencia jurisdiccional especial que corresponde a ciertas personas por razones de su cargo. Fuero parlamentario”³⁴.

Evoca los antiguos privilegios que tenían determinadas personas para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la justicia común. Esta fue la acepción con que la institución de los fueros penetra en nuestro derecho patrio como herencia de la legislación colonial.

En nuestro país las connotaciones procesales de fuero se orientan en un sentido similar. Se emplea como “sinónimo de competencia, cuando se habla de fuero común, fuero federal o fuero del domicilio, como sinónimo de jurisdicción, que sería el caso del fuero de guerra; también se habla de fuero constitucional en donde tiene otro significado, ya que se trata de un requisito de procedibilidad.”³⁵

3.3.1 CONCEPTOS DE FUERO

- Fuero es un privilegio de carácter procesal del que gozan algunos servidores públicos a fin de no ser juzgados por los tribunales ordinarios hasta que no se revise su causa por la Cámara de Diputados.³⁶

³⁴ “Diccionario de la Lengua Española” 22ª Ed. 2001.

³⁵ “Diccionario Jurídico Mexicano, Cit.

³⁶ Ortiz Ramírez Serafín, “Derecho Constitucional Mexicano”, Ed. Cultura, 1981.

- Fuero es la jurisdicción, para sentenciar causas, y por extensión, el privilegio de ser juzgado por tribunales especiales, según el linaje, estamento o casta que se perteneciera.³⁷
- El fuero es una figura jurídica que protege exclusivamente a la función pública que se desempeña; es decir, “se establece en relación con el cargo, no en relación con la persona, pero ese cargo termina con la renuncia del funcionario respectivo, con la muerte o cuando expira su período, (en esos casos) el que ocupó un cargo protegido por el fuero deja de tener fuero, lógicamente”³⁸
- El fuero debe ser una garantía para la expresión, para el debate de las ideas, pero nunca un escudo protector para la corrupción y la rebeldía ante el Estado de derecho. ¿No es acaso el servidor público y sobre todo aquel que es electo por la ciudadanía el más obligado a respetar la ley? Entonces resulta incongruente permitir que el fuero se convierta precisamente en lo contrario, en la oportunidad de defraudar la confianza depositada por la sociedad.³⁹
- El fuero es una protección constitucional para el servidor público, pero no debemos entender que implicaba que un legislador o que un funcionario que lo tenga, pueda ir por la vida cometiendo delitos; si comete delitos se le puede acusar, la procuraduría puede ir a la Cámara de Diputados y pedir que la Cámara de Diputados le quite el encargo y consecuentemente quede privado de fuero y entonces para someterlo a juicio, esa sería la declaración de procedencia.⁴⁰

³⁷ “Diccionario Jurídico Espasa”, España Ed. Espasa 2005

³⁸ Fracción Parlamentaria del PAN en la Cámara de Diputados, “Que es el fuero constitucional”, México

³⁹ Medina Plascencia Carlos, Periódico Reforma 8 de Octubre del 2004.

⁴⁰ Velásquez Juan, “Juicio Político” Entrevista transmitida el 5 de julio del 2004 en el Canal del Congreso.

Como premisa mayor diremos que la Constitución considera responsable de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndonos así en el principio de igualdad ante la ley, no obstante, la Constitución ha querido que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones algunos de sus funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión, de tal modo que el sistema del fuero no exige la impunidad de los funcionarios si no solo su inmunidad durante el tiempo del encargo.

3.3.2 EL FUERO DE INMUNIDAD Y DE NO PROCESABILIDAD

El fuero constitucional opera bajo dos aspectos: como fuero de inmunidad y como fuero de no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales teniendo en ambos casos efectos jurídicos diversos y titularidad diferente en cuanto a los altos funcionarios en cuyo favor lo establece la Constitución.

El fuero de Inmunidad, es el privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, y únicamente la tienen los Diputados y Senadores en forma absoluta, los cuales “son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos” y el Presidente de la República en forma relativa ya que dicho alto funcionario durante el tiempo de su encargo solo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, por consiguiente durante su periodo funcional, el Presidente goza de inmunidad respecto a cualquier delito oficial.

Por otra parte el fuero de la no procesabilidad se traduce en la circunstancia de que mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate el llamado juicio político los funcionarios señalados en el artículo 110 Constitucional no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria. En otras palabras, estos altos funcionarios si son responsables por los delitos comunes y oficiales que cometan durante el desempeño de su cargo, solo que no se puede proceder contra ellos en tanto no se le despoje del fuero del que gozan y que, según acabamos de afirmar, es el impedimento para que queden sujetos a los Tribunales que deban juzgarlos.

Ahora bien, respecto a los gobernadores de los Estados, a los Diputados locales y Magistrados de sus respectivos Tribunales Superiores opera el fuero de no procesabilidad por lo que respecta a los delitos federales que se les imputen. Por consiguiente es la Cámara de Diputados la competente para despojarlos de la citada prerrogativa mediante una declaración de procedencia que es lo mismo que el desafuero y tendrá como objeto que se comunique a las Legislaturas Locales a fin de que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Respecto al fuero constitucional decía Don Jacinto Pallares que se da “por la necesidad de que los funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios del Estado, no estén

expuestos a la perfidia asechanza de sus enemigos gratuitos, el evitar que alguna falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que le están encomendados y el impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública.”

Sin embargo, el fuero en México se ha ejercitado con un abuso insolente por parte de algunos funcionarios que lo ostentan para quienes el fuero no ha sido inmunidad si no impunidad a la corrupción dentro de la función pública; delitos de sangre y enriquecimientos ilícitos se han consentido gracias a la sobreprotección de esta figura.

“El fuero debe ser una garantía para la expresión, para el debate de las ideas, pero nunca un escudo protector para la corrupción y la rebeldía ante el estado de derecho.”⁴¹

Dicha prerrogativa, es decir el fuero consiste de acuerdo con la tradición jurídico-constitucional nacional, en la imposibilidad de poner en actividad el órgano jurisdiccional, local o federal, para que desarrolle sus funciones en contra de quien está investido del carácter del servidor público de los descritos en la clasificación que hace el párrafo primero del artículo 111 Constitucional, durante el tiempo de su encargo, para seguir esa clase de procesos tan sólo cuando haya dejado de tener el cargo público de referencia o cuando haya sido declarado por el órgano de Estado competente, que ha perdido el impedimento el llamado fuero de no procedibilidad.

⁴¹ Medina Plascencia Carlos, Periódico Reforma 8 de Octubre del 2004.

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

La existencia del fuero de no procesabilidad es desde luego contradictoria con el derecho a la igualdad que tenemos los mexicanos y con lo establecido por el artículo 13 de nuestra Carta Magna, que en forma particular señala que “nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, ya que ninguna persona o corporación *puede tener fuero ni gozar de mas emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley...*”

De acuerdo con los anteriores razonamientos es dable concluir que la intención del Constituyente al dar a determinados servidores públicos el fuero del que gozan en términos de la propia Constitución obedece a la necesidad de permitir el desempeño de la función pública en forma eficiente, impidiendo que debido a vendetas políticas, se instauren procesos penales en contra de los altos servidores públicos, con el fin de hacerles caer en el desprestigio social, mermando así el tiempo que deben dedicar al cargo público de mérito.

A pesar de lo anterior, la credibilidad en la clase política y en las instituciones públicas se ha desmeritado de tal manera, que en las diversas encuestas que los medios de comunicación han realizado entre la opinión pública, gran cantidad de mexicanos se muestra totalmente escéptica respecto a que la justicia sea aplicada con exactitud, en contra de los altos servidores públicos. Ello se debe a que el actuar irresponsable y deshonesto de muchos gobernantes ha roto una y otra vez con el principio democrático elemental que es el Estado de derecho.

Para algunos doctrinarios y para grandes sectores de la sociedad, el fuero constitucional es visto como un instrumento de indebida protección para algunos servidores públicos que, al cobijo de este privilegio o prerrogativa, han desvirtuado la noble tarea del servicio público, distorsionándola en cuanto su fin y pervirtiéndola en cuanto a su contenido y alcance, evadiendo así una responsabilidad personal de tipo penal que merece el reproche de la sociedad.

De hecho debido al conocimiento de escándalos por parte de servidores públicos que gozan del fuero o inmunidad constitucional, en algunos países esta prerrogativa o privilegio se ha venido acotando o limitando, en la búsqueda de un sistema equilibrado que, por un lado, otorgue, protección y, por otro, no provoque excesos. Tal es el caso de países como España,

Panamá, Corea del Sur, Albania, Angola, Bélgica y Brasil, entre otros muchos, que han establecido en sus legislaciones que la inmunidad o fuero constitucional no aplica cuando se trata de *delitos cometidos en flagrancia, traición, crimen contra la paz y delitos graves*. Incluso, las legislaciones más avanzadas sólo otorgan inmunidad en los trayectos a las Cámaras y durante el tiempo que duran las sesiones.

3.3.2 FINALIDAD DEL FUERO CONSTITUCIONAL

La constitución del fuero en nuestro país tiene un motivo específico de ser que es la de proteger la función encargada a los funcionarios de alto rango, en el caso de la responsabilidad política la protección es relativa, al estar sujetos a exigencias que no son aplicables para otros servidores.

Aunque como hemos visto el juicio político sirve como un método para el fincamiento de responsabilidades administrativas y garantiza que los servidores públicos que puedan ser sometidos a dicho juicio no sean removidos de sus cargos si no mediante la intervención de las dos Cámaras del Congreso, además de requerirse una mayoría de 2/3 de los senadores presentes para imponerle una sanción al enjuiciado.

Elisur Nava ahonda en éste tema al destacar: “El juicio político es un procedimiento de excepción. Lo es en muchos sentidos: por que se sigue a funcionarios que están al margen del sistema ordinario de persecución y castigo de ilícitos, porque solo en forma aislada y ocasional el Congreso de la Unión abandona sus funciones naturales de legislar, vigilar y ratificar y se aboca a la de juzgar”:⁴²

Resulta evidente que la necesidad de desarrollar un procedimiento específico para privar del denominado *fuero* a los servidores que gozan de él, constituye una forma de protección de la función ejercida.

El maestro Ignacio Burgoa señala que la finalidad del fuero constitucional “no estriba tanto en proteger a la persona del funcionario sino en mantener el equilibrio entre los poderes

⁴² Arteaga Nava, Elidir, “Derecho Constitucional”, México, Oxford University Press, Pág. 702

del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático”.⁴³

Y así mismo el maestro Burgoa nos comparte las opiniones de Jacinto Pallares y Don Ignacio L Vallarta, para que observemos la coincidencia de la doctrina constitucional mexicana acerca de la naturaleza protectora del fuero constitucional.

Así el jurista Jacinto Pallares señala que:

“La necesidad de que los funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios del Estado, no estén expuestos a las pérdidas asechanzas de sus enemigos gratuitos, el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que le están encomendados y al impedir las repentinas acefalías de los puestos de la administración pública, son los motivos que han determinado el establecimiento del fuero que se llama constitucional, consignando en los artículos 103y 107 del Código fundamental “(de 1857).⁴⁴

Esta cita nos da una idea del arraigo que tiene la noción de fuero constitucional en el derecho mexicano.

Y por otra parte está la tesis de don Ignacio L. Vallarta al referirse a la inviolabilidad de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de los Estados, menciona que:

⁴³ Burgoa Ignacio, “Derecho Constitucional Mexicano”, México Ed. Porrúa, Pág. 634

⁴⁴ Ibidem, pp. 634 y 635

*“Este principio se deriva de la necesidad de garantizar el sistema republicano que rige lo mismo a la Unión que a los Estados, principio que está sancionado en los textos constitucionales que conceden el fuero político, de un modo expreso, a los altos funcionarios de la federación e implícita pero necesaria y lógicamente a los poderes supremos de los Estados. El enjuiciamiento del Congreso o de la Suprema Corte por un juez común, sería un atentado tan reprobado por la Constitución, como el proceso de una legislatura o de un Tribunal de algún Estado”.*⁴⁵

Analicemos algunas ideas de otros connotados abogados acerca del fuero en nuestro país.

Tena Ramírez señala:

“Los antiguos fueros constituían por regla general verdaderos privilegios a favor de la clases beneficiarias. El fuero constitucional no tiene por objeto instituir un privilegio a favor del funcionario, lo que sería contrario a la igualdad de régimen democrático, si no proteger a la función de los amagos del poder o de la fuerza. Más que en el derecho español, el fuero constitucional tiene su antecedente en este aspecto en el derecho inglés cuando en el siglo XVI los miembros del parlamento arrancaron al rey la

⁴⁵ Ibidem, p. 635

*concesión de ser juzgados por sus propios, pares a fin de asegurar su independencia.*⁴⁶

Enrique Sánchez Bringas, en su obra *Derecho Constitucional* hace especial énfasis en la protección dada a través del fuero atiende a los cargos públicos desempeñados a sostener:

*“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. Entiéndase que no se trata de privilegios personales ya que éstos se encuentran prohibidos por los artículos 12 y 13 constitucionales que consagran los derechos de igualdad, en consecuencia, con la inmunidad material no se protege al individuo sino a la función que desempeña”.*⁴⁷

Al respecto, Enrique Quiroz Acosta resalta:⁴⁸

“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. En virtud de ello es que se ha establecido la citada protección, bajo la tesis de que más que proteger a los servidores públicos, lo que se protege realmente es la función que desempeñan los altos funcionarios, lo cual significa que en términos absolutos no se trata de un privilegio por ocupar el cargo sino se trata

⁴⁶ Tena Ramírez, Felipe, “Derecho Constitucional Mexicano”, 24ª Ed., México, Porrúa, 1990, Pág. 560

⁴⁷ Sánchez Bringas, Enrique, “Derecho Constitucional”, México, Ed. Porrúa, 1997, Pág. 699

⁴⁸ Quiroz Acosta, Enrique, “Lecciones de Derecho Constitucional, Segundo Curso”, México, Ed. Porrúa, 2002, Pág. 384

de una medida para proteger la función de quien desarrolla el cargo de los que se establecen en artículo 111 constitucional para tal efecto”.

CAPITULO IV

IMPRESIONES DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

4.1 ANÁLISIS DEL CASO JORGE DÍAZ SERRANO

El primer antecedente en la historia reciente del país es el caso del ex director de Petróleos Mexicanos y ex senador de la República Jorge Díaz Serrano, quien fue desaforado a comienzos del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado. Siendo éste el primer procedimiento de Declaración de Procedencia que se llevó a cabo siguiendo lo consagrado en la nueva Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos por lo que hubo algunos detalles dignos

de comentar. En aquel entonces actuó como fiscal Mariano Piña Olaya, quien se convirtió posteriormente en gobernador de Puebla.

A continuación señalaremos las irregularidades que se suscitaron en la Declaración de Procedencia que se siguió en contra del ex director de PEMEX, el senador Jorge Díaz Serrano y que hasta el día de hoy es señalado como “Perseguido político” pues de ser un “*Excelente administrador*” según palabras del aquel entonces Presidente de la República José López Portillo, el único que se opuso ante una Asamblea convocada con carácter de urgente por los países productores de petróleo a un reajuste del precio de crudo a nivel mundial, ya que se perjudicaría de sobremanera la economía del país que desde ese entonces ha estado sostenida por el petróleo y sus derivados⁴⁹, pasó a ser señalado como el autor intelectual de un delito en el cual la víctima era PEMEX y cuyo desafuero ha sido el más rápido y parcial de la historia de nuestro país.

A) Fraude

La acusación que se fraguó en contra del Ingeniero Díaz fue basada en una investigación realizada por la Contraloría General de la Federación en la que se mencionaba un supuesto fraude por la adquisición de unos barcos tanque *Abkatum* y el *Cantarell*, en un precio superior al real con el objetivo de alcanzar un lucro indebido, bajo la apreciación de que dichos barcos eran inútiles, difíciles de operar y por no ser necesarios en ese momento para Petróleos Mexicanos.

B) Inicio del Procedimiento

⁴⁹ Periódico La Frontera, 2 de abril de 2005

Como hemos visto en el capítulo II, para poder provocar una Declaración de Procedencia en contra de algún servidor público debe existir una denuncia presentada ante el Ministerio Público y en la práctica el mismo solicita a la Cámara de Diputados el retirar del cargo al funcionario que es probable responsable en la comisión de un hecho presumiblemente delictivo.

Comenzó no por una denuncia presentada por el Director de PEMEX, en ese entonces Mario Ramón Beteta quien solo comentó que hubo “irregularidades” en la compra de unos barcos. De esta observación se desprende la investigación de la Contraloría General.

C) Actuación de la Contraloría General de la Federación

Como lo hemos dicho el desafuero de Díaz Serrano, comenzó con una suspicacia de Beteta y de ahí con una investigación de la Contraloría General de la Federación, que no es lo mismo que una denuncia careciendo de facultades Constitucionales, ya que al ser una dependencia que está supeditada al Presidente de la República es de naturaleza administrativa y por lo tanto su función es averiguar faltas de carácter meramente administrativas, por lógica no puede investigar delitos y en caso de hacerlo su investigación es nula e invade el espacio de la

figura del Ministerio Público que de acuerdo al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el encargado de actuar.

En la práctica esto no sucedió pues todas las actuaciones para investigar la existencia de delitos por parte de Díaz Serrano las llevó a cabo la Contraloría y no la Procuraduría General de la República.

En la causa penal está una lista de ratificaciones de las diligencias que llevó a cabo la Contraloría sin aportaciones por parte de la PGR salvo sellos y firmas sin relevancia.⁵⁰

D) Subcomisión de Examen Previo

El asunto del desafuero de Jorge Díaz Serrano fue turnado en un principio a la Subcomisión de Examen Previo para que fuera ésta un filtro para saber si se procedía a desaforar al entonces senador priista.

Lo anterior fue sustentado en el segundo párrafo del artículo 9 de la LFRSP, que es aplicable al juicio político.

⁵⁰ Yo Jorge Díaz Serrano, Jorge Díaz Serrano, Pág. 198.

La Subcomisión de Examen Previo hoy debe estar conformado por integrantes de las Comisiones de Justicia y Derechos Humanos, de Gobernación y de Seguridad Pública.

En 1983 no era así pues se conformó con las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados; todo esto debido a que en ese entonces así lo marcaba la Ley Orgánica del Congreso de Unión.

El dictamen emitido por las mencionadas Comisiones el 4 de julio de 1983 es el siguiente:

PRIMERO. Se constata que la persona en contra de quien se pretende ejercitar la acción penal, Ingeniero Jorge Díaz Serrano, cuenta con fuero constitucional inherente a su calidad de Senador de la República.

SEGUNDO. Sin prejuzgar sobre la presunta responsabilidad del Senador Jorge Díaz Serrano, se establece que los hechos atribuidos son susceptibles de ser calificados como delitos.

TERCERO. El requerimiento se estima fundado y por tal motivo procedente en la forma y términos en que fue presentado.

CUARTO. Ha lugar a iniciar el procedimiento de declaración de procedencia en contra del Senador Jorge Díaz Serrano.

QUINTO. Turnase el expediente a la Gran Comisión de la Cámara de Diputados.

Este dictamen estuvo basado en el artículo 12 de la LFRSP, por lo que supusieron que las Comisiones ya mencionadas sí podían intervenir en el procedimiento de Declaración de Procedencia.

Lo extraño es que después de este asunto no se ha vuelto a enviar ninguna solicitud de desafuero a la Subcomisión de Examen Previo, ejemplo de esto las Legislaturas LVII y LVIII no han enviado ningún asunto de Declaración de Procedencia a la citada Subcomisión por considerar inoficioso y a la vez inoperante.

El por qué no se debe enviar una solicitud de desafuero para que conozca de ella la subcomisión se encuentra en el artículo 25 de la LFRSP, ya que expresamente prevé que será únicamente la Sección Instructora la que realice todas las diligencias en el caso de la Declaración de Procedencia.

E) Actuación de la Sección Instructora.

La Sección Instructora que conoció del caso del Senador Díaz estuvo conformada por los Diputados:

- Del PRI Mariano Piña Olaya, José Luís Lamadrid y César Vieyra Salgado.
- Del PAN Juan José Hinojosa

Lo curioso es que el Diputado Piña Olaya como ya lo mencionamos al principio del capítulo, obtuvo después de esta simulación de Declaración de Procedencia la Gubernatura del Estado de Puebla, y más aún era amigo del entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado y que en ese momento político que vivía el país era el que decidía quien era el indicado para ocupar Gubernaturas, diputaciones Federales y Senadurías.

Las sesiones que llevaba a cabo la Sesión Instructora se llevaban a cabo en un edificio de la Calle de Lafragua y Plaza de la República que era alquilada por la Cámara de Diputados y a dichas sesiones no podían acceder el pueblo de México ni la prensa.

En cambio sí tenían entrada libre Federico Fernández Fariña, Carlos Vidal Riveroll funcionarios de la Secretaría de la Contraloría, además de diputados como los priistas José Carreño Carlón, Enrique León Martínez y Yunes Linares.

F) Plazos

Como sabemos la Declaración de Procedencia tiene marcados plazos que se deben respetar pero para muestra de lo que pasó en este caso mencionemos que:

- Una vez reunida la Sección Instructora el 15 de julio del 1983 se fijó como fecha para el desahogo de pruebas el 21 de julio del mismo año como a las 12 horas.

- Y más aún la misma Sección citó al Ministerio Público para el día siguiente es decir el 22, para que presentara sus alegatos y a la defensa de Jorge Díaz para el día 23 de julio del mismo mes y año.

- Para concluir con los plazos la presidencia de la Cámara de Diputados recibió el dictamen de parte de la Sección el 29 de julio de 1983 y se convocó a la erección del Jurado de Procedencia para el 30 de julio. Por lo que este procedimiento se desarrolló iniciándose el 12 de julio y terminando con el desafuero el 31 del mismo mes y año.

G) Pruebas

El expediente del ex senador Díaz fue objeto de mutilaciones. Muchos documentos de defensa del ex director de PEMEX exhibieron que la acusación en contra de su cliente era falsa no fueron anexados al expediente aún cuando fueron acusados de recibidos. Entre las pruebas que se "perdieron" obran las siguientes:

- Se mencionó que hubo fraude en la compra de los dos barcos tanque pues el precio que se pagó por ellos fue de 79 y 80 millones de dólares respectivamente, y la investigación realizada por la Contraloría señalaba que los dictámenes periciales realizados a los barcos calculaban el precio de éstos en 79 millones de dólares.

H) Dictamen de la Sección Instructora

El desafuero del Ingeniero Díaz Serrano constó de 5 puntos resolutivos y fue redactado de la siguiente manera.

PRIMERO. Se remueve el fuero de que goza el Ingeniero Jorge Díaz Serrano como Senador de la República, a efecto de que se puedan ejercitar las acciones legales que correspondan.

SEGUNDO. Se declara que ha lugar a proceder en contra del C. Senador Jorge Díaz Serrano, en los términos de los artículos 74 y 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. Se separa de su cargo de Senador de la República al C: Ingeniero Jorge Díaz Serrano.

CUARTO. Hágase del conocimiento de la Procuraduría General de la República y del C. Ingeniero Jorge Díaz Serrano esta resolución.

QUINTO. Cúmplase al ingeniero Jorge Díaz Serrano, a su defensa y a la Procuraduría General de la República.

4.2 ANALISIS DEL CASO RENE BEJARANO

4.2.1 ¿QUIEN ES RENÉ BEJARANO?

Nació el 11 de enero de 1957 en el Distrito Federal. Es profesor normalista y maestro universitario y está casado con Dolores Padierna, quien de 1997 al 2000 fuera delegada en la delegación Cuauhtémoc.

Cargos públicos desempeñados

Hasta su proceso de declaración de procedencia fue Presidente de la Comisión de Gobierno de la ALDF

- Septiembre 2003 a marzo de 2004 : Coordinador de la bancada del PRD
- Diciembre del 2000 a noviembre 2002: Coordinador de campaña y luego secretario particular de Andrés Manuel López Obrador.
- 1991: Consejero Nacional del PRD
- 1992: Coordinador y fundador de la Corriente Izquierda Democrática
- 1993-1994 Presidente de PRD del DF
- 1995: Presidente del Movimiento Ciudadano
- 1997-1999: Director General del Gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano

Asimismo en el campo de la política René Bejarano ha fundado cuatro partidos políticos.

- Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT)
- Partido Socialista Unificado de México (PSUM)
- Partido Socialista Revolucionario (PSR) y
- Partido de la Revolución Democrática (PRD)

4.2.2 ¿DE QUÉ SE LE ACUSA?

- Ante la PGJDF: Extorsión, lavado de dinero y enriquecimiento ilícito y difamación
- Ante la PGR: Extorsión y lavado de dinero
- Ante la Fiscalía Especial Para Delitos Electorales de la PGR: Delitos electorales
- Entre los denunciantes destacan: Carlos Ahumada, Rosario Robles, Federico Doring y diputados del DF del PRI y PAN.

4.2.3 CRONOLOGIA DEL CASO

- *3 de marzo:* Un noticiero de televisión difundió un video en el que René Bejarano recibe dinero de Carlos Ahumada en la oficina del empresario dueño de grupo Quart, y luego de llenar un pequeño maletín se lleva a los bolsillos del saco los fajos de billetes. Ese mismo día el entonces diputado líder de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal solicitó licencia definitiva para separarse del cargo

- *El 17 de marzo:* La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal solicitó el desafuero de Bejarano a la Cámara de Diputados, bajo la acusación de los delitos de cohecho, operación con recursos ilícitos y delito electoral.

- *6 de abril:* Se instala la Sección Instructora de la Cámara de Diputados para examinar el desafuero de Bejarano.

- *18 de mayo:* La Procuraduría General de la República (PGR) pidió el desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, por el caso El Encino, y la Cámara de Diputados inicia el proceso el 2 de julio. Ese mismo día, Bejarano solicitó un amparo en contra del proceso de desafuero.

- *20 de mayo:* René Bejarano solicita un amparo en contra del procedimiento de desafuero que le inició la Cámara de Diputados

- *9 de junio:* René Bejarano envía a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados pruebas de descargo, con las cuales pretende demostrar su inocencia y evitar así el proceso de desafuero.

- *28 de julio:* René Bejarano pidió a la ALDF interponer una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia, tal y como lo hizo ese órgano legislativo en el caso de López Obrador, pero al día siguiente se lo niegan.

- *4 de agosto:* Peritos de la PGJDF se presentaron en la Cámara de Diputados para comprobar que los videos de Bejarano, en poder de la Sección Instructora, sean copias fieles de los que integran la averiguación previa.

- *25 de agosto:* La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) informó que no encontró por ahora pruebas de que el dinero de Carlos Ahumado se utilizara para las campañas electorales federales del PRD y por ello envió a la reserva las tres averiguaciones previas iniciadas por este caso.

- *28 de septiembre:* La PGJDF informó que mantiene con vigilancia discreta a René Bejarano ante el temor de que pueda darse a la fuga.

- *04 de octubre:* El juez segundo “B” de amparo en materia penal, José Miguel Trujillo Salcedo, otorga suspensión provisional a Bejarano, pero el jueves 7 le revoca el recurso y niega el amparo definitivo. El mismo 4 de octubre, la PGJDF solicita por

segunda ocasión al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal una orden de arraigo contra Bejarano.

- *19 de octubre:* Un juez niega la orden de arraigo y el procurador Bejarano Bátiz anuncia que pedirá por tercera ocasión este recurso.
- *20 de octubre:* La Sección Instructora de la Cámara de Diputados emite dictamen y resuelve el desafuero del diputado con licencia de René Bejarano

4.2.4 INICIO DEL PROCEDIMIENTO

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) solicitó el 16 de marzo del 2004 a la Cámara de Diputados el desafuero del diputado con licencia, René Bejarano Martínez, con el fin de que se inicie procedimiento de procedencia.

El procurador capitalino Bernardo Bátiz aseguró que la declaración de ocho testigos, las evidencias apreciadas en los videos presentados en televisión y sus aparente nexos con el empresario Carlos Ahumada, detectados en otros seis videos que guardaba el empresario

argentino, presumen la participación del perredista en los delitos de cohecho, operación con recursos ilícitos y delitos electorales.

Bátiz Vázquez subrayó que el hecho de que Bejarano tenga licencia, no impide el juicio para desaforarlo, aunque reconoció que seguramente sería un proceso largo.

En su oportunidad el subprocurador de Averiguaciones Previas de la PGJDF, Renato Sales, comentó que en otro video *“se ve a otra persona, que no está recibiendo dinero, que no está involucrada en ninguno de los ilícitos a los que hemos hecho mención, por lo que nos vamos a reservar el nombre de esta persona”*.

René Bejarano estaba siendo investigado hasta ese momento por presuntos actos de corrupción, luego de que se dio a conocer un video en el que se le ve recibiendo 45 mil dólares de manos del empresario Ahumada Kurtz, quien cuenta con una orden de aprehensión por presunto lavado de dinero.

4.2.5 SE CONFORMA LA SECCION INSTRUCTORA

La sección Instructora de la Cámara de Diputados realiza su primera reunión formal el 15 de abril del mismo año, luego de recibir los expedientes del desafuero en contra de cinco legisladores y un funcionario público.

Entre los Legisladores, el del diputado con licencia René Bejarano. En cuyo caso la primera tarea era demostrar si en verdad contaba el asambleísta con la protección del fuero constitucional.

“Y en el caso de René Bejarano seguramente también será un tema que habremos de discutir en la Sección Instructora, porque vuelvo a insistir, es el primer requisito a analizar si se cumplen los requisitos de ley, un requisito seguramente así será planteado, demostrar o no si goza de fuero constitucional”, apuntó el diputado perredista Horacio Duarte presidente de la Sección Instructora.

Hay quienes dicen que Bejarano ya no tiene fuero.

“No hay tal fuero, la persona tiene licencia, hay alguien que está ocupando su cargo ya en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y el fuero protege a la Asamblea no a las personas, la función que él desempeñaba ya alguien la está desempeñando, no puede haber un doble fuero”⁵².

En un primer bloque, ocho que fueron rechazados por la Legislatura anterior, en las que estaban involucrados 22 funcionarios públicos de diversos niveles, así como legisladores.

Un segundo bloque con los expedientes de los diputados federales Fernando Espino y Local Jesús Olvera, además el del senador Ricardo Aldana y del ex diputado Carlos Romero Deschamps.

Y, un tercer bloque que incluye entre otros el expediente en contra del diputado con licencia René Bejarano.

4.2.6 COMIENZA EL PROCEDIMIENTO

La Sección Instructora determinó hasta el 26 de abril que el asambleísta con licencia René Bejarano Martínez, sí contaba con fuero constitucional por lo que este organismo inició el proceso de desafuero solicitado por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF).

⁵² Miguel Ángel Yúnes. Diputado Priista durante una entrevista con Víctor Trujillo.

Dicho fuero lo protege contra órdenes de aprehensión y el eventual encarcelamiento, derivado del escándalo de corrupción en el que está involucrado el ex presidente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

Al término de una reunión de la Sección Instructora de la Cámara de Diputados donde se radicó el expediente de Bejarano Martínez, su presidente, Horacio Duarte Olivares, rechazó que los tiempos legales que se aplican a este juicio de procedencia signifique que al final se vaya a permitir la impunidad.

El legislador federal del Partido de la Revolución Democrática (PRD), explicó que *“El día de hoy sólo revisamos el caso Bejarano por que los otros casos- Ricardo Aldana Prieto y Fernando Espino Arévalo- ya están radicados”*.

Pidió no acelerar o presionar a la Sección Instructora para realizar el proceso de desafuero de Bejarano, *“El mejor camino para evitar la impunidad es que se cumpla la ley y los tiempos, porque hacerlo vía fast Track podría derivar en juicios de amparo”*.

Apuntó que *“Determinamos, después de un análisis jurídico que René Bejarano tiene fuero, porque este se otorga a la función de legislador, la cual fue electa por el voto del pueblo de México y el único que puede retirarlo es la representación popular que es la Cámara de Diputados”*.

Anunció que *“Una vez que Bejarano sea notificado por parte de la Sección Instructora en el sentido de que ya se radicó su expediente, contará con siete días para responder a las acusaciones que le hace el Ministerio Público. Después de radicado el expediente y que se espera sea notificado Bejarano este martes sobre este proceso, se prevé que en un plazo de 60 días se solicitará a la Cámara de Diputados que se erija en Jurado de Procedencia, para votar el dictamen donde se recomiende o no quitarle la inmunidad legislativa”*.

4.2.7 DECLARA BEJARANO ANTE LA SECCION INSTRUCTORA

René Bejarano, diputado local con licencia respondió el martes cuatro de mayo por escrito ante la Sección Instructora de la Cámara de Diputados, a las acusaciones que le imputan la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), por diversos delitos derivados de sus vínculos con el empresario Carlos Ahumada.

Pasadas las 14:00 horas un mensajero de Bejarano Martínez y de los seis abogados que lo representan, llegó a las oficinas de dicha instancia en el Palacio Legislativo de San Lázaro, donde entregó un sobre con 40 cuartillas que contienen los argumentos del acusado.

El presidente de la Sección Instructora, Horacio Duarte Olivares recibió el documento y anunció después de recibir el legajo, que esa instancia se reunirá este jueves para determinar el periodo de desahogo de pruebas que, según la ley, es de 30 días naturales.

Confío que en caso de no existir ningún impedimento o recurso legal, esa instancia legislativa tendrá el dictamen correspondiente en un plazo de 50 o 55 días. Bejarano, a quien la PGJDF acusa de los delitos de promoción de conductas ilícitas, cohecho de carácter electoral y de operación con recursos de procedencia ilícita, está sujeto a un juicio de desafuero por parte de la Sección Instructora.

En las 40 cuartillas que se entregaron, Bejarano pretende demostrar su inocencia.

4.2.8 APRUEBAN DICTÁMEN

El día 22 de octubre del 2004 la Sección Instructora de la Cámara de Diputados emitió el dictamen que propone que René Bejarano queda inmediatamente separado de su cargo como integrante de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), y “a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley”.

La Sección Instructora decidió adherirse al punto de vista del Poder Judicial Federal, que ha sostenido en tesis diversas que quien goza de licencia sigue contando con fuero.

4.2.9 VOTACIÓN DEL 22 DE OCTUBRE DEL 2004

VOTOS	TOTAL	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CONV	IND
Favor	444	199	141	82	16		5	1
Contra	7	1		6				

Abstención	15	2		6		6		1
Quórum	466							
Ausente	34	21	9	3	1			
Total	500	223	150	97	17	6	5	2

Diputados del partido Revolucionario Institucional que votaron a favor: 199

- 1: Abdala de la Fuente José Manuel
- 2: Adame de León Fernando Ulises
- 3: Aguilar Flores Ubaldo
- 4: Aguilar Hernández Roberto Aquiles
- 5: Aguilar Iñárritu José Alberto
- 6: Aguirre Maldonado María de Jesús
- 7: Alarcón Hernández José Porfirio
- 8: Alarcón Trujillo Ernesto
- 9: Alcántara Rojas José Carmen Arturo
- 10: Alcérreca Sánchez Víctor Manuel
- 11: Alcocer García Roger David
- 12: Alemán Migliolo Gonzalo
- 13: Amescua Alejo Miguel
- 14: Anaya Rivera Pablo
- 15: Aragón del Rivero Lilia Isabel
- 16: Arcos Suárez Peredo Filemón Primitivo
- 17: Arechiga Santamaría José Guillermo
- 18: Arias Martínez Lázaro
- 19: Arroyo Vieyra Francisco
- 20: Astiazarán Gutierrez Antonio Francisco
- 21: Ávila Nevárez Pedro
- 22: Ávila Rodríguez Gaspar
- 23: Badillo Ramírez Emilio
- 24: Bailey Elizondo Eduardo Alonso
- 25: Barbosa Gutiérrez Federico
- 26: Bedolla López Pablo
- 27: Beltrones Rivera Manlio Fabio
- 28: Bitar Haddad Oscar
- 29: Blackaller Ayala Carlos
- 30: Bravo Carbajal Francisco Javier
- 31: Briones Briceño José Luís
- 32: Buendía Tirado Ángel Augusto
- 33: Burgos Barrera Álvaro
- 34: Burgos García Enrique
- 35: Bustillos Montalvo Juan
- 36: Canal Pacab Ángel Paulino
- 101: Laguette Lardizábal María Martha
- 102: Larios Rivas Graciela
- 103: Leyson Castro Armando
- 104: Lomelí Rosas J. Jesús
- 105: López Aguilar Cruz
- 106: López Medina José
- 107: Lucero Palma Lorenzo Miguel
- 108: Madrigal Hernández Luís Felipe
- 109: Marrufo Torres Roberto Antonio
- 110: Martínez de la Cruz Jesús Humberto
- 111: Martínez López Margarita
- 112: Martínez Nolasco Guillermo
- 113: Martínez Ribera Laura Elena
- 114: Maya Pineda María Isabel
- 115: Mazarí Espin Rosalina
- 116: Medina Santos Felipe
- 117: Mejía González Raúl José
- 118: Mier y Concha Campos Eugenio
- 119: Mireles Morales Carlos
- 120: Monárrez Rincón Francisco Luís
- 121: Montenegro Ibarra Gerardo
- 122: Morales Flores Jesús
- 123: Moreno Arcos Mario
- 124: Moreno Arévalo Gonzalo
- 125: Moreno Cárdenas Rafael Alejandro
- 126: Muñoz Muñoz José Alfonso
- 127: Murat Hinojosa Alejandro
- 128: Nava Altamirano José Eduviges
- 129: Nava Díaz Alfonso Juventino
- 130: Nazar Morales Julián
- 131: Neyra Chávez Armando
- 132: Olmos Castro Eduardo
- 133: Orantes López María Elena
- 134: Ortega Pacheco Ivonne Aracelly
- 135: Osorio Chong Miguel Ángel
- 136: Osomio Sánchez Arturo

- 37: Carrillo Guzmán Martín
38: Carrillo Rubio José Manuel
39: Castañeda Ortiz Concepción Olivia
40: Castillo Cabrera Jorge de Jesús
41: Castro Ríos Sofía
42: Celaya Luría Lino
43: Cervantes Vega Humberto
44: Chávez Dávalos Sergio Armando
45: Chuayffet Chemor Emilio
46: Collazo Gómez Florencio
47: Concha Arellano Elpidio Desiderio
48: Córdova Martínez Julio César
48: Córdova Martínez Julio César
49: Culebro Velasco Mario Carlos
50: Dávalos Padilla Juan Manuel
51: David David Sami
52: De las Fuentes Hernández Fernando Donato
53: Del Valle Reyes Guillermo
54: Díaz Escárraga Heliodoro Carlos
55: Díaz Nieblas José Lamberto
56: Díaz Ortega Jesús Ángel
57: Díaz Salazar María Cristina
58: Domínguez Arvizu María Hilaria
59: Echeverría Pineda Abel
60: Escalante Arceo Enrique Ariel
61: Félix Ochoa Oscar
62: Fernández Saracho Jaime
63: Figueroa Smutny José Rubén
64: Filizola Haces Humberto Francisco
65: Flores Hernández José Luís
66: Flores Morales Víctor Félix
67: Flores Rico Carlos
68: Fonz Sáenz Carmen Guadalupe
69: Franco Vargas Jorge Fernando
70: Frías Castro Francisco Cuauhtémoc
71: Galindo Jaime Rafael
72: García Ayala Marco Antonio
73: García Corpus Teófilo Manuel
74: García López Ady
75: García Mercado José Luís
137: Palafox Gutiérrez Martha
138: Pana Becerra Carlos Osvaldo
139: Pavón Vinales Pablo
140: Pedraza Martínez Roberto
141: Pérez Góngora Juan Carlos
142: Pérez Magaña Eviel
143: Pimentel González Oscar
144: Pompa Victoria Raúl
145: Ponce Beltrán Estela de Jesús
146: Quiroga Támez Mayela María de Lourdes
147: Ramírez Pineda Luís Antonio
148: Ramón Váldez Jesús María
149: Ramos Salinas Oscar Martín
150: Rangel Espinosa José
151: Reyes Retana Ramos Laura
152: Robles Aguilar Arturo
153: Rodríguez Anaya Gonzalo
154: Rodríguez Cabrera Oscar
155: Rodríguez de Alba María del Consuelo
156: Rodríguez Díaz Hugo
157: Rodríguez Javier Rogelio
158: Rodríguez Ochoa Alfonso
159: Rodríguez Rocha Ricardo
160: Rojas Gutiérrez Francisco José
161: Román Bojórquez Jesús Tolentino
162: Romero Romero Jorge
163: Rovirosa Ramírez Carlos Manuel
164: Rueda Sánchez Rogelio Humberto
165: Ruiz Cerón Gonzalo
166: Ruiz Massieu Salinas Claudia
167: Sáenz López Rosario
168: Salazar Macias Rómulo Isael
169: Saldaña Villaseñor Alejandro
170: Sánchez Hernández Alfonso
171: Sánchez López Jacobo
172: Sánchez Vázquez Salvador
173: Sandoval Figueroa Jorge Leonel
174: Sandoval Urbán Evelia
175: Scherman Leaño María Esther de Jesús
176: Silva Santos Erick Agustín

- 76: García Ortiz José
77: Gastélum Bajo Diva Hadamira
78: Godínez y Bravo Rebeca
79: Gómez Carmona Blanca Estela
80: Gómez Sánchez Alfredo
81: González Huerta Víctor Ernesto
82: González Orantes César Amín
83: Gordillo Reyes Juan Antonio
84: Grajales Palacios Francisco
85: Guerra Castillo Marcela
86: Guerrero Santana Enrique
87: Guízar Macías Francisco Javier
88: Guízar Valladares Gonzalo
89: Gutiérrez Corona Leticia
90: Gutiérrez de la Garza Héctor Humberto
91: Gutiérrez Romero Marco Antonio
92: Guzmán Santos José
93: Hernández Pérez David
94: Herrera Solís Belizario Iram
95: Ibáñez Montez José Ángel
96: Islas Hernández Adrián Víctor Hugo
97: Izaguirre Francos María del Carmen
98: Jiménez Macías Carlos Martín
99: Jiménez Merino Francisco Alberto
100: Jiménez Sánchez Moisés
177: Sotelo Ochoa Norma Elizabeth
178: Tapia Palacios Paulo José Luís
179: Tecolapa Tixteco Marcelo
180: Torres Hernández Marco Antonio
181: Trujillo Fuentes Fermín
182: Uscanga Escobar Jorge
183: Utrilla Robles Jorge Valdemar
184: Valenzuela García Estebán
185: Valenzuela Rodelo Rosa Hilda
186: Vázquez García Quintín
187: Vega Carlos Bernardo
188: Vega Murillo Wintilo
189: Vega Rayet Juan Manuel
190: Vidaña Pérez Martín Remigio
191: Villagómez García Adrián
192: Villegas Arreola Alfredo
193: Vizcarra Calderón Guadalupe de Jesús
194: Wong Pérez José Mario
195: Yabur Elías Amalín
196: Yu Hernández Nora Elena
197: Zepagua Valencia Mario Alberto Rafael
198: Zorrilla Fernández Guillermo
199: Zúñiga Romero Jesús

Diputados del Partido Acción Nacional que votaron a favor: 141

- 1: Aldaz Hernández Huberto
- 2: Alegre Bojórquez Ricardo
- 3: Alexander Rábajo Rubén Maximiliano
- 4: Alonso Díaz-Caneja Ángel Juan
- 5: Álvarez Mata Sergio
- 6: Álvarez Monje Fernando
- 7: Álvarez Ramos J. Irene
- 8: Angulo Góngora Julián
- 9: Arabia Couttolenc Myriam de Lourdes
- 10: Aragón Cortés Sheyla Fabiola
- 11: Ávila Camberos Francisco Juan
- 12: Baeza Estrella Virginia Yleana
- 13: Bárcenas González José Juan
- 14: Barrera Zurita Baruch Alberto
- 15: Barrio Terrazas Francisco Javier
- 16: Bermúdez Méndez José Erandi
- 17: Blanco Becerra Irene Herminia
- 18: Cabello Gil José Antonio
- 19: Calderón Centeno Sebastián
- 20: Camarena Gómez Consuelo
- 21: Camarillo Zavala Isidro
- 22: Cárdenas Vélez Rómulo
- 23: Castello Parada Javier
- 24: Castro Lozano Juan de Dios
- 25: Chávez Murguía Margarita
- 26: Clouthier Carrillo Tatiana
- 27: Colín Gamboa Roberto
- 28: Contreras Covarrubias Hidalgo
- 29: Córdova Villalobos José Ángel
- 30: Corella Manzanilla María Viola
- 31: Corella Torres Norberto Enrique
- 32: Corrales Macías José Evaristo
- 33: Cortés Jiménez Rodrigo Iván
- 34: Cortés Mendoza Marko Antonio
- 35: Cruz García Concepción
- 36: Dávila Aranda Mario Ernesto
- 37: De la Vega Asmitia José Antonio Pablo
- 38: De la Vega Lárraga José María
- 72: Lara Arano Francisco Javier
- 73: Lara Saldaña Gisela Juliana
- 74: Lastra Marín Lucio Galileo
- 75: Lemus Muñoz Ledo Francisco Isaías
- 76: Llera Bello Miguel Ángel
- 77: Loera Carrillo Bernardo
- 78: López Mena Francisco Xavier
- 79: López Núñez Pablo Alejandro
- 80: López Villa Real Manuel Ignacio
- 81: Madero Muñoz Gustavo Enrique
- 82: Márquez Lozornio Salvador
- 83: Martínez Cázares Germán
- 84: Méndez Gálvez Alberto Urcino
- 85: Mendoza Flores María del Carmen
- 86: Molinar Horcasitas Juan Francisco
- 87: Morales de la Peña Antonio
- 88: Moreno Morán Alfonso
- 89: Núñez Armas Juan Carlos
- 90: Obregón Serrano Jorge Carlos
- 91: Osorio Salcido José Javier
- 92: Osuna Millán José Guadalupe
- 93: Ovalle Araiza Manuel Enrique
- 94: Ovando Reazola Janette
- 95: Palmero Andrade Diego
- 96: Paredes Vega Raúl Leonel
- 97: Pasta Muñozuri Ángel
- 98: Penagos García Sergio
- 99: Pérez Cárdenas Manuel
- 100: Pérez Moguel José Orlando
- 101: Pérez Zaragoza Evangelina
- 102: Preciado Rodríguez Jorge Luis
- 103: Puelles Espina José Felipe
- 104: Ramírez Luna María Angélica
- 105: Rangel Ávila Miguel Ángel
- 106: Rangel Hernández Armando
- 107: Ríos Murrieta Homero
- 108: Rivera Cisneros Martha Leticia
- 109: Rochín Nieto Carla

- 39: Del Conde Ugarte Jaime
40: De Unane Aguirre Gustavo Adolfo
41: Díaz González Felipe de Jesús
42: Durán Reveles Patricia Elisa
43: Elías Loredo Álvaro
44: Eppen Canales Blanca
45: Escudero Fabre María del Carmen
46: Esquivel Landa Rodolfo
47: Esteva Melchor Luís Andrés
48: Fernández Moreno Alfredo
49: Flores Fuentes Patricia
50: Flores Mejía Rogelio Alejandro
51: Galindo Noriega Ramón
52: Gallardo Sevilla Israel Raymundo
53: Gama Basarte Marco Antonio
54: Gámez Gutiérrez Blanca Amelia
55: García Sanjinés María Antonia
56: García Velazco María Guadalupe
57: Garduño Morales Patricia
58: Gómez Morín Martínez del Río Manuel
59: González Furlong Magdalena Adriana
60: González Garza José Julio
61: Gonzáles González Ramón
62: González Morfín José
63: González Reyes Manuel
64: Gutiérrez Ríos Edelmira
65: Guzmán de Paz Rocío
66: Guzmán Pérez Peláez Fernando Antonio
67: Hernández Martínez Ruth Trinidad
68: Herrera Tovar Ernesto
69: Hinojosa Moreno Jorge Luís
70: Jaspeado Villanueva María del Rocío
71: Landero Gutiérrez José Francisco Javier
110: Rodríguez y Pacheco Alfredo
111: Rojas Toledo Francisco Antonio
112: Ruíz del Rincón Gabriela
113: Sacramento Garza José Julián
114: Salazar Diez de Sollano Francisco Javier
115: Sánchez Pérez Rafael
116: Sandoval Franco Renato
117: Saucedo Moreno Norma Patricia
118: Sigona Torres José
119: Suárez Ponce María Guadalupe
120: Talavera Hernández María Eloísa
121: Tamborrel Suárez Guillermo Enrique Marcos
122: Tiscareño Rodríguez Carlos Noel
123: Torres Ramos Lorena
124: Toscano Velasco Miguel Ángel
125: Trejo Reyes José Isabel
126: Treviño Rodríguez José Luís
127: Trueba Gracián Tomás Antonio
128: Urrea Camarena Marisol
129: Userralde Gordillo Leticia Socorro
130: Valdéz de Anda Francisco Javier
131: Valencia Monterrubio Edmundo Gregorio
132: Valladares Valle Yolanda Guadalupe
133: Vargas Barcena Marisol
134: Vázquez García Sergio
135: Vázquez González José Jesús
136: Vázquez Saut Regina
137: Vega Casilla Salvador
138: Villanueva Ramírez Pablo Antonio
139: Yáñez Robles Elizabeth Oswelia
140: Zavala Gómez del Campo Margarita Ester
141: Zavala Peniche María Beatriz

Diputados del Partido de la Revolución Democrática que votaron a favor: 82

- 1: Alonso Raya Agustín Miguel
- 2: Álvarez Reyes Carlos
- 3: Arce Islas René
- 4: Bagdadi Estrella Abraham
- 5: Bautista López Héctor Miguel
- 6: Bernal Ladrón de Guevara Diana Rosalía
- 7: Brugada Molina Clara Marina
- 8: Cabrera Padilla José Luís
- 9: Camacho Solís Víctor Manuel
- 10: Candelas Salinas Rafael
- 11: Cárdenas Sánchez Nancy
- 12: Carrillo Soberón Francisco Javier
- 13: Casanova Calam Marbella
- 14: Chavarría Valdeolivar Francisco
- 15: Chávez Castillo César Antonio
- 16: Chávez Ruíz Adrián
- 17: Cota Cota Josefina
- 18: De la Peña Gómez Angélica
- 19: Duarte Olivares Horacio
- 20: Ensástiga Santiago Gilberto
- 21: Espinoza Pérez Luis Eduardo
- 22: Ferreyra Martínez David
- 23: Fierros Tano Margarito
- 24: Figueroa Romero Irma S.
- 25: Flores Mendoza Rafael
- 26: Franco Castán Rogelio
- 27: Franco Hernández Pablo
- 28: García Costilla Juan
- 29: García Laguna Eliana
- 30: García Ochoa Juan José
- 31: García Solís Iván
- 32: García Tinajero Pérez Rafael
- 33: Garfías Maldonado María Elba
- 34: Gómez Álvarez Pablo
- 35: González Bautista Valentín
- 36: González Salas y Petricioli María Marcela
- 42: Herrera Herbert Marcelo
- 43: Huízar Carranza Guillermo
- 44: Lagarde y de los Ríos María Marcela
- 45: Luna Hernández J. Miguel
- 46: Manzano Salazar Javier
- 47: Martínez Della Rocca Salvador Pablo
- 48: Martínez Meza Horacio
- 49: Martínez Ramos Jorge
- 50: Medina Lizalde José Luis
- 51: Mejía Haro Antonio
- 52: Mícher Camarena Martha Lucía
- 53: Montiel Fuentes Gelacio
- 54: Mora Ciprés Francisco
- 55: Moreno Álvarez Inelvo
- 56: Muñoz Santini Inti
- 57: Nahle García Arturo
- 58: Naranjo y Quintana José Luis
- 59: Obregón Espinoza Francisco Javier
- 60: Ordoñez Hernández Daniel
- 61: Ortega Álvarez Omar
- 62: Portillo Ayala Cristina
- 63: Ramírez Cuéllar Alfonso
- 64: Ramos Iturbide Bernardino
- 65: Ruiz Argáiz Isodoro
- 66: Salinas Narváez Javier
- 67: Sánchez Pérez Rocío
- 68: Sánchez Rodríguez Víctor Lenin
- 69: Saucedo Pérez Francisco Javier
- 70: Serrano Crespo Yadira
- 71: Serrano Jiménez Emilio
- 72: Sigala Páez Pascual
- 73: Silva Valdés Carlos Hernán
- 74: Suárez Carrera Víctor
- 75: Tentory García Israel
- 76: Torres Baltazar Edgar
- 77: Torres Cuadros Enrique

37: Guillén Quiroz Ana Lilia	78: Tovar de la Cruz Elpidio
38: Gutiérrez Zurita Dolores del Carmen	79: Ulloa Pérez Gerardo
39: Guzmán Cruz Abdallán	80: Valdés Manzo Reynaldo Francisco
40: Hernández Ramos Minerva	81: Zebadúa González Emilio
41: Herrera Ascencio María del Rosario	82: Zepeda Burgos Jazmín Elena

Diputados del Partido Verde Ecologista de México que Votaron a favor: 16

1: Agundis Arias Alejandro	9: González Roldán Luis Antonio
2: Alvarado Villazón Francisco Xavier	10: Kahwagi Macari Jorge Antonio
3: Álvarez Romo Leonardo	11: Legorreta Ordorica Jorge
4: Argüelles Guzmán Jacqueline Guadalupe	12: Lujambio Moreno Julio Horacio
5: Ávila Serna María	13: Méndez Salorio Alejandra
6: Espino Arévalo Fernando	14: Ochoa Fernández Cuauhtémoc
7: Fernández Ávila Maximino Alejandro	15: Orozco Gómez Javier
8: Fuentes Villalobos Félix Adrián	16: Velasco Coello Manuel

Diputados del Partido del Trabajo que votaron a favor: 0

Diputados de Convergencia por la Democracia que votaron a favor: 5

1: González Schmal Jesús Porfirio	4: Moreno Garavilla Jaime Miguel
2: Maldonado Venegas Luis	5: Perdomo Bueno Juan Fernando
3: Martínez Álvarez Jesús Emilio	

Diputados Independientes que votaron a favor: 1

1: Ruiz Esparza Oruña Jorge Roberto

4.3 ANALISIS DEL CASO ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR

4.3.1 ¿QUIÉN ES ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR?

- Nació en Tepetitán, municipio de Macuspana, Tabasco, en 1953. Es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM.
- En 1976 inicia su carrera política cuando apoya la candidatura del poeta tabasqueño Carlos Pellicer para Senador por su Estado natal.
- En 1977 fue Director del Instituto Indigenista de Tabasco donde realizó una importante labor a favor de los indígenas de la Chontalpa. Desde ahí, incluyó la edición de libros en lengua indígena esto para que todo mundo tuviera acceso a la educación.
- En 1984 regresa al Distrito Federal y en ese mismo año asume la Dirección de Promoción Social del Instituto Nacional del Consumidor. De esta época son sus libros Los Primeros Pasos y Del Esplendor a la Sombra.
- En 1988 se une a la Corriente Democrática que encabezaron, entre otros, Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo y en agosto de ese año asume la candidatura para gobernador del estado de Tabasco, por frente Democrático Nacional. Pubblica el libro "Tabasco, Víctima de un Fraude."
- Al crearse en 1989 el PRD, fue nombrado presidente de este instituto político en el estado de Tabasco. Durante su periodo se estructuró el PRD en ese estado, se formaron comités de base en pueblos y colonias y se brindó apoyo y asesoría jurídica gratuita a muchos grupos de campesinos, de organizaciones civiles, de amas de casa, estudiantiles y de obreros.

- Encabezó un éxodo a la Ciudad de México por las irregularidades cometidas por el PRI en las elecciones municipales de 1991. Los exodistas obtuvieron importantes logros para Tabasco y Veracruz.
- En 1994 sus partidarios lanzan nuevamente su candidatura como gobernador. Tras un supuesto fraude del partido oficial vuelve a ser derrotado, el cual ha sido ampliamente documentado ante la PGR y en su libro “Entre la Historia y la Esperanza”.
- En 1995 encabeza un éxodo por lo que para él es la democracia, antecedido por una Proclama Nacional que planteaba como ejes a la defensa de la soberanía nacional, la democracia, el desarrollo económico con sentido social, impedir la privatización de PEMEX y “Primero Comer y luego Pagar”.
- El 9 de mayo del mismo año participa en la iniciativa de creación de una Alianza Nacional Democrática que se propone unir inconformidades, voces y acciones, luchando por causas propias pero sumadas y rechazando sectarismos y ambiciones personales para lograr un México más democrático y más justo.
- El 17 de abril de 1996 contendió por la Presidencia Nacional del Partido de la Revolución Democrática, cargo que ocupó del 2 de agosto de 1996 al 10 de abril de 1999.
- En septiembre de 1999 presenta el libro “*FOBAPROA*”, *expediente abierto*.
- El 29 de marzo del 2000 obtiene su registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal como Candidato a Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Y tras una elección muy reñida entre él y su más cercano rival el candidato del PAN Santiago Creel, López ganó por menos de 3 puntos porcentuales la gubernatura de la Ciudad de México por el sexenio del 2000 al 2006.

El hecho jurídico-político más importante de los últimos tiempos es el desafuero de Andrés Manuel López Obrador, de éste tema mucho se ha hablado y hasta revistas de espectáculos han tocado el asunto sin saber nada y de manera irresponsable emiten juicios y resoluciones confundiendo a la población acerca de éste hecho tan relevante para la democracia de nuestro país.

Y las únicas excepciones donde se ha analizado este asunto son una mesa de debate⁵³ y un cuadernillo de trabajo⁵⁴.

De estos los antes mencionados se pretender de rescatar algunas consideraciones entre ellas, que se entiende por desacato judicial, y las imprecisiones de éste “delito”.

}

⁵³ Mesa de Debate, “López Obrador. Caso el Encino: Implicaciones Constitucionales, penales y de procedimiento penal, México, Porrúa y Universidad Iberoamericana, 2005

⁵⁴ Cárdenas García, Jaime, “Consideraciones Jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador”, México Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Abril 2005.

4.3.2 DESACATO JUDICIAL

Empecemos por entender que es un desacato judicial, que en términos generales es un delito consistente en no obedecer el mandato de un órgano jurisdiccional.

Así entendemos el concepto de desacato judicial como varias formas de desobediencia:

- A diferentes mandatos
- A distintas autoridades
- A destinatarios diversos

En el caso que nos ocupa se dice que cometió un delito de “desacato judicial”, porque como autoridad responsable⁵⁵ desobedeció un auto de suspensión definitivo emitido por un Juez Federal de Amparo en Materia Administrativa, relacionada con obras que se realizaban en el predio conocido como “El Encino”.

⁵⁵ Es el nombre técnico con que se designa en un juicio de amparo a la autoridad que realizó el acto de autoridad que afecta las garantías constitucionales.

A) Configuración del delito

El delito de desacato judicial es una figura delictiva no contemplada en el Código Penal Federal sino en la Ley de Amparo:

Artículo 206.- “ La autoridad responsable que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, será sancionada en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto a la desobediencia cometida, independientemente de cualquier otro delito en que le incurra”.

Aunque el delito de desacato no esté inserto en el código de la materia sino en otra ley no es un impedimento para que esté tipificado. Ya que el *sujeto activo* es la “autoridad responsable”, el *hecho delictivo* es una omisión propia, pura o simple (no una omisión impropia, impura o de comisión por omisión) consistente en no obedecer o desobedecer una suspensión ya sea provisional o definitiva, con la condición de que haya sido debidamente notificado, y el *bien jurídico tutelado* es la suspensión misma concedida en el juicio de garantías.

Por lo que para configurar el delito de desacato judicial (DJ) se requiere que una autoridad responsable (ar) haya desobedecido (d) un auto de suspensión notificado debidamente (asnd):

$$DJ= ar + d+ asnd^{56}$$

Ahora bien si partimos del supuesto de que no hay pena sin ley, toda pena debe estar consagrada dentro de una ley. En el caso del desacato judicial está tipificado dentro de la Ley de Amparo en el artículo 206:

“...será sancionada en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad...”

Nos manda al Libro Segundo, Título Décimo “Delitos cometidos por Servidores Públicos”, Capítulo III Abuso de Autoridad, artículo 215 del Código Penal Federal para saber cuál es la pena aplicable a éste caso.

⁵⁶ Flores, Imer “Algunas lecciones sobre argumentación e interpretación jurídica”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2005 Pág.5

El Problema comienza al ver que el delito de abuso de autoridad comprende XII fracciones y a éstas corresponden dos sanciones diferentes:

- a) La primera es aplicable a las fracciones I-V y X- XII y
- b) La otra es aplicable para las fracciones VI – IX.

La primera comprende una sanción “de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días de multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos” y, la segunda “*de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días de multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.*”

Claro que esto es sin perjuicio de que por estar sujeto a proceso, a partir del auto de formal prisión el inculpado perdería sus derechos políticos, según lo dispone la Constitución en el artículo 36 fracción II, ahora bien la interrogante es ¿Cuál de las dos sanciones constituye la pena “aplicable exactamente al delito de que se trata?.

En este sentido un juez para aplicar la pena al delito de desacato podrá:

- Precisar a partir de una interpretación histórica, cuál de las dos corresponde a la pena prevista en el artículo 213 original y/o cual de los supuestos contenidos en el numeral 215 actual captura la esencia del 206 de la Ley de Amparo.
- Aplicar la pena dentro del margen en que ambas sanciones coinciden o se sobreponen

- Apelar al principio *in dubio pro reo/pro homine*, esto es que en caso de duda hay que beneficiar al inculpado o lo que es lo mismo buscar la interpretación más benéfica o menos perjudicial.

Esto es lo correcto, pero cualquier determinación que tome el órgano jurisdiccional estará violentando lo dispuesto en el artículo 14 de la Carta Magna, al aplicar una pena que no es exactamente aplicable por al caso de que se trata por haber dos.

Y en el caso extremo que el juez resolviera que sí hay delito, pero como no hay pena exactamente aplicable al caso tiene que dejar en libertad al procesado, violentaría la tesis por contradicción a la que en 1997 arribó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al sostener que la garantía de legalidad si se satisfacía al haber cuando menos una pena expresa y además previa para el delito de violación de una suspensión **“APLICACIÓN EXACTA DE LA LEY PENAL, GARANTÍA DE LA, EN RELACIÓN AL DELITO DE VIOLACIÓN DE SUSPENSIÓN”⁵⁷**, por lo que debía optar por la más benéfica o menos perjudicial para el caso en concreto.

⁵⁷ Semanario Judicial de la Federación, Contradicción de Tesis, 1997, México, diciembre 9ª, T.VI, 217

4.3.3 DEFICIENCIAS JURIDICAS EN EL CASO DE ANDRES MANUEL LOPEZ OBRADOR

A) INVESTIGACIÓN POR PARTE DEL MINISTERIO PÚBLICO

Según la interlocutoria de 14 de marzo de 2001 del Juez Noveno de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal, la suspensión únicamente era: “...para el único efecto de que las autoridades responsables paralicen los trabajos de apertura de vialidades solo en la parte de las fracciones expropiadas que servían de acceso al predio denominado “El Encino” ubicado en la zona la Ponderosa, en la Delegación Cuajimalpa de Morelos, así como para que se abstengan de bloquear y cancelar los accesos al predio de la quejosa”.

Partiendo de esa determinación el Ministerio Público debió:

- 1) Investigar cuales eran los accesos que servían al predio “El Encino” antes de la interlocutoria,
- 2) Conocer si se habían paralizado o no las obras en esos accesos
- 3) Determinar si las autoridades responsables habían bloqueado y cancelado los accesos al predio de la parte quejosa.

Esto es, la interlocutoria de la suspensión definitiva jamás ordenó que las autoridades no realizaran obras en el predio expropiado, solo prohibió que se efectuaran en aquellas parte de las fracciones expropiadas que servían de acceso a El Encino.

El Ministerio Público nunca probó, como consta en la Sección Instructora de la Cámara de Diputados⁵⁸, ni siquiera cuáles eran los accesos, qué delimitación topográfica tenían, por lo que no podía acreditar los demás supuestos derivados de esa circunstancia.

Además la parte quejosa, manifestó en su demanda de amparo de 4 de diciembre de 2000, en los antecedentes 24 y 25 de su escritorio inicial, que el predio no tenía accesos. Por lo que es bueno preguntarnos ¿Cómo se pudo determinar el respeto a los accesos que no existían según lo señalado por la quejosa en su demanda?

Todo lo anterior no fue el objeto de la investigación del Ministerio Público faltando así a su deber consagrado en el artículo 21 constitucional, que es investigar para poder perseguir un delito.

B) PRUEBAS NULAS

La mayor parte de los razonamientos del Juez Noveno de Distrito y del Séptimo Tribunal Colegiado de Distrito en materia administrativa, para poder concluir el incumplimiento a la suspensión se apoyaron en pruebas que no se practicaron de manera debida.

Durante el procedimiento judicial se mencionan una serie de inspecciones judiciales desahogadas⁵⁹ por los actuarios del Juzgado, las que debieron ser desahogadas por los

⁵⁸ Ver el dictamen de la Sección Instructora de la Cámara de Diputados correspondiente al expediente SI/03/04 relativo al procedimiento de declaración de procedencia solicitado en contra del C. Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Gaceta Parlamentaria, Año VIII, número 1724, lunes 4 de abril de 2005.

⁵⁹ Las fechas en las que los actuarios de los juzgados practicaron las inspecciones judiciales son: 14 de diciembre de 2000, 12 de enero de 2001, 12 de marzo de 2001, 5 de abril, 3 de agosto de 2001 y 28 de agosto de 2001.

jueces, magistrados o el Ministerio Público para tener valor probatorio pleno. Y al no ser así, estas pruebas carecen de valor jurídico.

Javier Quijano Baz⁶⁰ expone citando a grandes procesalistas como los grandes (Sodi, Ugo Rocco, Pérez Palma, Becerra Bautista, Cipriano Gómez Lara, Rafael de Pina, entre otros) que la prueba de inspección judicial debe ser realizada directamente por el juez para tener valor jurídico.

El artículo 208 del Código Federal de Procedimientos penales dice que la prueba de inspección judicial debe ser aplicada invariablemente, bajo pena de nulidad, con la asistencia del ministerio público o en su caso del juez según se trate de la averiguación previa o del proceso.

⁶⁰ Quijano Baz, Javier, “¿Jueces en El Encino?”, en Milenio Diario, Lunes 7 de marzo de 2005, Pág. 22

C) MODIFICACIONES A LA SUSPENSIÓN DEL 14 DE MARZO DE 2001

La suspensión definitiva otorgada por el Juez Noveno de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal que consistió en: paralizar los trabajos de apertura de vialidades solo en la parte de las fracciones expropiadas que servían de acceso al predio denominado: El Encino y abstenerse –las autoridades responsables- de bloquear y cancelar los accesos al predio de la quejosa, se extendió y modificó sin razón jurídica alguna.

El juez Tovilla León –nuevo juez en el noveno juzgado de distrito en materia administrativa –mediante un proveído del día 13 de febrero de 2002 (11 meses después de la interlocutoria que concedió la suspensión definitiva) dispuso ordenar el retiro de la maquinaria y equipo de construcción que se encuentre en las fracciones expropiadas para tener la certeza de que no se violaría la suspensión, pese a haber reconocido en autos que no existían prueba que acreditara o desmintiera que las autoridades hubiesen incumplido con la suspensión.

Ese proveído modificó sin causa alguna ni legal ni fáctica, la suspensión definitiva, infringiendo la condición que para modificar el auto de suspensión exige el artículo 140 de la Ley de Amparo, pues nunca fue probada la existencia de un hecho superveniente que fundamentara la nueva disposición.⁶¹

El Séptimo Tribunal Colegiado en materia administrativa en el Distrito Federal, por mayoría de votos, estimó variar aún más la suspensión definitiva decretada el 14 de marzo de 2001. El Tribunal citado señaló: *“Una recta interpretación de los efectos de la suspensión*

⁶¹ El artículo 140 de la Ley de Amparo menciona: “Mientras no se pronuncie sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, el juez de distrito puede modificar o revocar el auto en haya concedido o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento”.

implica la libertad de acceder libremente al predio propiedad del quejoso, es decir, que debiera permitirse que tanto vehículos como personas tengan posibilidad de entrar sin obstáculo”.

Sin tomar en cuenta lo que se consagró en la demanda de amparo de la parte quejosa en la que se manifiesta que no hay accesos de ninguna clase a El Encino.

El Ministerio Público no investigó el porqué hubo variaciones del Juez y del Tribunal Colegiado, no buscó cuales eran los accesos, no fueron delimitados de manera topográfica, ni siquiera se investigó la extensión real del predio es decir, sus medidas y colindancias, y lo más grave es que no buscó si hubo o no dolo de parte de López Obrador para incumplir lo ordenado por el Juez el 14 de marzo del 2001.⁶²

D) INICIO DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA

El Ministerio Público inició el 14 de noviembre de 2001 la averiguación previa 1339/FESPLE/2001, en una violación a lo consagrado en el artículo 113 del Código de Procedimientos Penales que dice en su último párrafo:

”Cuando para la persecución de un delito se requiera querrela u otro acto equivalente, a título de procedibilidad, el Ministerio Público actuará según lo previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para conocer si la autoridad formula querrela o satisface el requisito de procedibilidad equivalente”.

⁶² El dictamen de la Sección Instructora de la Cámara de Diputados publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año VIII, número 1724, el lunes 4 de abril de 2005 en las páginas 296 a 310, deja muy en claro que el Ministerio Público se conformó con la determinación del Juez de Distrito sin que ampliara alguna investigación para determinar la responsabilidad del presunto implicado y la existencia del delito.

El penúltimo párrafo del apartado “A” del artículo 4º de la LOPGR determina:

“Cuando el Ministerio Público de la Federación tenga conocimiento por sí o por conducto de sus auxiliares de la probable comisión de un delito cuya persecución dependa de querrela o de cualquier otro acto equivalente, que deba formular alguna autoridad, lo comunicará de inmediato a la autoridad competente, a fin de que resuelva con el debido conocimiento de los hechos lo que a sus facultades o atribuciones corresponda. Las autoridades harán saber por escrito al Ministerio Público de la Federación la determinación que adopten.”

En este asunto el Juez de la causa dictó el día 31 de enero de 2002, el proveído dando vista al Ministerio Público de la Federación adscrito a ese juzgado. Para que pudiese proceder conforme a lo dispuesto por el artículo 206 de la Ley de Amparo, respecto a los hechos que fueron materia de la denuncia de violación de la suspensión.

El Ministerio Público al iniciar una averiguación previa dos meses antes de tener conocimiento de ella violentó el requisito de procedibilidad y era razón más que suficiente para causar ilicitud a todo lo actuado.

El MP Federal tenía que esperar:

- a) Que existiera legalmente la declaratoria judicial correspondiente,
- b) Hubiera causado estado la declaratoria judicial, y
- c) Se le hubiera puesto en su conocimiento en autos.

El no actuar conforme a lo anterior implicó violar el principio de legalidad, actuando de manera arbitraria.

E) IRREGULARIDADES

- El Ministerio Público tuvo una actuación parcial, pues la parte quejosa a través de su representante legal solicitó copias de todo lo actuado hasta ese momento en la averiguación previa y éstas les fueron entregadas rápidamente, en cambio las autoridades del Distrito Federal tuvieron que acudir a un juicio de amparo y ganarlo a fin de que les fueran proporcionadas las copias de la averiguación previa.

- El día 7 de abril del 2004, el Ministerio Público recibió de parte del representante legal de Promotora Santa Fe copias certificadas de la escritura pública número 58625 con fecha 24 de abril de 1991, que se otorgó ante la fe pública del Licenciado Luís Alberto Perea Becerra, Notario número 26 del Distrito Federal. Y el Ministerio Público integró de manera inmediata dicha escritura pública sin solicitar un informe acerca de este documento así como su veracidad al Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal. Esto era obligatorio para el MP, ya que él no debe de presuponer nada y actuar de manera imparcial agotando todos los medios de prueba para saber la verdad histórica.

- En distintas averiguaciones previas sobre el tipo penal consagrado en el artículo 260 de la Ley de Amparo, se determinó el no ejercicio de la acción penal y se adujo para ello que se trata de un delito sin pena. Como sucedió en la A.P. 993/FESPLE/2000 que se integró como consecuencia de la violación de la suspensión definitiva otorgada

en la toca Q.A.60/2000, dentro del amparo 659/99; y también en la averiguación previa 1821/2002 que se integró en Jalisco y en la 08/DAFMJ/2003⁶³. En ellas el Ministerio Público resolvió que las dos penas del artículo 215 del Código Penal Federal ponen en duda la certeza, al no existir expresa correspondencia entre la conducta señalada como delito del artículo 206 de la Ley de Amparo y alguna fracción del 215 de la ley penal; por lo que no es posible determinar cual de los cual de dos grupos de penas disponibles corresponde a la conducta tipificada en el artículo 206 de la Ley de Amparo. Por lo que no se puede sancionar la conducta con una pena exactamente determinada en la ley.

- Ya dentro de la Declaración de Procedencia, la Sección Instructora violentó el turno de las denuncias pendientes, infringiéndose el artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Que a la letra dice: “ARTÍCULO 31.- *Las Cámaras enviarán por riguroso turno a las Secciones Instructoras las denuncias, querellas, requerimientos del Ministerio Público o acusaciones que se les presentan.*”
- La Sección Instructora no cumplió el principio de exhaustividad al no admitir a la defensa pruebas testimoniales, entre ellas la del Secretario de Gobernación, el Procurador General de la República, el Secretario Particular del Presidente de la República.
- Además de no admitir pruebas periciales para conocer con exactitud la extensión real del predio El Encino y determinar si en verdad existían accesos y de existir éstos en donde estaban y cuáles eran sus medidas.

⁶³ López Obrador, Andrés Manuel, obra citada, pp.151-163.

- Por lo que hasta el momento no se conocen la extensión y los límites del predio en cuestión y no se sabe si hay accesos al mismo⁶⁴

4.3.4 VOTACIÓN DEL DÍA 7 DE ABRIL DE 2005⁶⁵

VOTOS	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CONV	IND
Favor	360	206	145		8			1
Contra	127	11	1	96	8	6	5	
Abstención	2	1						1
Quórum								
Ausente	10	6	3		1			
Total	499	224	149	96	17	6	5	2

⁶⁴ El diputado perredista Horacio Duarte en su voto particular se concretó en éste asunto en particular. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados año VIII, núm. 1724 - II. Lunes 4 de abril de 2005, pp. I- 368

⁶⁵ Dictamen de la Sección Instructora en el expediente SI/03/04, relativo al procedimiento de declaración de procedencia solicitado en contra del C. Andrés Manuel López Obrador, Jefe del Gobierno de Distrito Federal.

Diputados del Partido Revolucionario Institucional que votaron a favor: 206

- 1: Abdala de la Fuente José Manuel
- 2: Adame de León Fernando Ulises
- 3: Aguilar Bueno Jesús
- 4: Aguilar Flores Ubaldo
- 5: Aguilar Hernández Roberto Aquiles
- 6: Aguirre Maldonado María de Jesús
- 7: Aguirre Rivero Ángel Heladio
- 8: Alarcón Hernández José Porfirio
- 9: Alarcón Trujillo Ernesto
- 10: Alcántara Rojas José Carmen Arturo
- 11: Alcérreca Sánchez Víctor Manuel
- 12: Alcocer García Roger David
- 13: Alemán Miglioli Gonzalo
- 14: Amezcua Alejo Miguel
- 15: Anaya Rivera Pablo
- 16: Aragón del Rivero Lilia Isabel
- 17: Arcos Suárez Peredo Filemón Primitivo
- 18: Arechiga Santamaría José Guillermo
- 19: Arias Martínez Lázaro
- 20: Arroyo Vieyra Francisco
- 21: Astiazarán Gutiérrez Antonio Francisco
- 22: Ávila Rodríguez Gaspar
- 23: Badillo Ramírez Emilio
- 24: Bailey Elizondo Eduardo Alonso
- 25: Barbosa Gutiérrez Federico
- 26: Bazán Flores Omar
- 27: Bedolla López Pablo
- 28: Bejos Nicolás Alfredo
- 29: Beltrones Rivera Manlio Fabio
- 30: Bitar Haddad Oscar
- 31: Blackaller Ayala Carlos
- 32: Bravo Carbajal Francisco Javier
- 33: Briones Briseño José Luis
- 34: Buendía Tirado Ángel Augusto
- 35: Burgós Barrera Álvaro
- 36: Burgós García Enrique
- 37: Bustillos Montalvo Juan
- 38: Campoe Córdoba Lisandro Aristides
- 39: Canul Pacab Ángel Paulino
- 40: Carrillo Guzmán Martín
- 41: Carrillo Rubio José Manuel
- 42: Castañeda Ortiz Concepción Olivía
- 43: Castillo Cabrera Jorge de Jesús
- 44: Castro Ríos Sofía
- 45: Celaya Luría Lino
- 46: Chuayffet Chemor Emilio
- 47: Collazo Gómez Florencio
- 48: Concha Arellano Elpidio Desiderio
- 49: Córdoba Martínez Julio César
- 50: Culebro Velasco Mario Carlos
- 51: Dávalos Padilla Juan Manuel
- 52: David David Sami
- 53: De las Fuentes Hernández Fernando D.
- 54: Del Valle Reyes Guillermo
- 55: Díaz Escárraga Heliodoro Carlos
- 104: López Medina José
- 105: Lucero Palma Lorenzo Miguel
- 106: Madrazo Rojas Federico
- 107: Madrigal Hernández Luis Felipe
- 108: Marrufo Torres Roberto Antonio
- 109: Martínez de la Cruz Jesús Humberto
- 110: Martínez López Gema Isabel
- 111: Martínez López Margarita
- 112: Martínez Nolasco Guillermo
- 113: Martínez Rivera Laura Elena
- 114: Maya Pineda María Isabel
- 115: Medina Santos Felipe
- 116: Mejía González Raúl José
- 117: Meza Cabrera Fidel René
- 118: Mier y Concha Campos Eugenio
- 119: Mireles Morales Carlos
- 120: Monárrez Rincón Francisco Luis
- 121: Montenegro Ibarra Gerardo
- 122: Morales Flores Jesús
- 123: Moreno Arévalo Gonzalo
- 124: Moreno Cárdenas Rafael Alejandro
- 125: Moreno Ovalles Irma Guadalupe
- 126: Moreno Ramos Gustavo
- 127: Muñoz Muñoz José Alfonso
- 128: Murat Macías José Antonio
- 129: Murot Urista Consuelo
- 130: Nava Altamirano José Eduviges
- 131: Nava Díaz Alfonso Juventino
- 132: Nazar Morales Julián
- 133: Neyra Chávez Armando
- 134: Olmos Castro Eduardo
- 135: Orantes López María Elena
- 136: Ortega Pacheco Ivonne Aracelly
- 137: Osornio Sánchez Arturo
- 138: Palafox Gutiérrez Martha
- 139: Pano Becerra Carlos Osvaldo
- 140: Pavón Vinales Pablo
- 141: Pedraza Martínez Roberto
- 142: Peralta Galicia Aníbal
- 143: Pérez Góngora Juan Carlos
- 144: Pimentel González Oscar
- 145: Pompa Victoria Raúl
- 146: Ponce Beltrán Estela de Jesús
- 147: Posadas Lara Sergio Arturo
- 148: Quiroga Támez Mayela María de L.
- 149: Ramón Valdez Jesús María
- 150: Ramos Salinas Oscar Martín
- 151: Rangel Espinosa José
- 152: Reyes Retana Ramos Laura
- 153: Rincón Chanona Sonia
- 154: Robles Aguilar Arturo
- 155: Rocha Medina María Sara
- 156: Rodríguez Anaya Gonzalo
- 157: Rodríguez Cabrera Oscar
- 158: Rodríguez de Alba María del Consuelo

56: Díaz Nieblas José Lamberto
 57: Díaz Rodríguez Homero
 58: Díaz Salazar María Cristina
 59: Domínguez Ordóñez Florentino
 60: Echeverría Pineda Abel
 61: Escalante Arceo Enrique Ariel
 62: Fajardo Muñoz María Concepción
 63: Félix Ochoa Oscar
 64: Fernández García Fernando
 65: Fernández Saracho Jaime
 66: Figueroa Smutny José Rubén
 67: Filizoa Haces Humberto Francisco
 68: Flores Hernández José Luis
 69: Flores Morales Víctor Félix
 70: Fonz Sáenz Carmen Guadalupe
 71: Frías Castro Francisco Cuauhtémoc
 72: Galindo Jaime Rafael
 73: García Ayala Marco Antonio
 74: García Cuevas Fernando Alberto
 75: García Mercado José Luis
 76: García Ortiz José
 77: Gastelúm Bajo Diva Hadamira
 78: Godínez y Bravo Rebeca
 79: Gómez Carmona Blanca Estela
 80: Gómez Sánchez Alfredo
 81: González Huerta Víctor Ernesto
 82: González Orantes César Amín
 83: González Ruíz Alfonso
 84: Gordillo Reyes Juan Antonio
 85: Grajales Palacios Francisco
 86: Guerra Castillo Marcela
 87: Guerrero Santana Enrique
 88: Guízar Macías Fansisco Javier
 89: Guízar Valladares Gonzalo
 90: Gutiérrez Corona Leticia
 91: Gutiérrez de la Garza Héctor Humberto
 92: Gutiérrez Romero Marco Antonio
 93: Guzmán Santos José
 94: Hernández Bustamante Benjamín F.
 95: Hernández Pérez David
 96: Herrera León Francisco
 97: Herrera Solís Belizario Iram
 98: Ibáñez Montes José Ángel
 99: Islas Hernández Adrián Víctor Hugo
 100: Jiménez Sánchez Moisés
 101: Laguette Lardizábal María Martha
 102: Larios Rivas Graciela
 103: Lomelí Rosas J. Jesús
 159: Rodríguez Díaz Hugo
 160: Rodríguez Javier Rogelio
 161: Rodríguez Ochoa Alfonso
 162: Rodríguez Rocha Ricardo
 163: Rojas Gutiérrez Francisco José
 164: Rojas Saldaña María Mercedes
 165: Román Bojórquez Jesús Tolentino
 166: Romero Romero Jorge
 167: Rovirosa Ramírez Carlos Manuel
 168: Rueda Sánchez Rogelio Humberto
 169: Ruiz Cerón Gonzalo
 170: Ruiz Massieu Salinas Claudia
 171: Sáenz López Rosario
 172: Salazar Macías Rómulo Isael
 173: Saldaña Villaseñor Alejandro
 174: Sánchez Hernández Alfonso
 175: Sánchez López Jacobo
 176: Sánchez Vázquez Salvador
 177: Sandoval Figueroa Jorge Leonel
 178: Sandoval Urbán Evelia
 179: Scherman Leaño María Esther de J.
 180: Silva Santos Erick Agustín
 181: Soriano López Isaiás
 182: Sotelo Ochoa Norma Elizabeth
 183: Suárez y Dávila Francisco
 184: Tapia Palacios Paulo José Luis
 185: Tecolapa Tixteco Marcelo
 186: Torres Hernández Marco Antonio
 187: Trujillo Fuentes Fermín
 188: Uscanga Escobar Jorge
 189: Utrilla Robles Jorge Baldemar
 190: Valenzuela García Esteban
 191: Valenzuela Rodelo Rosa Hilda
 192: Vázquez García Quintín
 193: Vega Carlos Bernardo
 194: Vega Murillo Wintilo
 195: Vega Rayet Juan Manuel
 196: Vidaña Pérez Martín Remigio
 197: Villacaña Jiménez José Javier
 198: Villagómez García Adrián
 199: Villegas Arreola Alfredo
 200: Wong Pérez José Mario
 201: Yabu Elías Amalín
 202: Yu Hernández Nora Elena
 203: Zanatta Gasperín Gustavo
 204: Zepahua Valencia Mario Alberto R.
 205: Zorrilla Fernández Guillermo
 206: Zúñiga Romero Jesús

Diputados del Partido Acción Nacional que votaron a favor: 145

- 1: Aldaz Hernández Huberto
- 2: Alegre Bojórquez Ricardo
- 3: Alexander Rábago Rubén Maximiliano
- 4: Alonso Díaz-Caneja Ángel Juan
- 5: Álvarez Mata Sergio
- 6: Álvarez Monje Fernando
- 7: Álvarez Ramos J. Irene
- 8: Angulo Góngora Julián
- 9: Arabian Couttolenc Myriam de Lourdes
- 10: Aragón Cortés Sheyla Fabiola
- 11: Ávila Camberos Francisco Juan
- 12: Baeza Estrella Virginia Yleana
- 13: Bárcenas González José Juan
- 14: Barrera Zurita Baruch Alberto
- 15: Blanco Becerra Irene Herminia
- 16: Cabello Gil José Antonio
- 17: Calderón Centeno Sebastián
- 18: Camarena Gómez Consuelo
- 19: Cárdenas Vélez Rómulo
- 20: Castelo Parada Javier
- 21: Castro Lozano Juan de Dios
- 22: Chavarría Salas Raúl Rogelio
- 23: Chávez Murguía Margarita
- 24: Colín Gamboa Roberto
- 25: Córdoba Villa Lobos José Ángel
- 26: Corella Manzanilla María Viola
- 27: Corella Torres Norberto Enrique
- 28: Corrales Macías José Evaristo
- 29: Cortés Jiménez Rodrigo Iván
- 30: Cortés Mendoza Marko Antonio
- 31: Cruz García Concepción
- 32: Dávila Aranda Mario Ernesto
- 33: De la Vega Asmitia José Antonio Pablo
- 34: De la Vega Lárraga José María
- 35: Del Conde Ugarte Jaime
- 36: De Unanue Aguirre Gustavo Adolfo
- 37: Díaz Delgado Blanca Judith
- 38: Díaz González Felipe de Jesús
- 39: Döring Casar Federico
- 40: Elías Loredó Álvaro
- 41: Eppen Canales Blanca
- 42: Escudero Fabre María del Carmen
- 43: Esquivel Landa Rodolfo
- 44: Esteva Melchor Luis Andrés
- 45: Fernández Moreno Alfredo
- 46: Flores Fuentes Patricia
- 47: Flores Mejía Rogelio Alejandro
- 48: Galindo Noriega Ramón
- 49: Gallardo Sevilla Israel Raymundo
- 50: Gama Basarte Marco Antonio
- 51: Gámez Gutiérrez Blanca Amelía
- 52: García Velasco María Guadalupe
- 53: Garduño Morales Patricia
- 54: Gómez Morín Martínez del Río Manuel
- 55: González Carrillo Adriana
- 74: Llera Bello Miguel Ángel
- 75: Loera Carrillo Bernardo
- 76: López Mena Francisco Xavier
- 77: López Núñez Pablo Alejo
- 78: López Villareal Manuel Ignacio
- 79: Madero Muñoz Gustavo Enrique
- 80: Márquez Lozornio Salvador
- 81: Martínez Cázares Germán
- 82: Méndez Gálvez Alberto Ursino
- 83: Mendoza Flores María del Carmen
- 84: Molinar Horcasitas Juan Francisco
- 85: Morales de la Peña Antonio
- 86: Moreno Morán Alfonso
- 87: Muñoz Vargas Miriam Marina
- 88: Nader Nasrallah Jesús Antonio
- 89: Núñez Armas Juan Carlos
- 90: Obregón Serano Jorge Carlos
- 91: Ortiz Domínguez Maki Esther
- 92: Osorio Salcido José Javier
- 93: Osuna Millán José Guadalupe
- 94: Ovalle Araza Manuel Enrique
- 95: Ovando Reazola Janette
- 96: Palmero Andrade Diego
- 97: Paredes Vega Raúl Leonel
- 98: Pasta Muñozuri Ángel
- 99: Penagos García Sergio
- 100: Pérez Cárdenas Manuel
- 101: Pérez Herrera Verónica
- 102: Pérez Moguel José Orlando
- 103: Pérez Zaragoza Evangelina
- 104: Preciado Rodríguez Jorge Luis
- 105: Puelles Espina José Felipe
- 106: Ramírez Luna María Angélica
- 107: Rangel Ávila Miguel Ángel
- 108: Rangel Hernández Armando
- 109: Ríos Murrieta Homero
- 110: Rivera Cisneros Martha Leticia
- 111: Rochín Nieto Carla
- 112: Rodríguez y Pacheco Alfredo
- 113: Rojas Toledo Francisco Antonio
- 114: Ruíz del Rincón Gabriela
- 115: Sacramento Garza José Julián
- 116: Salazar Díez de Sollano F. Javier
- 117: Saldaña Hernández Margarita
- 118: Sánchez Pérez Rafael
- 119: Sandoval Franco Renato
- 120: Saucedo Moreno Norma Patricia
- 121: Sigona Torres José
- 122: Suárez Ponce María Guadalupe
- 123: Talavera Hernández María Eloísa
- 124: Tamborrel Suárez Guillermo Enrique
- 125: Tiscareño Rodríguez Carlos Noel
- 126: Torres Ramos Lorena
- 127: Torres Zavala Rubén Alfredo
- 128: Toscano Velasco Miguel Ángel

56: González Furlong Magdalena Adriana
 57: González Garza José Julio
 58: González González Ramón
 59: González Morfín José
 60: González Reyes Manuel
 61: Gutiérrez Ríos Edelmira
 62: Guzmán de Paz Rocío
 63: Guzmán Pérez Peláez Fernando Antonio
 64: Hernández Martínez Ruth Trinidad
 65: Herrera Tovar Ernesto
 66: Hinojosa Moreno Jorge Luís
 67: Jaspeado Villanueva María del Rocío
 68: Juárez Jiménez Alonso Adrián
 69: Landero Gutiérrez José Francisco Javier
 70: Lara Arano Francisco Javier
 71: Lara Saldaña Gisela Juliana
 72: Lastra Marín Lucio Galileo
 73: Lemus Muñoz Ledo Francisco Isaías

129: Trejo Reyes José Isabel
 130: Treviño Rodríguez José Luís
 131: Triana Tena Jorge
 132: Trueba Gracián Tomás Antonio
 133: Urrea Camarena Marisol
 134: Userralde Gordillo Leticia Socorro
 135: Valdés de Anda Francisco Javier
 136: Valencia Monterrubio Edmundo G.
 137: Valladares Valle Yolanda Guadalupe
 138: Vargas Bárcenas Marisol
 139: Vázquez García Sergio
 140: Vázquez González José Luís
 141: Vega Casillas Salvador
 142: Villanueva Ramírez Pablo Antonio
 143: Yáñez Robles Elizabeth Oswelia
 144: Zavala Peniche María Beatriz

Diputados del Partido de la Revolución Democrática que votaron a favor: 0

Diputados del Partido Verde Ecologista de México que votaron a favor: 8

1: Ávila Serna María	5: Legorreta Ordorica Jorge
2: Espino Arévalo Fernando	6: Lujambio Moreno Julio Horacio
3: Fuentes Villalobos Félix Adrián	7: Méndez Salorio Alejandra
4: Kahwagi Macari Jorge Antonio	8: Orozco Gómez Javier

Diputados del Partido del Trabajo que votaron a favor: 0

Diputados de Convergencia por la Democracia que votaron a favor: 0

Diputados Independientes que votaron a favor: 1

1: Ruiz Esparza Oruña Jorge Roberto

Diputados del Partido Revolucionario Institucional que votaron en contra: 11

1: Ávila Nevárez Pedro
 2: Campa Cifrián Roberto Rafael
 3: Chávez Dávalos Sergio Armando
 4: Domínguez Arvizu María Hilaria
 5: García Corpus Teófilo Manuel
 6: Lesión Castro Armando
 7: López Aguilar Cruz
 8: Mazari Espín Rosalina
 9: Ramírez Pineda Luís Antonio
 10: Sagahón Medina Benjamín
 11: Vega y Galina Roberto Javier

Diputados del Partido Acción Nacional que votaron en contra: 1

1: Vázquez Saut Regina

Diputados del Partido de la Revolución Democrática que votaron en contra: 96

- 1: Alonso Raya Agustín Miguel
- 2: Álvarez Pérez Marcos
- 3: Arce Islas René
- 4: Avilés Nájera Rosa María
- 5: Bagdadi Estrella Abraham
- 6: Bernal Ladrón de Guevara Diana Rosalía
- 7: Boltvinik Kalinka Julio
- 8: Brugada Molina Clara Marina
- 9: Cabrera Padilla José Luís
- 10: Camacho Solís Víctor Manuel
- 11: Candelas Salinas Rafael
- 12: Cárdenas Sánchez Nancy
- 13: Carillo Soberón Francisco Javier
- 14: Casanova Calam Marbella
- 15: Chavarría Valdeolivar Francisco
- 16: Chávez Castillo César Antonio
- 17: Chávez Ruiz Adrián
- 18: Cortés Sandoval Santiago
- 19: Cota Cota Josefina
- 20: Cruz Martínez Tomás
- 21: De la Peña Gómez Angélica
- 22: Díaz del Campo María Angélica
- 23: Díaz Palacios Socorro
- 24: Diego Aguilar Francisco
- 25: Duarte Olivares Horacio
- 26: Espinosa Pérez Luís Eduardo
- 27: Ferreira Martínez David
- 28: Fierros Tano Magarito
- 29: Figueroa Romero Irma S.
- 30: Flores Mendoza Rafael
- 31: Franco Castán Rogelio
- 32: Franco Hernández Pablo
- 33: García Costilla Juan
- 34: García-Domínguez Miguelángel
- 35: García Laguna Eliana
- 36: García Ochoa Juan José
- 37: García Solís Iván
- 38: García Tinajero Pérez Rafael
- 39: Garfías Maldonado María Elba
- 40: Gómez Álvarez Pablo
- 41: González Bautista Valentín
- 42: González Salas y Petricoli Marcela
- 43: Guillén Quiroz Ana Lilia
- 44: Gutiérrez Zurita Dolores del Carmen
- 45: Guzmán Cruz Abdallán
- 46: Hernández Ramos Minerva
- 47: Herrera Ascencio María del Rosario
- 48: Herrera Herbert Marcelo
- 49: Guisar Carranza Guillermo
- 50: Lagarde y de los Ríos María Marcela
- 51: Luna Hernández J. Miguel
- 52: Magaña Martínez Sergio Augusto
- 53: Manzanares Córdova Susana G.
- 54: Manzano Salazar Javier
- 55: Martínez Della Rocca Salvador Pablo
- 56: Martínez Mesa Horacio
- 57: Martínez Ramos Jorge
- 58: Medina Lizalde José Luís
- 59: Mejía Haro Antonio
- 60: Micher Camarena Martha Lucía
- 61: Montiel Fuentes Gelacio
- 62: Mora Ciprés Francisco
- 63: Morales Rubio María Guadalupe
- 64: Morales Torres Marcos
- 65: Moreno Álvarez Inelvo
- 66: Muñoz Santini Inti
- 67: Nahle García Arturo
- 68: Naranjo y Quintana José Luís
- 69: Obregón Espinosa Francisco Javier
- 70: Ordoñez Hernández Daniel
- 71: Ortega Álvarez Omar
- 72: Ortiz Pinchetti José Agustín Roberto
- 73: Padierna Luna María de los Dolores
- 74: Pérez Medina Juan
- 75: Portillo Ayala Cristina
- 76: Ramírez Cuellar Alfonso
- 77: Ramos Iturbide Bernardino
- 78: Rodríguez Fuentes Agustín
- 79: Rosas Montero Lizbeth Eugenia
- 80: Ruiz Argáiz Isidoro
- 81: Salinas Narváez Javier
- 82: Sánchez Pérez Rocío
- 83: Saucedo Pérez Francisco Javier
- 84: Serrano Crespo Yadira
- 85: Serrano Jiménez Emilio
- 86: Sigala Páez Pascual
- 87: Silva Valdés Carlos Hernán
- 88: Suárez Carrera Víctor
- 89: Tentory García Israel
- 90: Torres Baltasar Edgar
- 91: Torres Cuadros Enrique
- 92: Tovar de la Cruz Elpidio
- 93: Ulloa Pérez Gerardo
- 94: Valdés Manzo Reynaldo Francisco
- 95: Zebadúa González Emilio
- 96: Zepeda Burgos Jazmín Elena

Diputados del Partido Verde Ecologista de México que votaron en contra: 8

- | | |
|--|---------------------------------------|
| 1: Agundis Arias Alejandro | 5: Fernández Ávila Maximino Alejandro |
| 2: Alvarado Villazón Francisco Xavier | 6: González Roldán Luis Antonio |
| 3: Álvarez Romo Leonardo | 7: Ochoa Fernández Cuauhtémoc |
| 4: Argüelles Guzmán Jacqueline Guadalupe | 8: Velasco Coello Manuel |

Diputados del Partido del Trabajo que votaron en contra: 6

- | | |
|------------------------------------|-----------------------------------|
| 1: Espinosa Ramos Francisco Amadeo | 4: Guajardo Anzaldúa Juan Antonio |
| 2: González Yáñez Alejandro | 5: Padilla Peña Joel |
| 3: González Yáñez Oscar | 6: Vázquez González Pedro |

Diputados de Convergencia por la Democracia que votaron en contra: 5

1: González Schmal Jesús Porfirio	4: Moreno Garavilla Jaime Miguel
2: Maldonado Venegas Luís	5: Perdomo Bueno Juan Fernando
3: Martínez Álvarez Jesús Emilio	

Diputados Independientes que votaron en contra: 0

Diputados del Partido Revolucionaron Institucional que se abstuvieron de votar: 1

- 1: Izaguirre Francos María del Carmen

Diputados del Partido Acción Nacional que se abstuvieron a votar: 0

Diputados del Partido de la Revolución Democrática que se abstuvieron de votar: 0

Diputados del Partido Verde Ecologista de México que se abstuvieron de votar: 0

Diputados del Partido del Trabajo que se abstuvieron de votar: 0

Diputados de Convergencia por la Democracia que se abstuvieron de votar: 0

Diputados Independientes que se abstuvieron de votar: 1

- 1: Clouthier Carrillo Tatiana

4.3.5 DICTÁMEN APROBADO EN LA SESIÓN DEL JURADO DE PROCEDENCIA EN RELACIÓN AL DESAFUERO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR

PRIMERO.- Ha de lugar a proceder penalmente en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, como consecuencia del procedimiento de declaración de procedencia en el que ha quedado acreditada la existencia del delito previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo, relacionado con el 215 del Código Penal Federal y su probable responsabilidad.

SEGUNDO.- En términos del párrafo séptimo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador, queda separado del encargo de Jefe del Gobierno del Distrito Federal en tanto esté sujeto a proceso penal y en consecuencia a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

TERCERO.- Las determinaciones contenidas en la presente Declaratoria, de ninguna manera prejuzgan respecto a la existencia del delito y la probable responsabilidad penal de Andrés Manuel López Obrador, por lo que quedan intocadas las facultades legales del Ministerio Público de la Federación y las autoridades jurisdiccionales, para que en ejercicio de sus funciones, realicen las actuaciones que consideran pertinentes.

CONCLUSIONES

Del presente trabajo de tesis se deduce lo siguiente:

1. México requiere de una reforma a nivel Estado, que aún no se ha realizado a cabalidad. Uno de los puntos que deben reformarse es el sistema de responsabilidades de los servidores públicos para poder tener un efectivo Estado de Derecho y poder combatir la impunidad y la corrupción.
2. Este sistema es utilizado de manera electoral, especialmente la Declaración de Procedencia misma que puede emplearse como “Arma política” para afectar a los adversarios
3. El espíritu del legislador al crear la Declaración de Procedencia no es solo que participe como requisito de procedibilidad, sino que además deba proteger a los servidores públicos (designados o electos) para evitar que sean perseguidos en sus funciones
4. La Declaración de Procedencia tiene una doble finalidad:
 - a) Evitar que bajo la figura del fuero constitucional o inmunidad procesar un servidor público pueda gozar de impunidad
 - b) Impedir que este sea acusado infundadamente, destituido y/o separado de su cargo hasta en un extremo inhabilitado

5. Por lo que la Declaración de Procedencia tiene como principal efecto jurídico al separar o no de su cargo a un servidor público a fin de que pueda ser juzgado por las leyes penales.

6. Del análisis al procedimiento de Declaración de Procedencia realizado en el Capítulo II y de las inconsistencias señaladas dentro del Capítulo IV del presente trabajo; en los casos de desafuero del Ingeniero Jorge Díaz Serrano, del diputado local René Juvenal Bejarano y el más publicitado en la historia de nuestro país el del Licenciado Andrés Manuel López Obrador concluyo que es necesario que se regule la Declaración de Procedencia consagrada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para evitar el ataque entre partidos políticos mediante el uso del llamado *desafuero*.

7. Mediante una reforma al artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos donde se necesite de manera forzosa la presentación de una orden de aprehensión en contra del servidor público del que se trate para que se inicie el procedimiento de la Declaración de Procedencia.

8. El artículo 25 de la LFRSP actualmente dice:

“Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo

111 de la Constitución General de la República, se actuará en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados.

En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

Si a juicio de la Sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que ésta resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen. Para los efectos del primer párrafo de este artículo, la Sección deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la Sección. En este caso se observarán las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al juicio político”

La reforma propuesta es cambiar el requisito para iniciar el desafuero, contenido en el primer párrafo del artículo en comento; que no sea *mediante denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público*, si no que sea **“mediante la presentación de una orden de aprehensión expedida por un Órgano Jurisdiccional”**.

9. Por lo que el primer párrafo del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades quedaría de la siguiente manera: ***“Cuando se presente una orden de aprehensión expedida por un Órgano Jurisdiccional, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso, la Sección Instructora, practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.***
10. Con ésta reforma se blindará de seguridad jurídica al servidor público del que se está solicitando el sometimiento al Procedimiento de Declaración de Procedencia. También se tendrá la certeza que al funcionario que será retirado de su cargo tiene las características para ser probable responsable, dicha calidad es manifestada por un Órgano Jurisdiccional al haber expedido una orden de aprehensión.
11. Así mismo se contará con dos criterios en el mismo sentido, es decir, que tanto el Ministerio Público que integró la averiguación previa en contra del servidor público y que consignó dicha causa sin detenido, como el Juez Penal que está conociendo de la causa estarán coincidiendo que el servidor público reúne las características de la figura delictiva que se le imputa.

12. Con lo que se acabará con el uso político del Ministerio Público en el procedimiento de Declaración de Procedencia, al retirarle su cargo al servidor público que goza de él sin que existan los extremos que requiere el artículo 16 constitucional.

13. Y se logrará el adecuado manejo procedimental de los mecanismos establecidos para la separación de un servidor público de su cargo, lo que conlleva al uso cotidiano de dicho procedimiento por parte del Juez que libere la orden de aprehensión.

BIBLIOGRAFÍA

1. Arteaga Nava Elisur, Constitución Política y Realidad. Editorial siglo veintiuno XXI-México-España 1997
2. Arroyo Herrera Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público. Editorial Porrúa, México, 1998
3. Baldeen Gregorio, Instituciones del derecho Constitucional, 1ª Edición Editorial A, D-HOC, 1997
4. Bazdresch, Luis. Garantías Constitucionales Editorial Trillas, México 1990
5. Briseño Sierra Humberto, El enjuiciamiento Penal Mexicano, Editorial Trillas, Primera Edición, México 1976
6. Burgoa Orihuela Ignacio, El Juicio de Amparo Editorial Porrúa, México
7. Burgoa Orihuela Ignacio, Las Garantías individuales, Editorial Porrúa México 1994
8. Cárdenas García Jaime, Consideraciones jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, abril, 2005
9. Castro V Juventino, Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, México 1994.
10. Castrejón García Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Cárdenas, México 2002
11. Colín Sánchez Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimiento Penales, Editorial Porrúa, Décima Edición, México 1986
12. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista
13. Espinosa Lara Saúl, Las Garantías Constitucionales en Materia Penal

14. De la Hidalga Luís, Historia del Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 2002
15. Díaz Serrano Jorge, Yo Jorge Díaz Serrano Editorial Planeta, México 1989
16. Diccionario Universal Visual, Editorial Trébol, Barcelona, 1996
17. Enciclopedia Cumbre, Tomos II y X, México D.F. 1998
18. Enciclopedia Microsoft Encarta 2001 Microsoft
19. Fix Zamudio Héctor, La Constitución y su Defensa, UNAM, México 1984
20. Flores Imer, Algunas lecciones sobre argumentación e interpretación jurídica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005
21. García Maynes Eduardo, La Definición del Derecho, Editorial Veracruz, México Jalapa Veracruz 1960
22. García Maynes Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México 1958
23. García Ramírez Sergio, Curso de Derecho Procesal Penal, Editorial Porrúa, 5ª Edición 1989
24. Gran Diccionario de La Lengua Española, Santa Fe de Bogotá, Colombia 1999
25. La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación
26. Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, Acervo Jurídico México 2004
27. Pequeño Larousse Ilustrado, México D.F. 1998
28. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

29. Sánchez Bringas Enrique, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, 1ª Edición, 1997
30. Sierra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa Vigésima Edición, México, 1991
31. Silva Silva Jorge Alberto, Derecho Procesal Penal, Editorial Harla, México 1990
32. Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, México, 1989
33. Zamora Pierce Jesús, Garantías y Proceso Penal, Editorial Porrúa, México 1994