

24/181



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

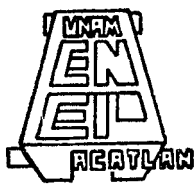
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ACATLAN”

ESCUELA DE DERECHO

"ANALISIS JURIDICO DEL JUICIO POLITCO EN
EL DERECHO POSITIVO MEXICANO"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RUBEN MARTIN OLVERA AGUILAR



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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 está 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.

I N D I C E

INTROITO	
----------------	--

CAPITULO I

I.	ANTECEDENTES GENERALES.....	1
I.1.	En la Historia.....	1
	a) Nociones sobre responsabilidad en la Antigua Grecia y Roma	2
	b) El Impeachment Británico origen del Juicio Político.....	9
	c) El Sistema Estadounidense Paradigma sobre responsabilidad Política y Penal	15
I.2.	En la Epoca de la Colonia Española.....	22
	a) Juicio de Residencia.....	22
	b) Juicio de Visita.....	27

CAPITULO II

II.	EXPERIENCIAS SOBRE JUICIO POLITICO EN LA NORMA CONSTITUCIONAL DE OTROS PAISES.....	43
II.1.	Los diversos modelos de Responsabilidad de los Servidores Públicos.....	43
II.2.	Sistema Angloamericano.....	45
	a) Inglaterra.....	45
	b) Norteamérica.....	46
	c) Argentina.....	50
	d) Brasil.....	52
II.3.	El Sistema Judicialista Español.....	54

II.A.	El Sistema de los Organismos Especializados.....	56
	a) Francia.....	56
	b) Austria.....	57
	c) Alemania Federal.....	58
	d) Italia.....	59

CAPITULO III

III.	EVOLUCION NACIONAL.....	61
III.1.	Antecedentes constitucionales sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos comprendidos en el período de la Independencia a la Constitución de 1917.....	61
	a) Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en 1812.....	62
	b) Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814...	67
	c) Constitución Federal de los Estados-- Unidos Mexicanos de 1824.....	73
	d) Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.....	81
	e) Proyecto de Reforma de 1840 a las Leyes Constitucionales de 1836.....	88
	f) Constitución Yucateca de 1841.....	95
	g) Primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842	96
	h) Segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842	102
	i) Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.....	107
	j) Dictámen y proyecto de Constitución-- Política de la República de 1856.....	111

k)	Constitución Política de la República Mexicana de 1857.....	119
l)	Reformas de 1874 a la Constitución Política de 1857.....	124
m)	Mensaje y proyecto de Constitución, -- dados por Don Venustiano Carranza en 1916.....	128

III.2.

	Antecedentes legales sobre la reglamentación de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos anteriores a la Ley de -- 1982.....	132
a)	Ley del Congreso General, sobre delitos oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación de 3 de noviembre de 1870.....	132
b)	Ley Reglamentaria del Art. 104 y 105 de la Constitución Federal. Decreto - del 6 de junio de 1896.....	138
c)	Decreto que faculta al Ejecutivo Federal para legislar en los ramos de Gobernación, Salubridad Pública y Materia Penal y para reformar la Ley de - Secretarías y Departamentos de Estado de 1936, y su relación con la Ley de 1940.....	148
d)	Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los - Altos Funcionarios de los Estados de 21 de febrero de 1949.....	151
e)	Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los - Altos Funcionarios de los Estados de 1980.....	160

CAPITULO IV

IV.	CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y SUS RESPONSABILIDADES CONSTITUCIONALES.....	166
IV.1.	El Servicio Público en el Estado Mexicano Independiente.....	166
	a) Importancia de los Servicios Públicos	167
	b) La Función Pública y el Servicio Público.....	166
	c) Concepto de Servicio Público.....	170
IV.2.	La Soberanía Popular frente al Gobernado y frente al Gobernante.....	173
	a) Teoría de la Radicación de la Soberanía.....	173
	b) Origen Popular de los titulares de los Organos Primarios del Estado.....	177
	c) Control Popular sobre la Actuación de los Organos del Estado.....	180
IV.3.	El Concepto de Servidor Público.....	182
	a) En la Constitución.....	183
	b) En la Ley Federal de Responsabilidades.....	190
	c) En el Código Penal.....	192
	d) Visión de Don José María Morelos y Pavón.....	194
IV.4.	Los Agentes Públicos, su clasificación y la Protesta de su Encargo.....	197
	a) Los Funcionarios y Empleados Públicos	199
	b) Los Altos Funcionarios Públicos.....	203
	c) Los Servidores Públicos en general...	206
	d) La Protesta de los Cargos Públicos...	209

IV.5.	Las Responsabilidades de los Servidores-- Públicos y el Fuero Constitucional.....	217
	a) El concepto de Responsabilidad.....	220
	b) Los diversos tipos de Responsabilidad Jurídica.....	222
	c) Aspectos generales sobre el Fuero --- Constitucional.....	229
	d) El Fuero y la Garantía de Igualdad -- del Art. 13 Constitucional.....	235
	e) Justificación del Fuero Constitucional	238
	f) El Fuero como inmunidad y el Fuero - como impunidad.....	243
	g) El Desafuero.....	255
	h) Sujetos de Fuero Constitucional.....	271
	i) Limitación del Fuero Constitucional..	278
IV.6.	Conceptos de Responsabilidad Política y - Juicio Político.....	280
	a) Apreciación Partidista.....	280
	b) Apreciación Jurídica.....	282
	c) Visión de los primeros expositores...	286

CAPITULO V

V.	EL JUICIO POLITICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917, SUS REFORMAS Y LEY REGLAMENTARIA...	298
V.1.	Aspectos Generales.....	298
V.2.	Texto original de los Artículos 108 a 114 de la Constitución de 1917.....	302
V.3.	Reformas al Artículo 111 de 1928 y 1944..	306
V.4.	La Reforma de 1982 al Título Cuarto Cons- titucional.....	313
V.5.	La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.....	317

V.6.	Causales del Juicio Político.....	323
	a) El interés público fundamental y su - buen despacho.....	324
	b) Su analogía con los anteriores Delitos Oficiales.....	331
	c) Manejo indebido de Fondos Federales..	334
	d) Violaciones graves a la Constitución- y Leyes Federales.....	339
V.7.	Sujetos de Juicio Político.....	342
	a) Sujetos del Procedimiento Federal....	344
	b) Sujetos del Procedimiento en el Ambito Local.....	363
	c) El Ejecutivo Federal exceptuado de -- Juicio Político.....	365
V.8.	La Acción Popular en el Juicio Político..	377
V.9.	Etapas del Procedimiento.....	384
	a) Denuncia.....	385
	b) Sección Instructora.....	386
	c) Ofrecimiento de Pruebas.....	386
	d) Período de Alegatos.....	387
	e) Instauración del órgano de acusación y remisión de su dictámen.....	389
	f) Sección de Enjuiciamiento.....	389
	g) Instauración del Jurado de Sentencia- y Dictado de Sentencia.....	390
	h) Prescripción de la acción.....	391
V.10	La Sanción Política.....	394
	a) Destitución.....	397
	b) Inhabilitación.....	397

	c) Su analogía con las Sanciones Administrativas, aplicadas a los Servidores Públicos de menor jerarquía.....	398
V.11.	Carácter Jurisdiccional del Juicio Político.....	400
V.12.	Diferencias entre el Juicio Político y la Declaración de Procedencia.....	404
	a) Naturaleza de las acciones.....	405
	b) Sujetos Comprendidos.....	407
	c) Diferencias de las Causales.....	410
	d) La Declaración de Procedencia requisito de Procedibilidad para el inicio de juicio criminal.....	411
	CONCLUSIONES.....	419
	BIBLIOGRAFIA.....	437

I N T R O I T O

Nadie ignora que el fenómeno de la corrupción constituye un mal antiguo que ha afectado de manera ominosa el buen desempeño de la administración pública.

"Cuando la paradísíaca serpiente tentó al cándido Adán se produjo, en el plano bíblico, el primer fenómeno de corrupción. La corrupción es tan vieja, cuan vieja es la humanidad. Generalmente sólo ha preocupado la toma de medidas punitivas y no la de preventivas. Los Jeques árabes solían cortar las manos a los funcionarios corruptos; los revolucionarios franceses los guillotinaban en la Plaza de Versalles; en algunos contados poblados del Oeste norteamericano, los colgaban del árbol más alto, en algunas comunidades del viejo continente, el castigo era la prohibición de volver a ocupar cargos públicos y la cárcel. Esta manifestación no escapa a la época contemporánea: desde el corrupto Idi Amin Dada en Uganda hasta la caída del Presidente Nixon". *

De la creciente corrupción que se ha registrado en nuestro país en el ámbito de la administración pública, se habla desde los tiempos en que el famosísimo Manco de Celaya pronunció su inmortal y cínica frase: "No hay General que resista un cañonazo de 50 mil pesos", con la cual abrió en forma definitiva la compuerta para el uso de sobornos y dádivas en las diversas esferas de la actuación estatal, revelando al mismo tiempo la raquítica moral que privaba entre los jefes revolucionarios que dirigían a la Nación en esa época.

* Tomado de Dávila Narro, Jesús, Sección Editorial del Diario "El Sol de México", agosto 9 de 1981.

Las técnicas de corrupción fueron cambiando, se modernizaron, se hicieron más sutiles y cuantiosas en cuanto a la obtención de beneficios. En tiempos más recientes la corrupción se entronizó como un mecanismo redistribuidor del ingreso en favor de dos castas privilegiadas; la clase política y la élite económica privada.

Sin embargo, en el primer caso esa redistribución tiene carácter sexenal; se trata de un usufructo temporalmente limitado a la posibilidad de abuso del poder.

Este hecho ha creado formas mentales degradadas y prácticas, viciadas en la prestación de los servicios públicos, algunas de las cuales, aunque inmorales y consecuentemente punibles, no llegan a configurar un delito propiamente dicho, sino que su existencia da origen a determinadas responsabilidades distintas de la de naturaleza penal.

En mérito de lo anterior, en los diversos cuerpos normativos de orden fundamental y secundario, se han instrumentado dispositivos jurídicos que prevén, además de la responsabilidad penal de los servidores públicos, las de carácter político, administrativo y civil en que dichos agentes pueden incurrir en el ejercicio o con motivo de las funciones que les son propias.

Infortunadamente, los procedimientos para exigir la responsabilidad de los servidores públicos han existido en términos generales, sólo en un orden normativo ideal, como una entelequia, pues no han tenido cabida, salvo en aisladas ocasiones, en el campo del ejercicio efectivo del poder.

Sin embargo, no debemos inadvertir que el desbordamiento de la corrupción; el hecho de que en muchos casos los

puestos públicos se hayan convertido en santuarios del crimen y la impunidad generalizada a favor de aquellos que en determinado momento desempeñan una función pública, son factores que ponen en grave predicamento a las instituciones nacionales, no sólo por el debilitamiento que experimentan los recursos de la nación y de sus entidades federativas, sino porque la irritación del pueblo mexicano ante la sostenida impunidad, podría degenerar en serios conflictos internos sin excluir la exigencia de modificaciones al sistema político, no necesariamente por la vía pacífica.

Son estas las consideraciones fácticas que sirven como marco de referencia al "análisis jurídico del juicio político en el derecho positivo mexicano", tema central de este trabajo, mismo que procura encontrar su luz de actualidad al amparo de las diversas reformas y adiciones legales, instrumentadas con motivo de la divisa de "renovación moral de la sociedad", postulada por el Licenciado Miguel de la Madrid durante su campaña política.

En este sentido, cabe destacar la promulgación de las reformas al Título IV y a otros artículos relacionados con el mismo de la Constitución; la divulgación de la nueva Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos; la adición del Título Décimo al Código Penal y la relativa al denominado "Daño Moral" del Código Civil, así como la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Indudablemente, es significativo el avance técnico obtenido con el nuevo régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos, ya que se superaron diversas limitaciones o deficiencias anteriores y se modernizaron otras instituciones, pero como toda obra humana el régimen actual es todavía perfectible.

Es así como la presente obra de tesis, pretende proporcionar todo el material útil para la comprensión cabal y exacta del tema. Con este propósito hubo de establecerse un marco de referencia sobre el particular, especificando y evaluando el alcance de las nuevas reformas, tanto de nuestras normas fundamentales como de la legislación ordinaria, con respecto a las diversas responsabilidades de los servidores públicos y especialmente las derivadas del juicio político. Asimismo, se procura enriquecer dicho panorama con un estudio comparativo sobre los diversos sistemas de responsabilidad política a nivel internacional y con otro histórico-jurídico sobre la forma en que el sistema respectivo ha evolucionado en nuestro país, así como con una bibliografía jurídica general para aquellos interesados en profundizar en el tema.

C A P I T U L O I

I. ANTECEDENTES GENERALES.

I.1. En la Historia.

Diversos aspectos de la responsabilidad de los servidores públicos, encuentran sus antecedentes en las antiguas prácticas políticas del mundo griego y romano, en donde surgió así la necesidad de contar con instrumentos represivos de la mala actuación de los funcionarios que integraban sus organizaciones políticas, con el objeto de asegurar el cumplimiento de los fines estatales.

En la Edad Media los teólogos autorizaron el tiranicidio cuando el soberano infringía las normas divinas o de derecho natural y cometía graves abusos con sus súbditos.

Sin embargo, los precedentes más importantes de la responsabilidad de los servidores públicos, los encontramos en la organización política inglesa, en la cual el Parlamento conquistó de manera paulatina facultades para sancionar a los colaboradores de la Corona que actuaran contra las normas que ahora calificaríamos de constitucionales. Dentro de este esquema, el Impeachment se considera la institución más representativa en materia de responsabilidades, sin olvidar que su aplicación tuvo finalidades distintas en la historia del constitucionalismo inglés.

Los Estados Unidos de Norteamérica, por su parte, adoptaron en su organización constitucional la institución del Impeachment y le imprimieron un sentido propio, a partir del cual diferenciaron claramente entre la naturaleza política y penal de las responsabilidades de sus funcionarios.

Durante la época de la Colonia española, tuvieron aplicación en América dos instituciones de singular importancia en cuanto a la fiscalización y control de la actuación de los funcionarios coloniales por parte de la Metrópoli. Esas dos instituciones fueron el "Juicio de Residencia" y el "Juicio de Visita" que a pesar de presentar caracteres similares tuvieron un propósito y alcance distintos.

a. Nociones sobre Responsabilidad en la Antigua Grecia y Roma.-

La mayor parte de los ideales políticos modernos, como la justicia, la libertad, el régimen constitucional, el respeto al derecho y de alguna forma la responsabilidad de los funcionarios públicos ó al menos sus definiciones, comenzaron con la reflexión de los pensadores griegos sobre las instituciones políticas de la Ciudad-Estado.

Comprender de un modo adecuado y exacto lo que significaron las teorías de los políticos griegos y las reflexiones de sus filósofos sobre las prácticas políticas, nos impondría la necesidad de realizar un estudio exhaustivo y profundo que se encuentra más allá del propósito que sobre este particular nos hemos fijado en el presente trabajo. Por lo cual, exclusivamente daremos cuenta en el menor espacio posible, de las nociones más destacadas que sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos se manifestaron

dentro de la organización y funcionamiento de las dos ciudades-estado más representativas del mundo griego de aquella época.

También expondremos en este mismo apartado, una noción muy general de la responsabilidad de los funcionarios que se registró en la vida política de Roma.

1.- ATENAS.- La ciudad ateniense ha sido considerada una por excelencia de la democracia; su organización social estaba dividida en tres clases principales:

- a).- Los esclavos, que se encontraban situados en el grado más bajo de la escala social.
- b).- Los extranjeros residentes, también llamados "metecos".
- c).- Los ciudadanos, quienes eran integrantes de la polis y cuya calidad hereditaria les brindaba la oportunidad de participar en la actividad política y en los asuntos públicos. (1)

En cuanto a sus autoridades jurídico-políticas, Petrie las clasifica de la siguiente forma:

- a).- El Rey.
- b).- El Polemarca.
- c).- El Arconte.

 (1) Cfr. Monsiváis S., Roberto; Zorrilla A., Santiago; et. al. "Dinámica Social", Tomo I, Edit. Limusa, S.A., primera reimpresión, México, D.F., 1977, pp. 87-90.

Estas tres personalidades formaban un triunvirato electo de por vida, pero en el siglo VIII quedó restringida su función a 10 años y poco después a sólo un año.

d).- El Colegio de Arcontes, integrado por nueve miembros cuya función era la de vigilar las leyes; ejercía su cargo por espacio de un año.

e).- El consejo de Aereópago, encargado de vigilar la elección de los Arcontes y también de velar por el cumplimiento de las leyes.

f).- La Ecclesia o Asamblea Pública, encargada de discutir y votar las cuestiones públicas con un quórum de 6,000 ciudadanos y la presidían los pritanos.

Los nueve Arcontes eran designados por sorteo, siendo tres de ellos (el Rey, el Polemarco y el Arconte) los más importantes. Los otros seis, llamados Arcontes menores, se denominaban Tesmotestes y se encargaban de atender asuntos de carácter judicial y legal. (2)

Según George H. Sabine, todo el cuerpo de ciudadanos varones formaba la Asamblea o Ecclesia, reunión a la que todo ciudadano tenía derecho a asistir desde que llegaba a la edad de veinte años. Pero lo que es interesante en el gobierno ateniense no la asamblea de todo el pueblo, sino los medios políticos ideales para hacer que los magistrados y funcionarios fuesen responsables ante el cuerpo ciudadano y estuviesen sometidos a su control.

(2) Cfr. Petrie A., "INTRODUCCION AL ESTUDIO DE GRECIA", Edit. F.C.E., México, D.F. 1978, pp. 17-8.

El instrumento mediante el cual se conseguía ésto, era una especie de representación, aunque difería en aspectos muy importantes de las ideas modernas acerca de la representación. Por otra parte, según el mismo autor, los dos cuerpos que formaban la clave del control popular en Atenas, eran el Consejo de los Quinientos y los Tribunales, con sus grandes jurados. El Consejo tenía la importantísima función de proponer a la consideración de la Asamblea General de ciudadanos (que sólo actuaba en los asuntos que aquel le presentaba), todas las medidas que consideraba oportunas para el sano desarrollo de la democracia y como hemos dicho, los magistrados estaban en gran parte sometidos a su control.

Además, el Consejo podía encarcelar a los ciudadanos e incluso, actuando como tribunal, condenarlos a muerte o consignar a los delincuentes a uno de los tribunales ordinarios. Tenía un control absoluto de la hacienda, la administración de la propiedad Pública y los impuestos.

El control popular de los magistrados y de la ley se completaba por medio de los tribunales, que eran sin duda, la clave de todo sistema democrático. Ocupaban una posición que no es comparable a la que tienen los tribunales de ningún gobierno moderno. Su deber, como el de cualquier otro tribunal, era el de dar decisiones judiciales, en los casos particulares, tanto civiles como criminales; pero además, tenían poderes mucho mayores, que con arreglo a las concepciones modernas, serían claramente de naturaleza ejecutiva y legislativa. Las decisiones dictadas por el tribunal tenían el carácter de cosa juzgada y se consideraba que literalmente era el pueblo quien las dictaba, pues tanto la asamblea como el tribunal (por lo general integrado de 501 miembros) se consideraban

el pueblo mismo. De ahí que se utilizara a los tribunales para asegurar el control popular sobre los funcionarios públicos y sobre la misma ley.

El control de los tribunales sobre los magistrados se conseguía de tres modos principales. En primer lugar tenían un poder de exámen antes de que un candidato pudiese ocupar un cargo y, en consecuencia, podían entablar una acción, basándose en que un determinado candidato no era persona apta para desempeñar el cargo y en ese caso el propio tribunal lo descalificaba.

En segundo lugar, el tribunal podía hacer que un funcionario se sometiera, al concluir el término de su mandato, a una revisión de todos los actos por él realizados. Esto es, a nuestro parecer, un tipo de antecedente del "juicio de residencia", que fué utilizado posteriormente por la Corona española. Por último, había también una auditoría especial de cuentas y una revisión del manejo de los dineros públicos, que se hacía a todo magistrado al término de su cargo. (3)

2.- ESPARTA.- Con respecto a sus autoridades, el maestro Petrie sostiene que se encontraban integradas por:

a).- Dos reyes de carácter hereditario.

b).- Un consejo o "Gerusia", formado por 28 miembros no menores de 60 años y que eran elegidos de nobles familias.

(3) Cfr. H. Sabine, George., "HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA", Editorial F.C.E., Cuarta impresión, México, D.F. 1970, pp. 296-9.

c).- Una Asamblea o "Apella" integrada por Espartanos de treinta años o más. Esta asamblea era presidida por los Eforos.

d).- Cinco Eforos, de elección popular que duraban un año en el cargo; tenían funciones sumamente importantes dentro del Estado aristocrático que era Esparta y según nuestro autor: "Ejercían una inspección general y superior sobre la moral y la disciplina del Estado, así como sobre la vida y conducta de los demás Magistrados y aún de los reyes... y poseían en ciertos casos jurisdicción en la justicia civil". (4)

Por su parte, el ilustre maestro Fix Zamudio enriquece esta parte de nuestro trabajo con las siguientes afirmaciones: "Desde el inicio de la reflexión política se tuvo la inquietud de la limitación del poder, exigiendo responsabilidad a los titulares de los órganos del gobierno, y basta recordar a los éforos en Esparta y a los nomofilacos en Atenas, que de cierta manera vigilaban a los que ahora calificaríamos de altos funcionarios y tenían, al menos los primeros, facultades de carácter represivo. También podía utilizarse el ostracismo para desterrar a los hombres públicos que en algún momento se hacían sospechosos de intentar extralimitaciones". (5)

Cabe agregar que en Esparta el consejo estaba integrado por un grupo de ancianos elegidos de por vida y sin responsabilidad ante el senado.

(4) Petrie, A., Ob. Cit., p. 18.

(5) Fix-Zamudio, Hector, "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado" en "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos", Edit. U.N.A.M.-Manuel Porrúa, México, D.F. 1984, p. 57.

También nos parece oportuno destacar la observación del Maestro Ochoa Campos, en torno a las aportaciones griegas a las instituciones del Estado moderno, cuando nos dice: "Grecia fué la que aportó a la historia esa nueva institución: la polis o sea la ciudad, en donde aparece el ciudadano con derechos civiles y políticos, agrupados en demos (Municipios)..., a su vez el derecho de ciudad dió paso a la igualdad civil y política, desintegrando a la gens, y creando el nuevo régimen familiar, apareciendo el sufragio como expresión prístina de la soberanía popular, y el interés público substituyó a las prescripciones religiosas". (6)

3.- ROMA.- La historia del pueblo romano es sumamente amplia y sería prolijo tratar de enumerar los prolegómenos que se fueron manifestando en torno a la responsabilidad de los funcionarios públicos. Por ello, para cumplir con el propósito de este trabajo, al abordar este punto únicamente señalaremos algunas nociones generales sobre la materia. Así pues, es de observarse que en los primeros tiempos, Roma se gobernó por Reyes, pero el verdadero poder estaba agrupado en el senado que en la época de la República gozaba de algunas atribuciones restrictivas, aplicables a los demás funcionarios, además de la prohibición para los cónsules en campaña militar de regresar a Roma sin autorización del propio senado, aplicándoles penas severas en caso de contravención.

Durante la época de Servio Tulio se puso en marcha una reforma que motivó cambios en las instituciones, desapareciendo las curias. El crecimiento de la población romana

(6) Ochoa Campos, Moisés, "La Reforma Municipal", Edit. Porrúa, Tercera Edición, México, D.F. 1979, p. 29.

exigió transformaciones en las instituciones de gobierno para que los plebeyos pudieran participar y tener responsabilidad en el manejo de la cosa pública, que en un principio correspondía únicamente a los ciudadanos romanos.

Por otra parte, Don José Mariluz Urquijo, al abordar los orígenes del juicio de residencia, nos relata que en el derecho romano, esta figura aparece por primera vez en el año de 475, cuando Zerón obliga a sus jueces y magistrados a permanecer cincuenta días en los lugares donde habían desempeñado sus cargos, para que el pueblo pudiera presentar sus querellas en contra de quienes hubieran cometido delitos y así en un término de veinte días se dictara la sentencia del caso. (7)

b. El Impeachment Británico, origen del Juicio Político.-

El juicio político establecido por nuestra constitución tuvo su origen en el Impeachment consagrado por la Constitución de los Estados Unidos de América, quien a su vez se inspiró en los precedentes del Impeachment Inglés.

"Los orígenes y el uso del Impeachment en Inglaterra, las circunstancias bajo las cuales se incorporó en la Constitución Americana y... los precedentes españoles constituyen la fuente primaria para entender y valorar el Juicio Político en el Sistema Mexicano". (8)

Efectivamente, todos los autores están de acuerdo en sostener que la institución del actual Juicio Político

-
- (7) Cfr. Mariluz Urquijo, José, "Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianas", Publicaciones de la Escuela de Estudios Hispano-americanos, Sevilla, España, 1967, p. 288.
- (8) González Rubio, Ignacio, "El Juicio Político" en "Revista Mexicana de Justicia", Edit. Procuraduría General de la República, Edit. Especial, México, D.F. 1980, p. 9.

tiene como antecedente jurídico el Impeachment Inglés, cuyo desenvolvimiento histórico se encuentra directamente vinculado a la propia historia política de Inglaterra, que sintéticamente puede entenderse como la lucha entre el Rey y el Parlamento por el ejercicio del poder.

Vicente C. Gallo, al referirse al Impeachment trae a su obra la definición de Hallman, que dice: "Es una solemne acusación contra cualquier individuo hecha por la Cámara de los Comunes, ante la Barra de los Lores".(9)

Por su parte, Sir William Holdsworth, en su historia sobre el derecho Inglés, empieza un capítulo sobre el Juicio Político con esta frase: "es un procedimiento Criminal iniciado por la Cámara de los Comunes en contra de cualquier persona". (10)

Para entender correctamente la importante influencia del Impeachment inglés sobre el juicio político que se ha instituido en nuestro derecho positivo, es necesario precisar que son tres los períodos bien definidos por los que atravesó la Constitución Inglesa y en los cuales el Impeachment o juicio político desempeñó papeles diferentes.

El primer período comprende la etapa anterior al ascenso de la familia Tudor al poder y se caracterizó por el gobierno de una monarquía absolutista que fué reemplazándose por otra de carácter constitucional, transición durante la cual la Cámara de los Comunes se encargó de vigilar celosamente el cumplimiento de la voluntad popular.

(9) Gallo, Vicente C., "Juicio Político", Edit. Imprenta Pablo E. Coni, Primera Rd., Bs. Aires, Argentina, 1897, p. 34.

(10) Holdsworth, William, "A History of Englishlaw", Edit. Methuen y Cía., Sexta Edición, 1938, p. 379.

Durante este primer período, es cuando se registró el primer caso de Impeachment, ocurriendo en el año de 1376, durante el reinado de Eduardo III, procedimiento que se efectuó contra Lord Latimer, consejero privado y chamberlain del Rey, y contra Ricardo Lyons, comerciante que había intervenido en ciertas negociaciones de las que los comunes solicitaban una investigación exhaustiva. Los cargos que se les imputaban eran los de "Malversación vergonzosa y fraudes financieros colosales".

Como resultado del procedimiento, Latimer fué separado de su cargo, condenado a prisión y a pagar una multa. No obstante lo resuelto, Latimer consiguió un tiempo después la libertad y recuperó parte de su influencia ante el rey, por esa razón los comunes, durante el reinado de Enrique II, pugnaron por impedir que los condenados y privados de su cargo, pudieran desempeñarlo después.

Por lo último expuesto, opinamos que desde las primeras prácticas del Impeachment se consideró a la inhabilitación como parte de la condena de un juicio político. También advertimos que en la génesis misma de ese procedimiento no se atendió sólo a su naturaleza política, sino también a la del tipo judicial, pues se exigía la acusación, se permitía la defensa y se concluía con la sentencia, guardándose las estrictas formalidades de esta materia.

Al estudiar el Impeachment en relación a sus primeras experiencias, es importante destacar que se instauró para castigar a los poderosos y favoritos del rey, por hechos de naturaleza criminal. En este sentido, el juicio político no se utilizó como el arma para establecer la supremacía del Parlamento, sino simplemente para asegurar el cumplimiento de la Ley, ya que en esta época los grandes

nobles y favoritos del rey, por su poder y prestigio eran más poderosos que los tribunales mismos y, por lo tanto, no sujetos a la ley.

Thomas Erskine May, estudiando la naturaleza del juicio político decía: "... está reservado para los crímenes extraordinarios y los delincuentes extraordinarios".(11).

En el año de 1495, es cuando ocurre el último juicio político de esta primera época considerada como medieval y en la cual el Impeachment se caracteriza por su índole penal más que política.

Con la ascendencia de los Tudor al poder, se inicia el segundo período de la Constitución inglesa, finalizando con la revolución de 1688. Durante esta etapa se enfatizaron las libertades civiles, y la "Petition of Rights" ilustró el grado de desarrollo que había alcanzado la filosofía opositora a la doctrina del origen divino de los Reyes.

De la controversia entre el Rey y el Parlamento y la combinación de los problemas religiosos y políticos de la época, surgieron vigorosas las doctrinas antimonárquicas que abanderaban las teorías de los derechos naturales, la soberanía popular y otras que sirvieron de base a las revoluciones Americana y Francesa. A pesar de ello, el siglo XVII de Inglaterra se caracterizó por el absolutismo de los Tudor, quienes pusieron a los poderes de la Corona en su punto más alto.

En este turbulento y sangriento siglo, se sentaron las bases del sistema constitucional inglés y el Juicio Político se utilizó como arma política. En el año de 1621,

(11) Citado por González Rubio, Ignacio, Ob. Cit., p. 10.

se instauró el primer juicio de esta segunda época, siendo Sir Giles Mompesson el encausado por "fraude, violencia y opresión". A partir de esta fecha todos los procedimientos de Impeachment que se intentaron, fueron para exigir la responsabilidad ministerial frente al parlamento.

Así fué como el antiguo proceso criminal se distorsionó y se convirtió en una bomba política para remover a los ministros que sostuvieran políticas contrarias a la de los Comunes. Sin embargo, se continuó usando el lenguaje criminal para apoyar el juicio político.

En otras palabras, durante este período el Impeachment se constituyó en el arma política de la facción victoriosa en contra de una administración que había gobernado con opresión. Durante este lapso, muchos fueron enjuiciados simplemente por ser opositores o favoritos del rey.

Uno de los más sobresalientes casos de Impeachment de esta etapa, es el que expone el Doctor González Rubio, al citar por segunda vez a Thomas Erskine May, bajo el siguiente tenor:

"En el curso de esta lucha, el parlamento presionó al Rey, enjuiciando a Thomas Wentworth, Earl of Strafford, (marzo-mayo de 1641) el Ministro que con mayor efectividad cumplió los propósitos absolutistas del Rey, se le acusó entre otros cargos (nueve generales y veintiocho individuales) de traición, consistente en tratar de subvertir las leyes fundamentales y la estructura del gobierno; implantar medidas arbitrarias; y ejercer tiránicamente el gobierno en contra de la Ley". (12)

(12) Idem. p. 12.

El tercer período por el que transitó la Constitución Inglesa antes de su total consolidación, estuvo caracterizado por la nueva concepción filosófica de la soberanía popular y la limitación de poder, postura que determinó el rumbo del juicio político.

En los años siguientes a la gloriosa revolución de 1688, los juicios políticos no criminales, siguieron registrándose para confirmar la ascendencia al poder del parlamento inglés, pero una vez establecida su supremacía y durante los primeros años del siglo XVIII, se desarrollaron los cuatro últimos casos de Impeachment, que fueron puramente criminales, al estilo de la Edad Media. Es decir, que en el final de este último período, el juicio político recobró su sentido original de tipo criminal.

Como un dato interesante de la experiencia inglesa en torno al juicio político, asentamos en esta investigación que el último juicio de esta tercera etapa se realizó en 1805, contra Lord Melville, primer Lord del Almirantazgo, a quien se le acusó por el cargo de "Malversión de fondos". (13)

Cabe destacar que una vez consolidado el sistema parlamentario, cayó en desuso el Impeachment, pues a partir de entonces se estableció un nuevo sistema de responsabilidades, bajo el cual basta un "voto de censura" para eliminar a los miembros del gabinete, sin necesidad de una condena penal del parlamento, en tanto que en sus primeras épocas observamos que el Impeachment correspondía a una verdadera jurisdicción ordinaria e inclusive se consideró competente al Parlamento, para resolver sobre presuntos delitos y sanciones penales.

(13) Idem. p. 14.

Considerando estas reflexiones, es deseable que en todos los sistemas constitucionales en que se instituya el juicio político, se delimiten con claridad y precisión su naturaleza y alcances, a fin de evitar que se convierta más en arma política de facciones que en instrumento de control sobre la actuación de los servidores públicos.

Finalmente, y para cerrar el estudio de este apasionante punto, citaremos la reflexión que sobre el mismo externa el Doctor Vicente C. Gallo, en los siguientes términos:

"El Impeachment ha nacido y se ha ejercitado desde luego respondiendo a las exigencias de una nueva vida institucional, buscando la limitación de la autoridad real, el respeto de las libertades políticas y el castigo a los altos funcionarios del Estado. Es ese espíritu y ese anhelo el que los anima e impulsa en todo el curso de la historia". (14)

c. El Sistema Estadounidense Paradigma sobre Responsabilidad Política y Penal.-

Es indubitable que la institución del Juicio Político de la Constitución Norteamericana tiene su fuente en el Impeachment inglés, pero hay que tener en cuenta que las condiciones sociales y políticas del siglo XVII, que modelaron el Impeachment en Inglaterra, no eran las mismas que se daban en la Unión Americana al momento de su independencia, ya que no sufrieron los rigores de la Edad Media, ni padecieron las exigencias de la Monarquía ni de la Aristocracia Terrateniente, ni del rey, ni de los nobles barones; otros eran sus problemas y otra su manera de pensar.

(14) Gallo, Vicente C., Ob. Cit. p. 36.

Por otra parte, la Constitución de los Estados Unidos surge modelada ya, por los nuevos conceptos; la soberanía radica en el pueblo, los poderes son limitados, el ejercicio del Poder se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. De suerte que no había ninguna razón para institucionalizar el Juicio Político como el arma del Legislativo en contra del Ejecutivo. De ahí que se instituyera más bien para dignificar la función pública, así como para fortalecer al Ejecutivo.

El origen del Juicio Político en el constituyente Norteamericano, se inició con los primeros debates que se establecieron en torno al mismo en la Convención de Filadelfia y que se centraron principalmente en determinar si el Presidente quedaba o no, sujeto a dicho Juicio.

James Wilson, manifestó en la Convención de Pensilvania que el Juicio Político al Presidente, debía ser considerado como un importante elemento de responsabilidad. En el Proyecto de Constitución anterior a la Convención, se establecía ya de una manera formal su remoción del cargo, mediante Juicio Político por traición y cohecho, y George Mason, lo objetó diciendo que el campo de acción era muy limitado, y agregó el de "delitos graves y faltas y omisiones". (15)

Por otro lado, es evidente que los constituyentes Norteamericanos estaban familiarizados con el Juicio Político Inglés, inclusive Hamilton, en el Federalist No. 65, se refiere a la Gran Bretaña como el modelo del cual el juicio Político fué tomado, y además describe la materia de este

(15) Cfr. Story, Joseph, "Comentarios on the Constitution of the United States", Tono I, Edit. Charles Little and James Brown, Segunda Ed., 1851, p. 518.

Juicio, en los siguientes términos: "... las faltas u omisiones de los hombres públicos por abusos o violaciones a la confianza en ellos depositada, están sujetas a la Jurisdicción del Juicio Político y son de naturaleza que se puede denominar Política y se relacionan principalmente con agravios hechos a la Sociedad en sí misma". (16)

En el Juicio Político comprendido en el sistema norteamericano, también quiso verse un remedio para la usurpación o el abuso del poder y la pérdida de la confianza. Charles Worth Pinchey, de Carolina del Sur, dijo que el Juicio Político alcanzaba a aquellos con conducta impropia y que traicionan la confianza.

Por su parte, A. Simpsoni, quien es citado por el maestro González Rubio, afirma que el Juicio Político no es de naturaleza criminal y reconoce que aún cuando el término "High Crimes" ("delitos graves") puede connotar para algunos una naturaleza penal, argumentando que tanto la traición como el cohecho, son crímenes y, consecuentemente, la expresión "delitos graves" se refiere a delitos de naturaleza penal y no política, sin embargo considera que el problema está en determinar si se trata de hechos criminales, o de una conducta política subversiva a las instituciones constitucionales y la forma de gobierno. (17)

Nosotros consideramos que quizá sea precisamente a partir de este razonamiento que la moderna institución del Juicio Político que contempla nuestro texto constitucional vigente, no excluya la sanción penal con la aplicación

(16) Hamilton, Madison y Jay, "El Federalista", Edit. F.C.E., Primera Reimpresión, trd. de Gustavo R. Velazco, México, D.F. 1974, p.277.

(17) Cfr. González Rubio, Ignacio, Ob. Cit., p. 15.

de la de naturaleza política sino que, como habrá de verse en el análisis general de este trabajo, si una conducta específica origina un Juicio Político, pero además constituye un delito, éste deberá ser perseguido ante los Tribunales ordinarios.

Por otra parte, es importante decir que George Mason, que fué quien propuso el término de "High Crimes", expresamente manifestó su intención de circunscribir el vocablo a los "atentados para subvertir el orden constitucional".

La experiencia norteamericana sobre el tema, revela que la conducta para iniciar un Juicio Político no tiene que ser criminal, incluso diversos autores claramente determinaron que el Juicio Político y el proceso penal sirven a propósitos distintos; J. Elliot, expresa que "El Juicio Político tiene por objeto destituir de su cargo e inhabilitar a un funcionario o empleado, no es un castigo no es pena; su función es la de preservar el orden Constitucional; la Constitución establece que el Juicio Político no substituye al proceso penal; no libera al inculpado de la responsabilidad penal". (18)

De todo este capítulo de citas, podemos anotar dos importantes conclusiones:

En primer término, que fué en la doctrina norteamericana en donde se advirtió claramente la necesidad de distinguir entre la responsabilidad por infracciones políticas y la derivada de delitos penales, estableciéndose como instrumento ejecutivo para los casos del primer supuesto, el Juicio Político.

 (18) Elliot, J., "The Debates in the Several States Convention on the Adoption of the Federal Constitution", Edit. Harper and Row Pub., Nueva York, E.U., 1972, p. 104.

Y, en segundo lugar, que al proceso penal se le respetó su carácter de ser exclusivamente el medio sancionador de los delitos propiamente dichos, considerándosele impropio para valorar o juzgar la conducta política. En tanto que con el Juicio Político, se pretendió salvaguardar los actos u omisiones que atentaran contra la forma de gobierno y su fin se limitó a la destitución e inhabilitación del funcionario inculcado.

La Constitución Norteamericana, trata este tema en seis lugares:

1.- ART. II, SECCION IV.:

"El Presidente, Vicepresidente y los Funcionarios Civiles de los Estados Unidos podrán ser removidos de sus cargos mediante Juicio Político, por traición, cohecho y delitos graves y faltas u omisiones en que incurran".

2.- ART. I, SECCION II.:

"La Cámara de representantes... será la única que pueda iniciar el Juicio Político".

3.- ART. I, SECCION III.:

"El Senado es el único que puede juzgar..."

4.- "El Juicio Político, no irá más allá de la remoción del cargo y su inhabilitación para ocupar otro".

Así, el objeto de la Jurisdicción Política en los Estados Unidos es destituir de su cargo a quien ha hecho mal uso del mismo, e inhabilitarlo para ocupar otro por cierto tiempo. Es un acto administrativo revestido de la solemnidad de un juicio.

Ante todo y por definición, el Juicio Político es un proceso de naturaleza política y no legal. Después de todo, la política tiene que jugar un papel principal, y las decisiones tienen que ser políticas. un juicio ante el Senado, aún cuando se observen las formalidades legales, debe de culminarse con el voto de sus miembros y este voto debe reflejar el clima político del país.

5.- ART. II, SECCION II.:

"El Presidente tiene la facultad para conceder perdón por delitos contra los Estados Unidos, pero no tratándose de un Juicio Político".

6.- ART. III, SECCION II.:

"El Juicio para todos los crímenes, excepto el Juicio Político, que será por Jurado..." (19)

Estos dos preceptos refuerzan la idea de que el Juicio Político y el proceso penal no se excluyen, sino que son de naturaleza diferente.

De esta manera, es como los norteamericanos han creado un sistema mixto para exigir las responsabilidades de sus hombres públicos. Constituyendo su esquema, un verdadero paradigma, distintivo de las responsabilidades política y penal, que ha sido adoptado por muchos otros países, entre ellos el nuestro.

Para finalizar, cabe agregar que en virtud de la separación de las jurisdicciones política y penal, los

(19) Cfr. González Rubio, Ignacio, Ob. Cit. pp. 16 y 17.

norteamericanos han reservado para el caso de una destitución administrativa, las formalidades de un verdadero juicio criminal, en tanto que se ha privado al órgano político de la aplicación de severas sanciones corporales o patrimoniales, que por su naturaleza competen en su aplicación, exclusivamente a los tribunales penales.

.....

I.2. En la Época de la Colonia Española.-

a. Juicio de Residencia.-

La diversidad de autores nacionales y extranjeros que abordan el estudio del Juicio político en el Sistema Mexicano, reconocen también en el Juicio de Residencia de nuestra época colonial, un importante antecedente.

En forma introductoria al análisis general que pretendemos hacer de esta institución, habremos de decir que el surgimiento de la misma tiene que ver con la necesidad que tuvo la metrópoli española, una vez que hubo organizado administrativa y políticamente los vastos dominios americanos, de crear un sistema de control eficaz de la actuación de sus funcionarios públicos, con el objeto de asegurar el cumplimiento de la ley, en sus justos términos y verdaderos alcances dentro de un ámbito de relativa elasticidad y, por otra parte, que brindara a los habitantes de estas regiones de ultramar la oportunidad de hacerse escuchar cuando el funcionario cesaba en su cargo, para denunciar los abusos o errores que hubieren cometido en su desempeño.

Esta trilogía de interés y equilibrio, es decir, el Estado español, el funcionario propiamente dicho y el pueblo americano, hicieron del Juicio de Residencia una verdadera Institución Popular que en su época sirvió para evitar los males propios de una administración variada y compleja que actuaba lejos de los órganos competentes originarios. De manera que podemos decir que, el Juicio de Residencia no significaba de modo alguno un procedimiento lesivo de la autoridad, ni de la persona del funcionario, sino que funcionaba como un acto Jurídico-Político de responsabilidad de función.

Respecto del concepto de la institución que nos ocupa, haremos sólo tres citas, por considerar innecesario hacer otras referencias, pues en substancia todas coinciden, como podrá corroborarse de las que aquí consignamos:

Juicio de Residencia.- Es la "cuenta que un juez tomaba a otro, o a otra persona que hubiere desempeñado un cargo Público, respecto de la administración que había llevado a cabo durante su permanencia en el empleo u oficio". (20)

Por su parte, el Doctor Gallo, citando a Alcubilla dice: "El Juicio de Residencia es el que tenía por objeto averiguar la conducta oficial de un juez, corregidor, alcalde mayor u otro funcionario público, durante la administración de su oficio". (21)

En su momento, el Doctor Antonio Castagno citando a Joaquín V. González, define al Juicio de Residencia diciendo que: "Era una investigación hecha por los jueces sobre el desempeño de los oficios de virreyes, gobernadores, magistrados, cuando abandonaban o concluían sus oficios, y se fundaba en el principio de responsabilidad inherente a toda función de gobierno, y como un freno necesario para obligarlos a estar atentos y ajustados a sus deberes". (22)

Los conceptos hasta aquí traídos, demuestran respecto al juicio de residencia, que su alcance y contenido tendían

(20) "Diccionario Enciclopédico U.T.E.H.A.", Tomo II, Edit. Unión Tipográfica y Editorial Hispano-América, México, D.F. 1853, p.633.

(21) Gallo, Vicente C., Ob. Cit., p. 200.

(22) Castagno, Antonio, "Juicio Político" en "Enciclopedia Jurídica OMEBA", Tomo XVII, Edit. Driskill, S.A., Bns. Aires, Argentina, 1978, p. 439.

a asegurar un máximo de responsabilidad en la función y también una eficaz gestión administrativa y una garantía Política para los habitantes de la comunidad.

Insistimos en que la institución del Juicio de Residencia constituyó un instrumento defensivo de los derechos públicos y privados de los habitantes americanos, toda vez que eran precisamente ellos quienes podían movilizar el engranaje de esa institución a fin de probar arbitrariedades e injusticias de los funcionarios.

Este Juicio de Residencia del que hablamos, fué legislado en España a través de complejas y numerosas disposiciones; siendo también legislado en las leyes de Indias, cuya recopilación (libro V, título XV, denominado "de las residencias y jueces que las han de tomar"), nos proporciona los elementos necesarios para construir el procedimiento seguido en este tipo de juicio. Son cuarenta y nueve leyes dictadas por diversos monarcas en distintos lugares o partes del reino las que van organizando la mecánica interna del procedimiento, por lo que en este sentido, sólo habremos de mencionar algunos de los aspectos más sobresalientes de dicha institución, merced a la modesta extensión de este trabajo.

En primer lugar, hay que destacar como principio general, que el juicio que nos ocupa debía de sustanciarse a la terminación de las funciones del inculpado, no obstante lo cual, podía iniciarse antes, cuando mediaran causas graves y tuviera conocimiento el Consejo de Indias, ello ocurría cuando se consideraba que la tardanza en proceder podría causar notables inconvenientes en el gobierno y en la administración de la justicia. Cabe aclarar, también, que en el caso de que los cargos hubieran sido concedidos

por una o más vidas, como se les llamaba a las alcaldías mayores, el Juicio de Residencia debía ejecutarse cada cinco años, por el funcionario designado por el Rey, o por la presidencia o audiencia del distrito.

Comunmente, el Virrey o presidente designada al Juez residenciador, ya fuera letrado o lego, pero para los Juicios intentados contra el Virrey, la Corona se había reservado el derecho absoluto de la designación del Juez.

Nombrado el Juez residenciador, se procedía a la emisión de bandos y pregones para que todos los que tuvieran que exponer quejas en contra de los funcionarios, se presentaran a exponerlas en forma clara, precisa y concreta, en tanto que el Juez con amplias facultades investigatorias podía examinar a los testigos con sagacidad, prudencia y cristiandad, para que nadie por desconfianza o temor se abstuviera de deponer.

Se estableció también que los Juicios de residencia a los Virreyes debían sustanciarse dentro del término de seis meses, ya que dicho plazo se consideraba prudente para la conclusión del Juicio y satisfacción de lo que nosotros llamaríamos "la causa pública"; respecto al plazo o término que debían durar las residencias, conviene aclarar que no era el mismo para todos los casos y variaba según las personas a residenciarse y las circunstancias de los oficios.

Finalmente, y por lo que concierne a las penas aplicadas a los que resultaban culpables, además de las que expresamente establecieran las leyes, existían la de privación perpetua del oficio, la de destierro, que podía llegar a ser hasta por seis meses, así como la de confiscación de bienes o embargo de los mismos.

En América, esta institución surge por primera vez en el año de 1501, a consecuencia del nombramiento de Nicolás de Ovando como gobernador de Indias y conforme a las instrucciones reales que recibió para efectuar residencia a su antecesor, Francisco de Bobadilla.

Otro importantísimo ejemplo de la aplicación de esta institución, es el ordenado en las cédulas fechadas los días 4, 10 y 28 de abril de 1526, por el Rey Felipe II, quien de esta forma dió instrucciones a Don Luis Ponce de León, para seguir juicio de residencia a Don Hernando de Cortés, quien fué depuesto del gobierno. (23)

"En conclusión, hay que destacar que el Juicio de Residencia, comparándolo con el Juicio Político, que por éste se procura garantir a la sociedad del peligro de la continuidad en su cargo de un funcionario reconocidamente malo; por el juicio de residencia se persigue la reparación penal de este funcionario a la terminación de su mandato, por los actos delictuosos de que se hubiera hecho culpable". (24)

Estimamos que con las breves reflexiones, que en este trabajo incluímos sobre el juicio de residencia, cumplimos el cometido de ofrecer una visión panorámica de tan formidable institución, fiscalizadora de las conductas impropias, inmorales e incluso delictivas de los funcionarios coloniales. Por nuestra parte, creemos que esta institución con todas las imperfecciones que pudieran imputársele, sirvió para moralizar en lo posible las costumbres adminis-

(23) Cfr. Vargas Gómez, Carlos Marfa, "Juicio de Residencia" en "Enciclopedia Jurídica OMEBA", Edit. Driskill, S.A., Bs. Aires, Argentina, 1978, Tomo XVII, pp. 351 y sig.

(24) Castagno, Antonio, Ob. Cit., p. 439.

trativas y políticas de los territorios americanos sujetos a la Corona Española, evitando abusos y extralimitaciones de funcionarios corruptos y ambiciosos. Sentando un importantísimo antecedente de lo que más tarde habría de convertirse en nuestro Juicio Político.

b. Juicio de Visita.-

El Juicio de Visita constituye también una importantísima institución que junto con el Juicio de Residencia, se practicó frecuentemente en todos los territorios de la Monarquía Española para exigir la responsabilidad de sus funcionarios.

Desafortunadamente, el Juicio de la Visita no es tratado casi por ninguno de los autores que abordan el tema de la responsabilidad de los actuales Servidores Públicos, ello quizá se deba a la dificultad para ubicar Fuentes fidedignas y precisas, ya que dicho Juicio no aparece regulado en ninguno de los cuerpos legales Castellanos Vigentes en la Edad Moderna (Fuero Real, Partidas, Ordenanzas Reales de Castilla, Pragmáticas del Reino, nueva Recopilación), ni tampoco en la literatura jurídica práctica de Derecho Procesal (Hevia, Villadiego, etc.).

Sin embargo, en la presente investigación tuvimos la fortuna, meramente casual, de tropezar con un texto en el que se contiene un trabajo sobre este particular y cuyo autor, Ismael Sánchez Bella, Vice-Rector de la Universidad de Navarra Pamplona, España, se dió a la tarea de analizar disposiciones sueltas sobre Visitas giradas a la Casa de Contratación de Sevilla, a las Flotas de Indias y a los Tribunales Indianos, que fueron recogidas por la "Recopilación de 1680" (título 34, libro II) bajo

el epígrafe: "De los Visitadores Generales y Particulares" integrado por 47 leyes. Sin embargo, este autor nos dice que "esas normas no permiten reconstruir con detalle la totalidad del procedimiento seguido en las Visitas. Para conseguirlo, hay que acudir a otras fuentes, tales como las comisiones dadas a los visitadores, su correspondencia y los propios documentos de aplicación del Derecho". (25) Una vez hecha esta aclaración, procederemos a consignar aquí, algunas ideas generales que nos permitan caracterizar el Juicio de Visita que se practicó en Indias, como llamaban los españoles al Nuevo Continente:

1.- Competencia.

Por lo que se refiere a la Competencia del Juez visitador, ésta quedaba expresamente determinada en la comisión que recibía por escrito, documento en el cual se señalaban los organismos o personas comprendidas en la Visita, por lo que si el visitador conocía de un asunto fuera de su comisión, debía declinar su jurisdicción. Sin embargo, es conveniente señalar que su competencia era protegida frente a la posible actuación del Virrey y de otros Tribunales, especialmente de la Audiencia del territorio visitado, que a veces pretendía intervenir, alegando ante el Rey exceso de comisión, por ello habitualmente se entregó a los visitadores, entre sus despachos, una real cédula dirigida a la Real Audiencia del lugar visitado, a fin de evitar la intrusión de ésta en lo que preveyese el visitador.

Además de lo anterior, el Visitador tenía prohibición expresa de dar copias de sus comisiones a las audiencias.

 (25) Sánchez Bella, Ismael, "El Juicio de Visita en Indias" en "Revista de la Facultad de Derecho en México", Tomo XXVI, Enero-Junio de 1976, Números 101-102, U.N.A.M., México, D.F. 1976, pp. 579 y sig.

Por otra parte, nos parece importante citar aquí otro aspecto de la competencia de los visitadores, que les fué aclarado por una Real Cédula de 1630 y que les refiere: "En embargos o fianzas de bienes de difuntos visitados, procederán conforme a Derecho. Y a los Oidores y Ministros comprendidos en Vuestra Visita, Sacareis los Cargos que contra Ellos Resultare, Así del Ejercicio de su Tribunal y Oficio Principal y todos los Demás en que le Hubieren Tenido, como no sea de Tribunal en que entren con Cédulas y Nominación de otros Consejos que el de Indias". (26)

Otro punto importante de la competencia de los visitadores y que fué planteado en diversas ocasiones, era el de si los eclesiásticos y los caballeros de San Juan, gozaban de exención frente al visitador, pero este tema fué aclarado en 1619, en el sentido de que "es estilo generalmente observado que en el Juicio de Visitas de nuestras reales Audiencias y en las Residencias que dan los eclesiásticos de las plazas y oficios en que usan y ejercen nuestra Real Jurisdicción no gozan del Fuero Eclesiástico... y lo mismo se guarde con los caballeros de la región de San Juan, porque respecto de sus cargos y oficios no tienen privilegio de Fuero, y mucho menos en Actos Militares y han corrido siempre por la Jurisdicción Real Ordinaria de nuestros Ejercitos Armados" (27). Es decir, que para el Juicio de Visita en Indias, no existía la inmunidad del fuero de los visitados.

(26) Idem. p. 584.

(27) Ibidem.

2.- Iniciación.-

Frecuentemente las Visitas solían ordenarse en ocasión de las denuncias concretas que se hacían llegar al Rey, respecto de las conductas irregulares de los funcionarios coloniales, por lo que el Monarca al decidir la Visita, recomendaba el mayor secreto. Así por ejemplo, al designar Felipe II, como Visitador General de Nueva España, al Arzobispo de México, Moya de Contreras, en 1538, dispone que "Se hagan luego los Despachos con secreto y sin que se publiquen allá (las Indias), ni acá (España), que importa mucho... para que el Arzobispo pueda tener hechas algunas diligencias antes que se sepa, para mejor descubrir la verdad y que se excusen encubiertos y negociaciones que suele haber para que no se entienda los excesos".(28)

En algunas ocasiones, cuando aún se encontraba el visitador en la Península, una vez hecho su nombramiento, podía empezar a actuar en la propia España, investigando lo que creyere oportuno sobre las personas a quienes habría de visitar en América.

3.- Publicación.-

Una vez que el Visitador llegaba al territorio donde iba a ejercer su cargo, era recibido solemnemente e instalado convenientemente en un alojamiento digno de su calidad y a propósito para guardar su independencia de las personas influyentes y autoridades visitadas.

Pasándose enseguida a la publicación de la Visita. La obligación de hacerlo quedaba consignada expresamente

(28) Heredia Herrera, Antonia, "Catálogo de las Consultas del Consejo de Indias", Edit. Hispánica, Madrid, España, 1927, p. 1095.

en una Real Cédula de las que se entregaban al Visitador al hacerle su nombramiento, a continuación transcribiremos la que se entregó en 1606, al Visitador General de la Nueva España, Diego Landeras de Velazco, que decía : "y porque conviene que todas las Provincias, Ciudades y Villas sujetas a la dicha Audiencia sepan de la dicha Visita, para que si hubieren recibido algún agravio puedan venir ante vos a quejar de ello, y pedir justicia del daño que hubieren recibido: Os mando que deis aviso a todas las dichas Provincias, Ciudades y Villas sujetas a la dicha audiencia de la dicha Visita, para que toda persona que quisiere venir a vos a pedir su justicia de los agravios que así hubiere recibido de los dichos Presidente y Oidor, Alcaldes y Fiscales y Oficiales Reales y de las otras personas a quienes mandamos visitar lo puedan hacer, y para ello le señalareis el término que os pareciere". (29)

Como podemos apreciar del contenido de este documento, se desprende la importancia de que los habitantes de la Nueva España tuvieran conocimiento del inicio del procedimiento de la visita, a fin de que pudieran ocurrir (con esa especie de acción popular, de que gozaban) a presentar su denuncia, por los agravios que hubiesen sufrido de los funcionarios visitados.

Otro aspecto que es importante destacar, es el relativo al término que tenían los habitantes del territorio visitado, para presentar sus demandas, ya que éste, se sabe que fué variable, quedando a criterio del Juez Visitador.

(29) Sánchez Bella, Ismael, Ob. Cit., p. 588.

La publicación de la Visita se hacía de costumbre a través de edictos que se fijaban en lugares públicos, tales como la puerta del Palacio, junto al Cabildo, en el cancel de la Real Audiencia y en la Puerta Principal del Juez Visitador. Bajo el tenor de dicha publicación se hacía manifiesta la Visita, dándose comunmente un término de 30 días para los presentes en el lugar de publicación y de 60 días para los ausentes como término perentorio, para que los que se consideraran agraviados civil o criminalmente, presentaran sus querellas o demandas y solicitaran sus desagrazos. En este sentido cabe aclarar que la querella o demanda, podían presentarla por sí o valiéndose de procurador suficientemente instruido. Por otro lado, se invitaba a los habitantes del lugar Visitado a que avisaran secretamente al visitador sobre las irregularidades de los funcionarios en lo tocante al servicio del Rey, Gobierno de esa tierra, Administración de Justicia y Recaudo de la Hacienda, ofreciéndoles a quienes así obraren el anonimato.

4.- Recusación.-

El Juez Visitador, podía ser recusado desde el momento en que se hacía público su nombramiento, si existía causa justificada. En este sentido es conveniente mencionar que fueron muchos los visitadores recusados; ejemplos significativos son: La recusación presentada en Valladolid el 7 de mayo de 1548, por los Procuradores del Virrey de Nueva España, Antonio de Mendoza, contra Tello de Sandoval. Los motivos alegados fueron las declaraciones apasionadas hechas por el Visitador ya antes de iniciar la Visita General y la hostilidad Manifiesta hacia la persona del Virrey. Esta recusación surtió efectos y lo referente al Virrey quedó excluido de la actuación del Visitador.

Otro caso fué el del Visitador General de la Nueva España, Pedro de Gálvez, quien fué recusado en 1651 por el Oidor Andrés Gómez de Mora, a quien había suspendido de su oficio. Cabe enfatizar que las solicitudes de recusación de los Visitadores, fueron atendidas por el Consejo de Indias consultando previamente al Rey, para poder resolver en definitiva sobre dichas solicitudes.

5.- Notificación.-

Las notificaciones quedaban contenidas en el mismo poder o comisión general que se entregaba al Visitador al ser designado, empleándose al efecto la siguiente fórmula: "Que parezcan ante vos a vuestros llamamientos, y digan sus dichos y deposiciones a los plazos y so las penas que les pusieredes o mandaredes poner: Las Quales yo por la presente las pongo y he por puestas y por condenadas en ellas lo contrario haciendo, que para las ejecutar en las que rebeldes e inhobedientes fueren, y todo lo otro que dicho es, vos doy mi poder cumplido con todas sus incidencias y dependencias, anexidades y conexidades".(30)

Es decir, que el Monarca daba amplios poderes al Visitador para la fijación de las penas en que podían incurrir los funcionarios visitados que desatendieran la citación que el Visitador les hiciera.

Debemos aclarar, por otra parte, que la comparecencia de los visitados requeridos por el Visitador, no necesariamente debía ser personal, ya que tenían la posibilidad de defenderse mediante procuradores. Inclusive llegó a considerarse como norma, que si el funcionario visitado

(30) Idem., p. 593.

se ausentaba para ir a España, debía previamente dejar apoderado o procurador que se entendiera con el Visitador para el caso de que alguno, o algunos de los que fueran a ser visitados murieran, la notificación se hace a los herederos de los difuntos en el lugar donde estuvieran, incluso en España.

6.- Demandas Públicas.-

Uno de los despachos acostumbrados, que se entregaban al visitador, le autorizaba a oír y sentenciar (con algunas limitaciones) las demandas públicas que pusieren los particulares contra el Virrey y la Audiencia, dentro de un plazo de 60 días, inicialmente contados desde la presentación de la queja o demanda, hasta que, Landeras de Velazco, en 1607, propuso que dicho término corriera desde el día de la notificación para una mejor atención de las demandas públicas; planteamiento que aceptó el Rey, mandando además que se obrara con mucha justicia en todas las demandas y especialmente en las que se presentan por "Mal Juzgado".

Es de considerarse que el Visitador comenzaba su actuación como Juez, atendiendo a las demandas públicas presentadas por cualquier persona en contra de los visitados y resolviendo conforme a Derecho. Sin embargo, cabe aclarar que un precepto de 1627, recogido en la Recopilación de Indias dispone que en las demandas públicas (y cargos de Visita) no se podría comenzar por el embargo de bienes.

Tratando de darle mayor claridad al estudio de la institución que tratamos, insistiremos en que la práctica inmediata de muchas Visitas se originó en las denuncias de abusos, que se enviaban directamente al Rey, o al Consejo de Indias y este Consejo facilitaba al visitador junto con los despachos ordinarios, toda la información que existía sobre esos abusos.

En relación con lo anterior, es necesario tener presente que la misión del Visitador era esencialmente informativa; incluso en el poder que se le entregaba, se le encargaba que: "Por todas las vías y maneras que mejor y más cumplidamente podáis saber la verdad, os informéis cómo y de qué manera... (aquí se citan todos los funcionarios de la Audiencia visitada).. han usado y ejercido y usan y ejercen sus oficios, y gobernado y administrado lo que es a su cargo, cada uno en lo que le toca y ha sido y es obligado, y si han guardado lo que por las Leyes, y ordenanzas e instrucciones está dispuesto y mandado guardar y si han ido y pasado contra ello, y cómo y de qué cosas han excedido, y de qué manera han entendido, usado y tratado las cosas del servicio de Dios y mías" (31). Este poder que se entregaba al Visitador, para que iniciara su misión, ponía especial énfasis en que se investigara el trato de los funcionarios de la Audiencia Visitada, es decir el que le daban a los naturales de esta región, si eran bien tratados y se avanzaba en su catequización o si los mismos eran agraviados y maltratados..

La información que debía procurarse el Visitador por "todas las vías y maneras", en la práctica se concretaba fundamentalmente en tres: las denuncias, el interrogatorio de testigos y la revisión de libros (de acuerdos de Audiencias, de las Cajas Reales, etc.).

Por cuanto hace a las denuncias, ya antes hemos hecho comentarios sobre ellas, por lo que en el orden de ideas, es importante expresar que para el interrogatorio de los testigos se confeccionaba un largo cuestionario general, según fuera el cargo del funcionario cuestionado, pero

(31) Idem. pag. 598.

la deposición de los testigos debía ser libre de coacciones y sobre todo rigurosamente secreta, dado que los visitados continuaban ejerciendo sus oficios, y el temor a las represalias era grande. Esta diligencia por sus características fué conocida como "La Secreta" y es fundamental de la Visita, distinguiéndose por ello de "La Residencia" que, como vimos, era abierta para señalar las irregularidades o faltas de los funcionarios.

Un aspecto sobresaliente del Juicio de Visita se refiere al hecho de que los funcionarios visitados gozaban de su encargo y desarrollaban con normalidad sus funciones propias, durante todo el tiempo que el juez visitador realizaba sus investigaciones. Situación que constituyó uno de los más notables inconvenientes de la institución que tratamos, ya que por una parte la deposición de los testigos se veía afectada por temor a posibles represalias, lo cual evidentemente restaba libertad y veracidad a la exposición de sus testimonios. Además de que, por otra parte, muchos testigos se sabe que no llegaron a decir todo lo que sabían sobre los funcionarios visitados, con la esperanza de que éstos les brindaran algún favor a la vez que los promovieran a un puesto de Justicia o hacienda.

Cabe aclarar que estos efectos ocurrieron pese a la prohibición que tenía el visitador de dar al funcionario visitado los nombres de los testigos de que se valía para investigar los nechos y conocer la verdad de los mismos. Además de que las declaraciones de los testigos se hacían secretamente, únicamente ante los escribanos de la visita.

Una tercera vía importante para obtener la información, era el exámen de los libros de Acuerdos de la Audiencia y de los libros de Hacienda Real, para ello el Virrey

le señalaba al visitador una habitación de las Casas Reales, para que con todo secreto y calma pudiera revisar los libros y sacar de ellos lo que hubiere menester. El exámen de los libros de Hacienda Real, se realizaba en las visitas de los Oficiales Reales y a los Contadores del Tribunal de Cuentas.

En ocasiones la abundancia de libros de cuentas obligaba al visitador a nombrar uno o varios contadores para auxiliarse. Dicha revisión algunas veces duró largos espacios de tiempo, como en el caso del Visitador Moya de Contreras, que auxiliado de tres contadores tardó cerca de nueve años en revisar la contabilidad de los Tres Oficiales Reales de la Caja de México. Toda la información recabada se hacía del conocimiento del Consejo de Indias.

7.- Cargos.-

Los visitadores tenían la obligación de sacar los cargos que resultaren de la visita y solían distinguir los "Cargos Comunes" a todos los miembros del organismo visitado (Audiencia, Caja Real, Tribunales de Cuentas, Casa de Moneda, Universidad, etc.) y los "Cargos Particulares" de cada funcionario visitado; dichos cargos eran notificados al visitado, dándole un plazo determinado para que respondiera de ellos, por sí o a través de procurador.

8.- Descargos.-

Por su parte, los visitados presentaban muy detalladamente sus descargos e incluso hacían comparecer a varios testigos de descargo, cuyos gastos asumían plenamente.

9.- Suspensión y Destierro de los Visitados.

Si de la información secreta que recababa el Visitador se deducían graves cargos contra alguno de los visitados, podía el propio visitador proceder rigurosamente, sin esperar la sentencia definitiva del Consejo. La facultad de poder privar de su oficio a un visitado y aún de desterrarle por causa grave, solía darse a los visitadores entre sus comisiones. (32)

Esta facultad fué recogida por la recopilación de Indias, y en la práctica fué ampliamente reiterada; tal parece que se consideró conveniente evitar que un mal funcionario continuara gozando inmerecidamente de su cargo y perjudicando más la buena y correcta administración de las Colonias Españolas, ya que la sentencia definitiva podría tardar un buen tiempo en producirse, lo mismo puede decirse del destierro, ya que si algún funcionario era suspendido por el visitador, podría seguirse considerando como inconveniente para la administración Colonial, por lo cual era preferible hacerlo salir de esas tierras y volverlo a España.

En la práctica, la suspensión y aún el destierro fueron ordenados por varios Visitadores, Moya de Contreras por ejemplo, suspendió a los Oficios Reales de México, y ante el desfallo que arrojó la investigación, ordenó que fueran presos. No obstante, hay que aclarar que el criterio del Rey y de su Consejo de Indias era restrictivo respecto a la suspensión y el destierro de los visitados, debiendo mediar, en todo caso, una causa grave que impidiera continuar investigando; en segundo término, se estableció que la suspensión y destierro no debían entenderse con

(32) Idem., p. 608 y sig.

los Virreyes, ni aún en el caso de grave culpa; dejando que en este caso resolviera el Consejo.

10.- Envío de la Visita al Consejo de Indias.-

Una vez que era terminada la Visita, se dictaba un auto de conclusión de la misma y de su remisión al Consejo de Indias a través del Real Acuerdo, el cual se encargaba de su envío a España, aunque en algunos casos fué el propio visitador o el escribano de la causa, quien se encargaba de llevarla personalmente al Consejo, para que éste en su oportunidad dictara la sentencia correspondiente. Juntamente con el proceso, debía remitirse un "Memorial Ajustado" que facilitara a los Consejeros el manejo de la información contenida, señalando los cargos por los que se procedía, los testigos que habían depuesto, etc..

11.- Sentencia del Consejo.-

Llegada la visita al Consejo de Indias, se procedía a su revisión, citando a los procuradores de los funcionarios visitados aunque en muchos casos los propios acusados acudieron a España, a la vista de su causa en el Consejo. En primer término, las visitas eran examinadas por el fiscal del Consejo, después pasaban a la Sala del Consejo que les asignara el Presidente.

Cuando la sentencia implicaba "Condenación de pena corporal, o de privación de oficio, o suspensión del mismo" debía pedirse consulta al Monarca, para que éste proveyera lo más conveniente. El gran volumen del expediente de la Visita y el exceso de trabajo de los Consejeros, provocaba que las sentencias tardaran algún tiempo en emitirse, en ocasiones la sola vista del expediente tardó más de quince años.

Es conveniente indicar que comunmente el texto en que se contenía la sentencia era sumamente prolijo. Tal fué el caso de la sentencia que se dictó contra la Audiencia de México, como consecuencia de la Visita que le había practicado el Visitador Valderrama, documento que se redactó en 55 hojas impresas.

De otra parte, hacemos notar que para la emisión de la sentencia, era menester distinguir entre los cargos generales y los cargos particulares que se imputaban a los funcionarios visitados, así como atender a una estricta clasificación del grado de culpa que existía en los cargos imputados. Dicha clasificación reconocía los siguientes niveles de culpa:

- 1.- Culpas leves.
- 2.- Culpas graves.
- 3.- Culpas muy graves.
- 4.- Culpas gravísimas.

En función de estos elementos, las penas que se imponían a través de la sentencia, normalmente eran multas de diversa cuantía, según el cargo imputado por el visitador y el grado de culpa que se encontrara en el funcionario visitado. De esta manera, la acumulación de varios cargos podía ocasionar la suspensión temporal del cargo e incluso la pérdida definitiva del mismo.

Asimismo, en los casos de "culpas gravísimas", la sanción consistía en la inhabilitación perpetua para ocupar cargo alguno en todas las Indias.

En este sentido, podemos advertir que el contenido de las sanciones aplicadas a los funcionarios coloniales con motivo del juicio de Visita, coincidía frecuentemente

con el que actualmente se aplica a los servidores públicos sujetos al procedimiento de juicio político. Sin embargo, conviene aclarar que con motivo de un juicio de visita, también existió contemplada, en casos muy especiales, la pena de muerte, aunque ésta fué escasamente llevada a cabo.

Cabe mencionar que en los casos en que se hubiere dictado una sentencia que irrogara la suspensión temporal del cargo ocupado por el funcionario visitado, una vez que hubiere sido cumplida dicha condena, el funcionario en cuestión podía ser reincorporado a su cargo o bien instalado en otro de menor jerarquía.

Es de hacerse notar que una vez dictada la sentencia por el Consejo, aquella se anotaba en los registros de éste y se remitía enseguida a las Indias, para su ejecución por parte de la Audiencia respectiva, o bien por el Virrey o Gobernador correspondiente.

Se ordenaba, además, que la "Real Cédula" en que se contenía la sentencia, fuera leída públicamente en el lugar de su ejecución, asentándose la notificación respectiva y enviándose testimonio de tal diligencia al Consejo de Indias.

12.- Suplicación.-

Conviene mencionar que la Suplicación fué un recurso procesal que en un principio era susceptible de interponerse contra las sentencias dictadas por el Consejo de Indias como consecuencia de un juicio de visita o residencia, pero que en 1565 a instancia del fiscal del Consejo, Don Jerónimo de Ulloa, fué reducido considerablemente en cuanto

a su operatividad, pues a partir de ese año únicamente podía interponerse contra las penas de privación perpetua del oficio y penas corporales graves.

Tres años más tarde, en 1568, se dictó otra Real Cédula que suprimió definitivamente la posibilidad de interponer el recurso de suplicación contra las sentencias dictadas en los juicios de visita. De esta manera, se negó al funcionario visitado toda posibilidad de impugnar la condena que se contenía en la sentencia.(33)

(33) Schafer, "Consejo de Indias", Vol. II, Universidad de Navarra, España, 1958, p. 156.

C A P I T U L O I I

II. REFERENCIAS SOBRE JUICIO POLITICO EN LA NORMA CONSTITUCIONAL DE OTROS PAISES.

II.1. Los Diversos Modelos de Responsabilidad de los Servidores Públicos.-

En este punto de nuestro trabajo, es conveniente empezar por precisar que cuando hablamos de responsabilidad de los servidores públicos, lo hacemos refiriéndonos de manera preferente a las sanciones políticas y de carácter penal, en virtud de que las administrativas y patrimoniales se encuentran contempladas en muy distintas y numerosas disposiciones, además de que se persiguen a través de procedimientos notoriamente disímiles.

A lo anterior debemos agregar, que los sujetos comprendidos en estos dos últimos rubros de responsabilidad, son todos aquellos que prestan sus servicios para cualquier ente público (lato sensu), interesándonos destacar exclusivamente lo relativo a la responsabilidad de un sector específico de servidores públicos que ha sido clasificado por la doctrina bajo la denominación de "Altos Funcionarios Públicos". En este sentido queremos poner de manifiesto que la razón de nuestro interés se funda en la consideración de que es precisamente a este grupo de altos funcionarios,

a quienes eventualmente se aplica el conjunto preceptivo que casi todas las constituciones del mundo contemplan, para hacer efectivas las responsabilidades de naturaleza penal y política (stricto sensu).

Una vez hecha la acotación anterior, podemos pasar a señalar que en el estudio del derecho comparado, se aprecia que existen diversos modelos para responsabilizar y sancionar a los que hemos llamado "altos funcionarios públicos". Distinguiéndose las diferencias existentes entre dichos modelos de responsabilidad, particularmente en cuanto se refiere a los organismos ejecutivo y judicial, en virtud de que es una regla casi universal, encontrar en la normatividad constitucional de los diferentes países, que las responsabilidades políticas y penales de los miembros del organismo legislativo, se exijan a éstos por los propios cuerpos a los que pertenecen, con la posibilidad de que las sanciones de contenido netamente penal sean aplicadas por los tribunales ordinarios o comunes, una vez que el mencionado cuerpo legislativo previamente decida sobre la inmunidad de sus miembros. (34)

Considerando que resulta prácticamente imposible, proporcionar en el espacio de esta modesta investigación, una panorámica completa de los diversos instrumentos establecidos por cada país para exigir a sus altos funcionarios públicos las responsabilidades de que venimos tratando, nos avocaremos solamente a establecer una breve descripción de los modelos más representativos de esta materia, analizando en forma sucinta, los procedimientos seguidos por los principales países que cada modelo engloba.

(34) En otro apartado de este trabajo hablaremos del concepto de inmunidad y nos referiremos al procedimiento de "Declaración de Procedencia" que en nuestro país se requiere, para poder proceder penalmente en contra de "altos funcionarios públicos".

II.2. Sistema Angloamericano.-

En referencia al Derecho Comparado, la doctrina constitucionalista ha señalado en primer término el modelo de responsabilidad conocido como Sistema Angloamericano, que se caracteriza primordialmente por atribuirle al organismo legislativo una función preeminente en cuanto a la exigencia de las responsabilidades política y penal en que pueden incurrir los altos funcionarios del Poder Ejecutivo y Judicial. Inglaterra, Estados Unidos de América, Argentina y Brasil, son algunos de los países que con mayor efectividad se han acogido a este sistema; hagamos pues referencia concreta a dichos países:

a. Inglaterra.-

Con anterioridad hemos afirmado ya, que la responsabilidad política y penal de los altos funcionarios del gobierno inglés, se desarrolló en ese país en cuanto el Parlamento fué conquistando atribuciones en su lucha con la Corona. Posteriormente, al haberse diversificado el primer tipo de responsabilidad, es decir, la estrictamente política, como un instrumento de equilibrio del sistema parlamentario en el cual el gobierno depende de la confianza del Parlamento, el sistema de responsabilidad británico, implicó también el enjuiciamiento específico de carácter penal.

De esta forma, el sistema inglés de responsabilidad opera por la acusación que hace la Cámara de los Comunes ante la de los Lores. Esta última constituida para ese efecto como "High Court of Parliament", que actúa como órgano de sentencia respecto de los altos funcionarios del organismo ejecutivo, es decir, del gobierno, en la inteligencia de que cuando considera culpable al acusado, no sólo lo priva de la inmunidad, sino que le aplica la

sanción establecida por las leyes penales. En otros términos, puede afirmarse que la Cámara de los Lores, en tratándose de los funcionarios gubernamentales de primer nivel, podrá juzgarlos con amplias facultades jurisdiccionales en materia penal, independientemente de las sanciones políticas que pueda imponerles.

De lo anterior, consideramos que el ejemplo más dramático fué la ejecución del Rey Carlos I, en 1649, después de haber sido derrotado por el ejército encabezado por Oliverio Cromwell, entonces líder parlamentario que previamente había condenado a muerte a varios de los ministros del monarca. (35)

b. Norteamérica.-

Es innegable que el Juicio Político de la Constitución Norteamericana tiene su fuente en el Impeachment Inglés, a través de las constituciones de Virginia de 1776 y de Massachussets de 1780.

Las principales disposiciones relativas a este tema son: el artículo II, Sección IV de la Constitución, cuyo contenido dispone que: "El Presidente, Vicepresidente y todos los demás Funcionarios Civiles de los Estados Unidos, serán removidos de sus cargos, cuando sean acusados y convictos, en Juicio Político, por traición, cohecho y otros crímenes o delitos". Por otra parte, la Cámara de representantes según lo dispuesto por el Artículo I, Sección II, punto 5º, "Tendrá el poder exclusivo de acusar

(35) Cfr. Fix-Zamudio, Hector, Ob. Cit. pp. 62 y 63.

a los funcionarios públicos ante el Senado", en tanto que el Senado, según el Artículo I, Sección III, punto 6º, "Tendrá la Facultad exclusiva de juzgar todas las acusaciones formuladas por la Cámara de representantes. Cuando sesione con tal objeto, sus miembros prestarán juramento o promesa formal de cumplir fielmente sus tareas. Cuando se juzgue al Presidente de los Estados Unidos, presidirá el Presidente de la Corte Suprema; nadie podrá ser declarado culpable sino por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes". El punto 7º del artículo que precede indica que: "El fallo en los casos de juicio político, no tendrá más efecto que el de la destitución del cargo, e inhabilitación para ocupar ningún otro cargo de honor, de confianza, o a sueldo de los Estados Unidos; pero el convicto quedará sujeto a acusación, juicio, sentencia y castigo, conforme a la ley". (36)

Al comentar estas normas constitucionales, Edward S. Corwin afirma que "Las acusaciones (Impeachment) son imputaciones de conducta en el desempeño de sus funciones y comparables a las denuncias o imputaciones formuladas ante un gran Jurado. La imputación puede consistir en una acusación de traición, cohecho u otros crímenes o delitos, empleándose éstos en un sentido amplio, siendo presumiblemente equivalente a la falta de aquella buena conducta que se exige muy especialmente a los jueces".(37)

Por su parte, el Maestro Bindegain, estudioso de esta materia, comenta que "El Juicio Político no se ha

 (36) Cfr. "Enciclopedia Jurídica OMEBA", Tomo XVII, Ob. Cit., p. 436.

(37) Corwin, Edward S., "La Constitución Norteamericana y su Actual Significado", Ed. KRAFT, Bs. Aires, Argentina, 1942, pp. 9 y 10.

utilizado sino contra funcionarios de Alta Jerarquía, siendo los miembros del Poder Judicial los que han sido afectados por el mayor número de Juicios. Las instancias más notables por la alta dignidad de las personas acusadas han sido la del miembro de la Suprema Corte, Mr. Samuel Shase en 1804 y la del Presidente de la República, Mr. Andrew John en 1868, concluidos ambos con el Voto absolutorio del Senado". (38)

En relación con lo anterior, es dable comentar que, de acuerdo con las disposiciones Constitucionales de Norteamérica, el procedimiento de Juicio Político ha de iniciarse en la Cámara de representantes, por acusación presentada por sus miembros, por el Poder Ejecutivo (a través de un mensaje), o bien por personas o entidades privadas, así como por las Legislaturas de los Estados y comisiones investigadoras. De esta manera la citada Cámara, luego de las Investigaciones pertinentes, realizadas por una comisión especial designada al efecto (o por una Comisión Permanente), recibe, discute y decide sobre el informe presentado por la comisión investigadora y vota los artículos de acusación en los que se concretan los cargos, mismos que serán presentados al Senado por miembros de la Cámara de representantes a quienes se conoce como "Managers".

De esta forma, el Senado actúa como Jurado de sentencia para lo cual los Senadores prestarán juramento. Debe destacarse que cuando el acusado sea el Presidente de la Nación, el Senado será presidido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, en virtud de que se considera que si

(38) Bindegain C. M., "El Congreso de Estados Unidos de América", Edit. Depalma, Bs. Aires, Argentina, 1950, p. 362.

permaneciera el Presidente nato de dicho Senado, que es al mismo tiempo Vicepresidente de la Nación, podría existir indicio de parcialidad o de interés personal en el resultado del Juicio. (39)

Abundando en el comentario, una vez que sea substanciado el juicio y probada la culpabilidad del acusado, el Senado tendrá la facultad de dictar la Sentencia Política que corresponda; siendo las penas aplicables, exclusivamente la destitución u inhabilitación del funcionario, terminando aquí la jurisdicción del Senado, pero si la culpabilidad del acusado se encuentra derivada de un delito común, quedará sujeto a la jurisdicción ordinaria para su juzgamiento; de esta forma la Constitución Norteamericana se separó del modelo inglés, estableciendo con mayor claridad lo que debe entenderse por Juicio Político a diferencia del proceso criminal. En este sentido, creemos oportuno citar lo que el maestro Vicente C. Gallo dice cuando habla de la Constitución Norteamericana, afirmando que: "Separó en dos especies de procesos lo que era político de lo que era puramente civil; remitió para lo uno, al poder político del gobierno y para lo otro, al poder judicial ordinario; confió en suma, al Senado el juicio y la condena-ción política y al Jurado el juicio y la condena-ción civil". (40)

No debemos omitir señalar que la diferencia del modelo norteamericano con el sistema Inglés y los otros que le han seguido en Europa, también fué señalada por Alexis de Tocqueville, en su obra clásica sobre la "Democracia en América", sosteniendo que la ventaja del Juicio Político

(39) Cfr. Idem. p. 378.

(40) Gallo, Vicente C., Ob. Cit., p. 170.

Norteamericano sobre el Impeachment en Europa ha sido su aparente debilidad, puesto que no ha aplicado penas judiciales, sino sólo sanción política de destitución, quedando a los jueces ordinarios el castigo de los mismos hechos tipificados como delitos, en tanto que la Cámara de los Lores o el Senado en Francia, si han aplicado directamente las penas, con lo cual, en su opinión, se ve afectado el principio de la división de poderes, criterio que comparamos ampliamente con este insigne tratadista. (41)

c. Argentina.-

Este país, como otros latinoamericanos, después de sus largas y cruentas luchas de emancipación y una vez obtenida su independencia de la Corona Española, tomaron como modelo diversas instituciones Norteamericanas, entre ellas el procedimiento de Juicio Político para introducir las en las Cartas Supremas que habrían de regular su vida independiente.

La Constitución Federal Argentina de 1853-1860, que aún se encuentra en vigor, es de las que más se aproximan al modelo Estadounidense en materia de Juicio Político, siguiendo en ocasiones casi literalmente al citado modelo, como es de observarse estudiando el contenido de sus artículos 45, 51 y 52.

Ciertamente, en los términos del Artículo 45 de dicha Carta Federal Argentina, compete a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, al

(41) Cfr. Rabasa, Emilio, "Derecho Constitucional", Conferencias Escuela Libre de Derecho, 1927-1928- Ed. de 100 ejemplares, Editora periódicos La Prensa, S.C.L., 1961, p. 29.

Vicepresidente, a los Ministros (en realidad Secretarios de Estado), a los miembros de la Corte Suprema y demás Tribunales Superiores, por "mal desempeño", así como por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Por lo que respecta a los delitos comunes, el propio Senado se limita a realizar un antejuicio en el cual decide si hay lugar a la formación de causa por el voto de la mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes en sesión.

En cuanto al Juicio Político en sentido estricto, el Artículo 51 de la Constitución Federal Argentina, dispone que el procedimiento que se sigue a los altos funcionarios acusados por la propia Cámara de Diputados debe ser público, y que cuando el enjuiciado es el Presidente de la República, el Senado debe ser dirigido por el Presidente de la Corte Suprema. En igual forma que en los Estados Unidos de Norteamérica y por lo que respecta a la sanción, según el Artículo 52 de la misma Constitución, queda establecido que si el Senado por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes, considera culpable al acusado, sólo se le puede imponer la destitución e inhabilitación al alto funcionario de que se trate, el cual además podrá ser sometido a los tribunales ordinarios, si su conducta está tipificada en el Código Penal.

Es importante mencionar aquí, que un sector de la Doctrina para referirse a este procedimiento, adoptado por la Constitución Argentina, considera que si bien puede calificarse como Juicio Político, no puede hablarse propiamente de responsabilidad, puesto que la sanción respectiva

* Este vocablo es de significado impreciso y objeto de diversas críticas doctrinarias al igual que el término "mal despacho", que sería su equivalente en nuestro sistema Constitucional vigente.

se limita a la destitución del funcionario que se considera culpable y el enjuiciamiento penal corresponde a los tribunales ordinarios. En nuestra opinión, del procedimiento contemplado por el Sistema Constitucional Argentino, si se desprende un tipo de responsabilidad sólo que de naturaleza estrictamente política, dado el carácter del sujeto que desarrolla lo que pudieramos llamar la "Alta Función" dentro de la cual se comete un delito ó hay mal desempeño de la misma.

d. Brasil.-

Este país es otro de los ejemplos importantes que podemos mencionar en materia de responsabilidades como seguidor, en lo esencial del Sistema Norteamericano con su influencia inglesa (modelo angloamericano), como es de observarse en su texto Constitucional Federal de 1867, reformado en 1960, cuyo artículo 40, fracc. I, confiere a la Cámara de Diputados la posibilidad de declarar la procedencia de la acusación contra el Presidente de la República y de los ministros (en realidad de Estado), mencionando por otra parte, que compete al Senado Federal decidir sobre la responsabilidad oficial de los citados funcionarios, así como también enjuiciar por la misma causa a los magistrados del Supremo Tribunal Federal y al Procurador General de la República (Artículo 42, fracs. II y III).

En cuanto a las causales de responsabilidad, la Constitución Federal Brasileña sólo señala las que se refieren al Juicio Político seguido contra el Presidente. Es decir, los actos que atenten contra la Constitución Federal, específicamente determinados. Además se establece que si la Cámara de Diputados declara procedente la acusación

por el voto de dos tercios de sus miembros, lo que implica la suspensión de funciones presidenciales, la decisión sobre la responsabilidad corresponde al Senado Federal, cuando sea de carácter Político y al Tribunal Supremo Federal, si se trata de delitos comunes u ordinarios (artículos 82 y 83).

Por lo que se refiere a la responsabilidad estrictamente penal, el Artículo 119, fracción 1, inciso "A" de la citada Constitución Federal Brasileña, establece que al tribunal supremo también corresponde decidir sobre las acusaciones penales seguidas contra el Vicepresidente de la República, los Diputados y Senadores Federales, los Ministros de Estado y el Procurador General de la República.

II.3. El Sistema Judicialista Español.-

Un segundo modelo que encontramos es el del sistema que la actual Constitución Española sigue en materia de responsabilidad, y que ha sido calificado por un amplio sector de la Doctrina como Judicialista, en virtud de que la decisión final, tanto por lo que se refiere a la responsabilidad Política, cuanto por lo que hace a la de carácter Penal de los altos funcionarios, recaé en el órgano supremo del poder Judicial.

La actual Constitución Española fué promulgada el 27 de diciembre de 1978, y al decir del Mestro Hector Fix-Zamudio, su contenido en materia de responsabilidades, de cierta forma tuvo su fuente de origen en los Artículos 228 y 229 de la Constitución Gaditana de 1812, en virtud de la influencia inglesa recogida por las constituciones revolucionarias Francesas, puesto que según dichos preceptos debía exigirse la responsabilidad de los Secretarios de Estado ante las Cortes, mismas que resolverían sobre la procedencia de la formación de causa, y en caso afirmativo, se suspendía al acusado en su función y se remitía para su juzgamiento, al Tribunal Supremo. (42)

Por el contrario, en la Carta Republicana de diciembre de 1931, se sigue el ejemplo de la Constitución Austríaca de 1920, al disponer el Artículo 92, que la responsabilidad civil y penal por infracciones a la Constitución y a las leyes, debía exigirse ante las Cortes, a las cuales correspondería ejercitar la acusación ante el Tribunal de Garantías Constitucionales.

(42) Cfr. Fix-Zamudio, Hector, Ob. Cit., p. 56.

Volviendo al régimen actual, que en materia de responsabilidad sigue la Constitución Española, es importante dejar claro que de acuerdo a lo preceptuado en los numerales 71, fracción I y II; y 102 de dicha Constitución, la responsabilidad tanto Política como Penal de los Diputados y Senadores, así como del Presidente y demás miembros del Gobierno, se exige ante la sala penal del Tribunal Supremo, tomando en cuenta que los legisladores no pueden ser procesados sin autorización de la Cámara respectiva, y que si la acusación contra los miembros del gobierno fuese por traición o por cualquier otro delito contra la seguridad del Estado que sea cometido en el ejercicio de sus funciones oficiales, la misma acusación sólo puede plantearse a iniciativa de la cuarta parte de los miembros del congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.(43)

(43) Idem. p. 67.

II.4. El Sistema de los Organismos Especializados.-

Dentro de los modelos de responsabilidad clasificados por la doctrina, podemos distinguir un tercer sector que está representado por los ordenamientos que encomiendan el enjuiciamiento a organismos especializados, ya sea en forma exclusiva como ocurre con la Alta Corte Francesa, o bien como parte de sus funciones de justicia constitucional, como ocurre con los tribunales constitucionales establecidos en varios países Europeos de acuerdo con el modelo de la Constitución Federal Austríaca de 1920.

a. Francia.-

Por lo que se refiere al sistema Francés, debemos destacar que las Constituciones Revolucionarias, especialmente las de 1791 y 1793, se inspiraron claramente en el modelo Eritánico, puesto que la acusación debía presentarse a la Asamblea Nacional, y el enjuiciamiento lo efectuaba el Senado. Este régimen se conservó en lo esencial durante una buena parte del siglo XIX.

No fué sino con la promulgación de las Leyes Constitucionales de 1875, cuando se inició el sistema de conferir el enjuiciamiento a una Alta Corte de Justicia, aunque cabe aclarar que dicha corte formaba parte del propio Senado.

En la actual Constitución Francesa de 1958, se conserva la existencia de la Alta Corte de Justicia (Haute Cour de Justice), que se considera como un organismo judicial especializado y que al tenor del Art. 67, de dicha Constitución, se compone de 12 miembros titulares y 6 suplentes elegidos de su seno por la Asamblea Nacional y por el Senado, después de cada renovación general o parcial

de estas Asambleas, correspondiendo a la misma Corte elegir a su presidente de entre sus integrantes.

De conformidad con el Artículo 68 de la Constitución citada, la "Haute Cour de Justice", tiene competencia para:

- 1).- Conocer de los actos realizados por el Presidente de la República que constituyan "Alta Traición", ya que fuera de este Delito* el Presidente es irresponsable de los actos realizados en el ejercicio de sus funciones.
- 2).- Juzgar a los miembros del gobierno por crímenes y delitos en el ejercicio de sus funciones; es una facultad más amplia de la que tiene para juzgar al Presidente de la República. Se trata de una competencia concurrente con los Tribunales Ordinarios y no exclusiva como en el caso del Presidente de la República.(44)

b. Austria.-

El sistema austríaco se estableció originalmente en la Constitución Federal de ese país que fué promulgada en el año de 1920, con apoyo en el proyecto elaborado por la comisión de la cual formó parte el prominente e ilustre Maestro Hans Kelsen; misma carta Constitucional que fué restablecida de acuerdo con la ley de primero

* Conviene aclarar que la noción de "Alta Traición" de que hablamos, no se encuentra claramente definida ni por la Constitución ni por el Código Penal, pero debemos entenderla como una especie de crimen político que consiste en el hecho de abusar de las funciones al actuar contrariamente a las reglas constitucionales o al interés superior del Estado.

(44) Idem. p. 68.

de mayo de 1945 y conforme a la cual corresponde a la Corte Constitucional (Verfassungsgerichtshof) el conocimiento de la responsabilidad política de los altos funcionarios de la Federación y de las Entidades Federativas, particularmente tratándose del Presidente de la República, de los miembros del gabinete y sus auxiliares, así como de los funcionarios locales que en nuestro país equivaldrían a los gobernadores de los Estados y que reciben el nombre de "Landeshauptmann".

Sin embargo, debemos hacer notar que el enjuiciamiento de estos funcionarios ante la citada Corte Constitucional requiere un procedimiento previo, en virtud de que si se trata del Presidente de la República, se necesita el consentimiento de las dos ya mencionadas Cámaras del Parlamento (Bundesversammlung); en tanto que si los acusados son ministros del gobierno, se exige la autorización de la Cámara representativa, equivalente a la de Diputados y que es conocida como "Nationalrat", y si los acusados son los funcionarios locales, debe obtenerse previo al enjuiciamiento, la conformidad de la legislatura provincial de que se trate, conocida como "Landtag". (45)

c. Alemania Federal.-

Dentro de esta misma orientación de exigencias de responsabilidad a través de organismos especializados, podemos citar la regulación que sobre esta materia ofrece la ley fundamental de la República Federal Alemana de 1949, cuyos artículos 61, párrafos 1 y 2, y 98, párrafos 2 y 5, establecen: el primero, que el Presidente Federal podrá ser acusado por el parlamento o el Consejo Federal, por violación intencional de la Ley Federal ante el Tribunal

(45) Ibidem.

Constitucional Federal (Bundesverfassungsgericht), pero la proposición de enjuiciamiento debe ser presentada al menos por una cuarta parte de los miembros del parlamento o del Consejo Federal y para ser aprobada requiere la mayoría de dos tercios de los miembros del parlamento o del Consejo Federal. En caso de que se compruebe ante el Tribunal Constitucional Federal que el Presidente es culpable de una violación intencional a la Constitución o a otra ley federal, podrá declararlo separado de su encargo.

Por su parte, el segundo de los artículos mencionados establece que cuando el acusado sea un Juez Federal por infringir los principios de la Ley fundamental o del orden constitucional de un Estado, el Tribunal Federal Constitucional, únicamente a petición del parlamento, podrá solicitar que dicho funcionario sea trasladado a un cargo "jubilado" del que ocupe y en caso de que hubiese obrado intencionalmente podrá ordenarse su destitución. Respecto de los jueces Estatales, el tribunal competente será el Constitucional Federal e impondrá en su caso, sanciones análogas que a los jueces federales. Las atribuciones que comentamos se encuentran reguladas por el Artículo 13, Inciso III y IX de la Ley del Tribunal Constitucional Federal de 12 de marzo de 1951. (46)

d. Italia.-

La Constitución Italiana de 1952, establece principalmente en los artículos 90 y 96 su regulación en materia de responsabilidad de los Altos Funcionarios, a más de

(46) Idem. p. 69.

las disposiciones reglamentarias contenidas en la Ley número 87 del 11 de marzo de 1953, denominada "Normas sobre Constitución y Funcionamiento de la Corte Constitucional".

El citado Artículo 90 de la Constitución Italiana, al igual que la regulación francesa, contempla la responsabilidad del presidente de la República por actos cumplidos en el Ejercicio de sus funciones, salvo por alta traición, atentados a la Constitución ya que en estos casos será sometida a juicio político, por una mayoría absoluta de los miembros del parlamento en sesión ordinaria.

El numeral 96 de dicha Constitución italiana, se refiere al Presidente del Consejo de Ministros y a los Ministros mismos, quienes podrán ser enjuiciados por el parlamento en sesión común por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

Por su parte, la ley sobre constitución y funcionamiento de la corte constitucional, estatuye en su parte conducente, que será este organismo especializado, el facultado en última instancia para juzgar al Presidente de la República y a los Ministros del gobierno, en los casos de ilegalidad constitucional". (47)

(47) Ibidem.

C A P I T U L O I I I

III. EVOLUCION NACIONAL.

III.1. Antecedentes Constitucionales sobre la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, comprendidos en el Período de la Independencia a la Constitución de 1917.-

Es indudable que la responsabilidad de los funcionarios públicos, surgida de su actuar como tales, constituye un importantísimo signo de democracia, por ello, todos los regímenes que bajo esta forma de gobierno se han estructurado de alguna manera han implantado instituciones jurídicas que la proveen sustantivamente y la regulan adjetivamente. En este sentido, México no podría ser la excepción y así observamos que en toda la historia del constitucionalismo mexicano, integrada por los distintos códigos fundamentales de corte tanto federalista como centralistas, siempre se ha reputado a los funcionarios públicos como servidores de la nación y, por lo tanto, se les ha sujetado a un sistema de responsabilidades jurídicas y casi siempre a una jurisdicción especial para hacer efectivas las de tipo político instituyendo, de esta manera, una garantía jurídica del orden constitucional en particular y del régimen de legalidad en general. Sobre esta base, nos remitimos a continuación al análisis de los principales documentos constitucionales, comprendidos en el período que va de la Independencia Nacional a la promulgación de la Constitución Política de 1917.

a. **Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en 1812.-**

Este documento Constitucional es reconocido como una de las leyes fundamentales de México, por haber regido durante el período de los movimientos preparatorios a la consolidación de la emancipación nacional, aunque de manera parcial y temporal. Además, tal reconocimiento atiende a la importante influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales posteriores, que surgieron a partir de la etapa transitoria de la Colonia Española a la organización constitucional del naciente Estado Mexicano.

La expedición de esta Constitución fué hecha por las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española, reunidas en la Ciudad de Cádiz, de ahí que también se le identifique como "Constitución Gaditana"; fué jurada en España el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año.

Por lo que se refiere a esta Carta Constitucional en relación a la materia que nos ocupa, es de observarse que su articulado no registra ningún capítulo que en forma específica y sistemática trate la responsabilidad de los altos funcionarios públicos o miembros del gobierno en general. Sin embargo, encontramos disposiciones aisladas y dispersas que tratan el asunto en forma importante, como enseguida veremos:

El Artículo 158 establecía que la persona del Rey era sagrada e inviolable y, por lo tanto, no estaba sujeta a ningún tipo de responsabilidad, prevaleciendo de esa manera una impunidad absoluta por cuanto se refería a sus acciones reales y conducta en general.

Por lo que hace a los Secretarios del Despacho, se consideraban responsables de todas y cada una de las ordenes que autorizaran en contra de la Constitución o de las Leyes, aún bajo mandato del Rey. Contra dichos funcionarios se procedía por virtud de acusación ante las Cortes, las que decretaban si había o no lugar a la formación de causa; y en caso afirmativo, quedaban suspendidos de su cargo, procediendo las Cortes a remitir al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos de la causa, para que dicho Tribunal la sustentara y la decidiera con arreglo a las leyes (Artículos 226, 228 y 229).

En el caso de los diputados, el Artículo 128 establecía su inviolabilidad por las opiniones vertidas (entendemos que en el ejercicio de sus funciones, aunque no se mencionaba tal prevención), y en ningún caso podían ser reconvenidos por ellas. En este sentido, es de observarse que ya la Constitución Gaditana contemplaba el privilegio de inmunidad legislativa procesal, en beneficio de lo que más tarde habría de traducirse en una condición necesaria de libertad e independencia de la función Congresional, misma que nuestra Carta Magna recoge en su Artículo 61. Para las causas criminales que se intentaran contra los diputados sólo era competente el Tribunal de Cortes, precisándose además que durante las sesiones de dichas Cortes y un mes después, no podían ser demandados civilmente ni ejecutados por deudas de esa naturaleza. Situación que encontramos injustificada pues su carácter de altos funcionarios públicos, en estricta justicia no debería influir en su esfera puramente civil, ni extenderse a este ámbito las inmunidades propias de su función.

Como facultad de las Cortes, el Artículo 131 contemplaba la de hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del Despacho y demás empleados públicos, en tanto que

el Artículo 261 del mismo ordenamiento confería al Tribunal Supremo de Justicia, las facultades de:

a).- Juzgar a los Secretarios de Estado y del Despacho, cuando las Cortes hubieran decretado haber lugar en la formación de la causa.

b).- Conocer las causas de separación y suspensión de los Consejeros de Estado y de los Magistrados de las audiencias.

c).- Conocer de las causas criminales de los Secretarios de Estado y del Despacho, de los Consejeros de Estado y de los Magistrados de las audiencias, perteneciendo al Jefe Político más autorizado la instrucción del proceso para remitirlo a este tribunal.

d).- Conocer de las causas criminales que se promovieran contra los individuos de ese Supremo Tribunal, pero para hacer efectiva su responsabilidad, debería declararse previamente por las Cortes la procedencia de la causa en los términos del Artículo 228, encomendándose la imposición de la pena a un Tribunal especial compuesto por nueve Jueces que se eligirían fortuitamente y en número doble.

Por otra parte, y en relación a la responsabilidad de que eran objeto los jueces, el Artículo 254 indicaba que eran personalmente responsables cuando el cumplimiento de las leyes civiles o criminales de un proceso.

Ciertamente que la acción popular es sin duda alguna, un elemento fundamental en la integración de un adecuado sistema de responsabilidades de los servidores públicos y así lo consideró seguramente la Constitución Gadiana,

al incorporar esta importante figura jurídica en su Artículo 255, cuya operatividad estaba prevista para los casos de soborno y prevaricación de los magistrados y jueces.

Como hemos dicho, la Constitución Española de Cádiz, dejó su influencia en varios de nuestros instrumentos constitucionales: al respecto, Don José María Luis Mora, expresó en su "Discurso sobre las Variaciones Constitucionales que pueden hacerse en orden a la responsabilidad de los funcionarios" que: "Los mejicanos, bisonños y poco expertos en el ejercicio y conocimiento del sistema representativo, han pagado más de una vez su tributo a la inexperiencia, procediendo a establecer su ley fundamental casi sin otra guía ni modelo en materia tan difícil, que la Constitución sancionada en Cádiz por las Cortes extraordinarias. El estudio, el tiempo y la experiencia les han acreditado los muchos yerros a que ha dado lugar la manía de copiar o para-frasear este Código imperfectísimo, y al cabo de seis años de desgracias han venido a convencerse de la necesidad en que se hayan de buscar en otra parte los verdaderos principios del sistema representativo. Uno de los más importantes entre éstos, es la responsabilidad de los funcionarios públicos por el uso o abuso que hayan hecho o puedan hacer del ramo de autoridad que ejercen o de que son depositarios. Sin responsabilidad no es posible conseguir una buena administración, pero la dificultad no está en declararla, sino en el modo de hacerla efectiva y evitar que sea ilusoria: La Constitución Española la declaró; nosotros hemos copiado en las nuestras lo acordado en ella, y a pesar de ésto hasta hoy no se ha conseguido evitar la infracción de las leyes, que se ha hecho como de costumbre en todos o casi todos los funcionarios públicos que hemos tenido en la Independencia acá: cuantas veces se ha intentado la acusación de un ministro, este siempre

ha conseguido burlarse de ella, y tales casos repetidos han ido formando sucesiva y gradualmente una garantía de que los depositarios del poder público pueden impunemente hacer lo que quieran de la nación". (47)

En otra parte de su discurso, Don José María Luis Mora expresa "Viniendo ya a la responsabilidad Constitucional, ella puede prevenir, o de un verdadero delito o de una simple falta, según sea de perversidad y malicia o de simple ineptitud, pues así lo uno como lo otro puede causar graves males a la nación y al Estado; son dos juicios los que tienen que entablarse y dos decisiones las que deben seguirse cuando se trata de calificar la conducta de los funcionarios; público el primero sobre su aptitud para continuar desempeñando el puesto que ocupa, y el segundo, para fallar sobre su criminalidad o inocencia... no debe hacerse lo mismo para separar a un inepto que para castigar a un delincuente; el primer juicio, es necesariamente discrecional, el segundo, debe ser ajustado a las leyes; el primero, no le debe deparar perjuicio al acusado, y debe quedar en la simple separación de su puesto, el segundo debe hacer sentir al reo todo el rigor de las penas impuestas por las leyes; por último, del primero debe conocer el senado sin atenerse a otras reglas que las de la crítica y la equidad natural, y el segundo, debe estar sujeto al fallo de los tribunales por los trámites comunes... Nuestra Constitución lo mismo que la española, confunden estos dos juicios tan esencialmente diversos, y de semejante confusión o falta de distinción, depende en parte que sea ilusoria la responsabilidad Constitucional". (48)

(47) Mora, José María Luis, "Discurso sobre las Variaciones Constitucionales que pueden hacerse en Orden a la Responsabilidad de los Funcionarios" en "Revista Mexicana de Justicia", Núm. Especial Ob. Cit. p. 27.

(48) Idem. pp. 28 y 29.

b. **Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814.-**

Es necesario empezar por reconocer la trascendental importancia que tuvo la promulgación de este decreto Constitucional, en la formación y consolidación del Estado Mexicano, por ser el resultado de las intensas luchas del movimiento insurgente, mismas luchas que se vieron cristalizadas primero, en el Congreso Constituyente, convocado por Don José María Morelos y Pavón, y que fué celebrado el 14 de septiembre de 1813, en la Ciudad de Chilpancingo, Guerrero (fecha histórica, en que Morelos expresó los llamados "Sentimientos de la Nación"), y más tarde con la elaboración del Acta Solemne del 6 de noviembre del mismo año, documento a través del cual ese Congreso hizo constar la "Declaración de Independencia".

Los azares de la guerra independentista obligaron al Congreso a emigrar de pueblo en pueblo durante varios meses, hasta que el 22 de octubre de 1814, vieron culminado su peregrinar en la Ciudad de Apatzingán, con la sanción del texto Constitucional que denominaron con el rubro de "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana". Sin embargo, las difíciles circunstancias de la época, impidieron la vigencia práctica y la actuación normal de este primer documento Constitucional Mexicano, a pesar de que habían sido designados los titulares de los tres poderes que instituía (49). Lo anterior no obsta para no reconocer cabalmente la importancia y el valor histórico de los conceptos recogidos en el articulado de este documento.

(49) Cfr. Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Constitucionales de México 1808-1978", Edit. Porrúa, S.A., 8^a Ed., México, D.F. 1978, pp. 28 y 29.

"En el Decreto Constitucional de Apatzingán, Morelos plantea el predominio de la ley como único medio de convivencia pacífica y de eliminación de la arbitrariedad; aboga por la igualdad de todos los hombres y la abolición de los fueros y excepciones para grupos privilegiados. La soberanía (imprescriptible, inajenable e indivisible), la ciudadanía por nacimiento, la igualdad ante la ley y el derecho de opinar por medio de la imprenta, así como la organización de los Tribunales de Justicia, son otras tantas preocupaciones del legislador del 14". (50)

Por lo que se refiere al tema central de esta tesis, cabe empezar nuestro breve análisis mencionando que el documento Constitucional de Apatzingán de 1814, es el primero de toda nuestra historia constitucional que, en consecuencia con su ideal democrático, estableció en su parte dogmática garantías a los derechos del hombre en sociedad, para la conservación de su persona, derechos ciudadanos y propiedades, mediante la limitación de poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos (Art. 27). Tópico este último, sobre el cual encontramos diversas disposiciones, que aún cuando no aparecen integradas en un título especial, si representan importantes antecedentes sobre la materia.

Como regla general, en de observarse que los individuos considerados por esta ley fundamental, como sujetos a responsabilidad, lo eran todos aquellos funcionarios pertenecientes a cualquiera de los tres supremos poderes que establecía, de esta manera encontramos instituido el principio de "igualdad de todos ante la ley", aún cuando el

(50) "El Nacionalismo Revolucionario Mexicano", Antología, Talleres de Editorial Hersa, S.A. Edición del I.C.A.P., México, D.F. 1987, p. 113.

texto constitucional que estudiamos, presentaba en este sentido, serias diferencias pues no especificó claramente que tipo de responsabilidades (políticas, penales, civiles o administrativas) podían exigirse a uno y a otro funcionario público.

En cuanto a la responsabilidad de que eran objeto los Diputados, el Artículo 59 mencionaba que dichos funcionarios podían ser acusados durante el tiempo de su encargo por los delitos de herejía, apostasía y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos. De lo cual, se infiere a nuestro juicio, que los señores Diputados eventualmente quedaban sujetos a una responsabilidad preferentemente de carácter penal. Sin embargo, en los términos del mismo artículo, también podían ser sujetos del juicio de Residencia, por la parte que les tocaba en la administración pública, pero tal disposición no precisaba las conductas que podían reclamarse por vía de dicho Juicio. Por otra parte, los Diputados gozaban ya del privilegio legislativo de inmunidad procesal, por cuanto eran "inviolables por la manifestación de sus opiniones".

Los Secretarios del Despacho eran considerados responsables, por los decretos y ordenes que autorizaran contra el tenor de la Constitución y demás leyes mandadas a observar (Art. 145). Asimismo, estos funcionarios se encontraban sujetos al juicio de residencia y a cualquier otro que se promoviera en su contra ante el Supremo Tribunal de Justicia, durante el tiempo de su ministerio (Art. 149). De esta parte, es importante destacar que se contemplaba ya el requisito de procedencia de la causa, toda vez que para hacer efectiva su responsabilidad, el Congreso debía decretar previamente que había lugar a la formación de la mencionada causa (Art. 146) y en virtud de tal decreto

(entiéndase declaración) el Secretario de Despacho, quedaba suspendido de su función, al mismo tiempo que el Congreso remitía enseguida todos los documentos relativos a la causa, al Supremo Tribunal de Justicia, mismo que la formulaba, la sustanciaba y sentenciaba conforme a lo dispuesto en las leyes (Art. 147).

Es digno de comentarse que el contenido de estos preceptos, parece ser un claro antecedente del procedimiento que nuestro régimen constitucional vigente sobre responsabilidad de servidores públicos, denomina eufemísticamente como "declaración de procedencia" y que reviste singular importancia, por cuanto protege el ejercicio del servidor público del más alto nivel político, reconociéndosele a la persona que encarne dicha función un tratamiento especial al que conocemos como "fuero Constitucional" a fin de que la procedencia de las acusaciones penales, que se formulen en su contra, sean previamente valorados por la Representación Nacional, evitando así las denuncias apócrifas ó notoriamente improcedentes que pudieran distraerlo del sano ejercicio de las atribuciones y facultades inherentes a su cargo. Tratamiento que desde luego no significa ninguna prerrogativa de tipo personal, pues no es a la persona en sí misma a la que se protege con el fuero Constitucional, sino a la función encomendada a la persona.

En el Artículo 120 del documento Constitucional que analizamos, se expresaba como una relevante atribución del Supremo Congreso, la de hacer efectiva la responsabilidad de sus miembros componentes, así como de los demás funcionarios de las Supremas corporaciones.

Por otro lado, en los términos de los artículos 150 y 194, todos los demás individuos del gobierno se encontraban sujetos al juicio de residencia, al igual que los fiscales

y Secretarios del Supremo Tribunal de Justicia, quienes además podían ser acusados durante el tiempo de su encargo por los delitos mencionados en el Artículo 59.

En realidad, el instrumento Fundamental que este Decreto constitucional consagró para perseguir la responsabilidad de los funcionarios públicos, fué el Juicio de Residencia, así en el Artículo 224 se manifestaba que sería el Tribunal de Residencia el que conocería privativamente de todas las causas de esa especie, pertenecientes a los individuos de tres Supremas Corporaciones, en tanto que el Artículo 225, establecía que una vez erigido el Tribunal de Residencia, se iniciaba el término perentorio de un mes para admitir las acusaciones que se presentaran contra los funcionarios, y una vez concluido ese tiempo ya no podrían escucharse las acusaciones, quedando absueltos los funcionarios y el tribunal disuelto. Los juicios de residencia debían concluirse en un término de tres meses ya que de no ser así, se tendrían por absueltos los funcionarios acusados, excepto en los casos en que fuera procedente el recurso de Suplicación, que tenía por efecto prorrogar por un mes más el término indicado (Art. 226).

De manera reiterativa el Artículo 227 precisaba que sería el Tribunal de Residencia el que conocería de todas las causas promovidas contra los individuos de las Supremas Corporaciones por los delitos mencionados en el Artículo 59, es decir los de herejía, apostasía, infidencia y de Estado, así como concusión y dilapidación de los caudales públicos; además de las causas que se iniciaran contra los individuos del Supremo Gobierno por infracciones a lo dispuesto en el Artículo 166 (que se refería a la obligación de remitir a los detenidos, dentro del término de 48 horas al Tribunal competente para su juzgamiento).

Las acusaciones por este tipo de causas se presentarían ante el Supremo Congreso o bien éste las promovería de manera oficiosa, declarando oportunamente si había o no lugar a la formación de causa y en caso afirmativo mandaría suspender al acusado, remitiendo el expediente al Tribunal de Residencia, mismo Tribunal que previa esa declaración y no de otra manera, procedería a formular y sustanciar la causa, resolviendo conforme a lo previsto por las leyes (Art. 228).

Como podrá observarse sin necesidad de mucha agudeza analítica, en los artículos anteriores se expresa de manera clara y contundente un antecedente de la "Declaración de Procedencia" que nuestro texto constitucional vigente incorporó a su Artículo 111.

Retomando el estudio del Tribunal de Residencia, cuando dicho órgano pronunciara su sentencia, la enviaría al Supremo Gobierno para su publicación y ejecución a través del Jefe o Tribunal correspondiente (Art. 229), en tanto que el proceso original quedaría archivado en la Secretaría del Congreso. De acuerdo a lo indicado en el Artículo 231, una vez que el Tribunal de residencia sentenciaba sobre las causas que hubieran motivado la instalación o bien agotado el término fijado por las leyes para resolver el negocio que se ventilara, dicho Tribunal debía disolverse. (51)

Creemos conveniente para cerrar el análisis de este punto, citar parte de la opinión del historiador Julio Zárate, en torno a la Constitución de Apatzingán de 1814, quien nos afirma que dicha Constitución no debe considerarse como un conjunto de principios prácticos de gobierno;

(51) Fuente del articulado, Tena Ramírez, Felipe, ob. cit. pp. 35 a 37

"... es más bien una condensación de declaraciones generales; es la teoría de la revolución colocándose frente al hecho... las constituyentes de 1814 comprendieron que si el hombre hace dimanar sus derechos de su naturaleza misma, y que si ellos son esenciales a su existencia, esos derechos, que en el orden filosófico ocupan un lugar preferente debían también ocupar el primero en el orden político, como el gran centro en cuyo derredor giran todas las instituciones dignas de la inteligencia humana. La soberanía nacional, proclamada en la primera página de la Constitución de Apatzingán, era la consecuencia de la consagración de los derechos naturales, preexistentes a todo pacto social. Declararon que esa soberanía era, imprescriptible, inenajenable e indivisible, y que los asociados tenían en todo tiempo la facultad de cambiar o modificar sus instituciones políticas. Erigieron el sufragio público en origen y fuente del poder que debía ejercer por delegación la soberanía; fijaron las atribuciones de cada uno de los poderes". (52)

c. Constitución Federal de los Estados Mexicanos de 1824.-

Introduutoriamente, empezaremos comentando que del código fundamental de 1814, al día 4 de octubre de 1824, en que fué sancionada por el Congreso General Constituyente la nueva Constitución, el escenario nacional registró nuevos y variados acontecimientos, protagonizados por aquellos hombres memorables que se empeñaron en la construcción de una nueva nación mexicana; libre, justa e igualitaria.

(52) Citado por Silva Herzog, Jesús, "De la Historia de México 1810-1938, Documentos Fundamentales, Ensayos y Opiniones", Edit. Siglo XXI, 1era. Edición, México, D.F. 1980, p. 19.

Una vez que fué derrotado el partido monárquico y bajo la contienda ideológica de los bandos, centralista y federalista, el día 5 de noviembre de 1823 se reunió un nuevo Congreso Constituyente; mismo que dos días más tarde celebraría su instalación solemne, nombrando presidente de la comisión de Constitución al federalista D. Miguel Ramos Arizpe. Posteriormente, esta comisión presentó en fecha 20 de noviembre de 1823 el documento denominado "Acta Constitucional" que significó un anticipo de la Constitución definitiva, con el ánimo fundamental de asegurar el sistema federal. Este mismo documento quedó aprobado el día 31 de enero de 1824 con el nombre definitivo de "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana".

No fué sino hasta el primero de abril de ese año que el Congreso comenzó a discutir el proyecto de la Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, el cual fué aprobado por la asamblea del 3 de octubre del mismo año de 24, con algunas modificaciones bajo el título de "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos". De esta manera, el día 4 se firmó dicho documento, publicándose al día siguiente por el Ejecutivo, ya con el nombre de "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos", cuya vigencia se extendió hasta el año de 1835. (53)

Cabe puntualizar que ésta fué la primera norma fundamental de naturaleza federal que tuvo nuestro país y en cuyo articulado encontramos también, en forma dispersa, disposiciones varias sobre las responsabilidades de los funcionarios públicos y el modo de hacerlas efectivas.

En la parte relativa a las funciones económicas de las cámaras integradoras del Poder Legislativo Federal

(53) Cfr. *Ibidem*.

y de las prerrogativas de sus miembros, encontramos que, indistintamente, las dos Cámaras podían conocer en calidad de Gran Jurado de las acusaciones que se presentaran contra el Presidente de la República, los miembros de la Corte Suprema de Justicia, los Secretarios de Despacho y los Gobernadores de los Estados. Por otra parte, debemos de mencionar que las acusaciones que se podían intentar contra estos altos dignatarios del Estado Mexicano en los términos del Artículo 38, eran las siguientes:

Contra el Presidente de la República, por los delitos de traición a la Independencia Nacional y forma de Gobierno, así como de soborno y cohecho, cometidos durante el periodo de sus funciones y también por actos encaminados a impedir las elecciones del Presidente, Senadores y Diputados o por la realización de actos encaminados a impedir que dichos funcionarios se presentaran a servir sus puestos, en el tiempo señalado legalmente para tal efecto, así como por actos dirigidos a impedir o coartar las facultades y prerrogativas de las Cámaras de Diputados y Senadores.

Estas mismas prevenciones en torno a la responsabilidad del Ejecutivo Federal, se encontraban resumidas por el Artículo 107 de la misma Constitución, como una prerrogativa del propio Presidente de la República, que de esta forma quedaba liberado (por lo menos durante el tiempo de su encargo), de la responsabilidad que pudiera haberle ocasionado la comisión de cualquiera otro delito fuera de los previstos por el Artículo 38. En este sentido, cabe advertir que lo preceptuado para el Ejecutivo Federal, no sólo constituye un importante antecedente sobre su inclusión en el texto constitucional como sujeto de responsabilidad, sino también un significativo avance en la precisión técnico-jurídica de las causales de dicha responsabilidad, por cuanto se especifican de manera clara los delitos por

los que podía ser acusado, situación que infortunadamente nuestro Constituyente permanente no tuvo presente en la redacción de los párrafos segundo del artículo 108 y cuarto del artículo 111 correspondiente al capítulo cuarto constitucional en vigor (54), pues éstos sólo establecen la posibilidad de acusar al Presidente de la República por traición a la patria y "Delitos Graves del Orden Común", planteando así un serio problema de interpretación jurídica ya que son muchos los criterios que podrían ofrecerse para determinar "la gravedad" de los delitos del orden común. Esta imprecisión del texto constitucional vigente ha sido considerada por la doctrina como una verdadera laguna de nuestra ley fundamental, sobre la cual, dicho sea de paso, ni la propia doctrina ha ofrecido soluciones uniformes y aceptables.

Por lo que se refiere a los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, en los términos del Artículo 38, podían ser acusados por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de su encargo y cualquiera de las Cámaras podía conocer en calidad de Gran Jurado.

Los Secretarios de Despacho también eran responsables de los delitos que hubiesen cometido en el tiempo de su encargo, pero además por disposición del Artículo 119, quedaban sujetos a la responsabilidad derivada de aquellos actos del presidente que fueran autorizados con su firma y estuvieran en contra de lo dispuesto por la Constitución Federal y Constituciones Estatales, así como por las leyes generales. A manera de comentario, hemos de decir que este tipo de responsabilidad, según algunos autores, se

(54) Este título fué reformado según decreto público en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982.

origina en la figura jurídica del "refrendo", que la Constitución de 24, consagró en su Artículo 118 y que actualmente contempla la Constitución vigente en su artículo 92. Figura de la que hablaremos más ampliamente en este mismo trabajo cuando abordemos el punto referente a la irresponsabilidad política del presidente de la República. Por lo pronto, queremos dejar constancia de que si bien es cierto que la Constitución de 24, sujetó a los Secretarios del Despacho a una responsabilidad supletoria a la del Ejecutivo Federal, jamás se determinó la naturaleza de dicha responsabilidad aunque a nuestro entender se trataba de una responsabilidad de contenido netamente penal, pues según se desprende del análisis general del articulado en estudio, aún no se diferenciaba claramente entre las responsabilidades civiles, administrativas, penales y políticas, ni se instituyó por esa Constitución, al "Juicio Político" como el procedimiento necesario para la exigencia de este último tipo de responsabilidades.

En cuanto a los Gobernadores de los Estados, su responsabilidad derivaba de las infracciones a la Constitución Federal, leyes de la Unión u órdenes del presidente que no fueran notoriamente contrarias a la Constitución, así como por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a las mismas Constituciones y leyes Federales.

De esta parte del Artículo 38 de la Constitución de 24, es importante comentar que la responsabilidad prevista para los Gobernadores de Estado, se instituyó en su carácter de funcionarios Federales, toda vez que los supuestos que podían originarla se contemplaban precisamente en la Constitución Federal; sin que ello significara que sus respectivas Constituciones locales dejaran de considerarlos sujetos a determinadas responsabilidades de tipo

local, ya que sin lugar a duda, también en este ámbito debían ser responsables. Aunque en este sentido es necesario destacar que la Constitución Federal que comentamos, no exigió a las legislaturas de los Estados (como actualmente sí lo hace el párrafo primero del Artículo 109 Constitucional), la expedición de una ley de responsabilidades, en la que se señalaran las prevenciones conforme a las que podía exigirse a los funcionarios públicos sus responsabilidades de carácter local.

Por otro lado, la Constitución que tratamos, en su Artículo 39, establecía que, en tratándose de acusaciones contra el presidente o sus ministros por actos en que hubiera intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno, exclusivamente la Cámara de representantes podía hacer las funciones de Gran Jurado.

En el caso del vicepresidente, durante los cuatro años de su destino, podía ser acusado por cualquier delito pero sólo ante la Cámara de Diputados (Art. 39 y 109).

El Artículo 42 de este Código Fundamental, consagraba la inviolabilidad de Diputados y Senadores, en cuanto a la manifestación de sus opiniones, expresadas en el desempeño de su cargo.

De lo anterior se advierte el reconocimiento constitucional de la "Inmunidad Procesal" de los Diputados y Senadores que en el ejercicio de la actividad Congressional, manifestaran sus opiniones. Situación especial que ha sido designada por la doctrina como "privilegio legislativo". Sus raíces provienen de los enfrentamientos entre el Parlamento y la Corona Inglesa, sobre todo durante los siglos XVI y XVII, aunque en este período el privilegio legislativo

se reducía a la inviolabilidad de los discursos y debates dentro del Parlamento.

La inviolabilidad de opinión a que nos referimos, se traduce en el privilegio de los Congresistas de no poder ser arrestados o demandados por sus opiniones y ha sido, tradicionalmente considerado como una medida de protección contra posibles ataques del Poder Ejecutivo.

Los términos en que este privilegio legislativo quedó incorporado a la Constitución de 24, provienen casi literalmente del Artículo 128 de la Constitución Gaditana y en la misma forma se recogieron por la Constitución de 1917, bajo el amparo del numeral 61. (55)

Pero volviendo al artículo que tratamos, es de hacer notar que su sentido normativo, comprendió de manera exclusiva la responsabilidad penal de los funcionarios públicos, ignorando de esta manera las demás variantes de su responsabilidad (política, administrativa y civil), que hoy regula nuestra Carta Magna. Precisamente bajo esta perspectiva el Artículo 43, disponía que en las causas criminales que se intentaran contra los Diputados o Senadores, desde el día de su elección y hasta dos meses después de haber terminado su cargo, deberían ser acusados; los diputados ante los senadores y viceversa, constituyéndose de esta manera cada Cámara en Gran Jurado, mismo que por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, declararía haber o no, lugar a la formación de causa. De la declaración afirmativa del Gran Jurado podemos distinguir los siguientes efectos; por un lado, el Diputado o Senador acusado que

(55) Cfr. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada", Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 1a. Ed. México, D.F. 1985, p. 149.

daba suspenso de su encargo y, por el otro, era puesto a disposición del Tribunal Competente para su Juzgamiento (Artículo 44).

En atención a lo que preceptuaba el Artículo 40, este mismo procedimiento era el aplicable a todos los demás funcionarios de que hablan los artículos precedentes. De este modo se instauró por la Constitución de 24, el procedimiento que hoy denominamos "declaración de procedencia", para hacer efectiva la responsabilidad de aquellos funcionarios a quienes les reconocía tácitamente un "Fuero Constitucional", en razón de su alta investidura. Como ya lo hemos dicho, desafortunadamente no se contempló al Juicio Político como institución complementaria de un eficaz sistema Constitucional de responsabilidades de los funcionarios públicos.

Por lo que hace a las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, la fracción V del Artículo 137, le concedía a dicha Corte competencia para conocer de todas las causas que se promovieran contra los altos funcionarios, en los términos de los artículos 38 a 44 de la propia Constitución.

Sobre el modo de juzgar a los individuos de la Corte Suprema de Justicia, el Artículo 139 establecía que la Cámara de Diputados se encargaría de elegir, votando por Estados, en el primer mes de sesiones ordinarias de cada bienio, a 24 individuos que no fueran del Congreso General, de los cuales se sacaría por suerte, un Fiscal y un número de Jueces igual a aquel de que estuviera compuesta la primera sala de la Corte.

Agregando que cuando fuera necesario, la misma Cámara o en los receso de ésta, el Consejo de Gobierno

nombrarían de la misma manera a los Jueces de las otras salas. (56)

d. Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.-

A la caída de Iturbide surgió en el país una confusa variedad de tendencias políticas, que más tarde dieron origen a los partidos liberal y conservador, cuyos programas de acción y proyectos de gobierno eran totalmente diferentes y opuestos.

Durante la administración del vicepresidente Gómez Farfías, en ausencia del presidente Santa Anna, se pretendió introducir reformas en los ámbitos eclesiásticos y militar, pero las clases afectadas reaccionaron en contra de dichas medidas y el partido liberal o progresista se desmembró, dando origen así, al partido de los moderados, mismo que aliándose a los conservadores logró paralizar la reforma en mayo de 34. En el inmediato Congreso Federal que se reunió en el 35, los conservadores obtuvieron mayoría y las dos Cámaras que formaban el Congreso (según el sistema bicameral de la Constitución de 24, entonces en vigor) abrieron sus sesiones el día 4 de enero de 1835, formándose de inmediato una comisión de diputados que tuvo a su cuidado el examen de los poderes conferidos por los electores a sus representantes, pues éstos en su mayor parte aparecían autorizados para reformar la Constitución. No hay que olvidar que en esta época se dió una intensa lucha entre quienes se inclinaban por el sistema federal y los centralistas que proponían el unitario.

El 16 de julio del mismo año, las Cámaras iniciaron su segundo período de sesiones y el presidente Barragán,

(56) Cfr. Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México 1808-1978" Ob. Cit. pp. 168 a 193.

que substituí a Santa Anna en su licencia, pidió a dichas Cámaras que tomaran en cuenta las solicitudes de los pueblos, para la adopción del sistema unitario, por lo que una comisión examinó dichas solicitudes, proponiendo en primer término que el Congreso fuera Constituyente y en segundo lugar que las dos Cámaras integraran una sóla para los efectos de elaboración del proyecto de reformas. Enseguida se formó una nueva comisión a la que se le confirió el proyecto en cuestión, pocos días después esta comisión presentó un proyecto de bases constitucionales que se discutió y aprobó el día 2 de octubre, convirtiéndose en Ley Constitucional el día 23 del mismo mes, bajo el nombre de "Bases para la Nueva Constitución", documento con el que se puso fin al sistema federal.

Entre los disturbios domésticos y la guerra de Texas, el Congreso prosiguió con su misión constituyente. La nueva Ley Federal se dividió en siete estatutos, por lo cual a esta Constitución centralista se le conoce también como "Constitución de las Siete Leyes".

La primera de dichas Leyes se promulgó el 15 de diciembre de 35, y las seis restantes se publicaron ya no por separado, sino de una sola vez al año siguiente. El congreso terminó la Constitución el 6 de diciembre de 36, aprobó la minuta el día 21 y entregó al gobierno el texto completo de la misma, el día 30 del mismo mes y año, fecha en que fué publicada íntegramente.

Nuestro juicio personal en torno al proyecto de nación contenido en la Constitución de las Siete Leyes, está más allá de los propósitos del presente trabajo. Sin embargo, no podemos dejar de apuntar que este Código Fundamental fué el resultado de las profundas contradicciones ideológicas y sociales de la época, determinadas por los factores

de poder; que entonces eran principalmente, el pueblo y el partido del progreso en un extremo y las clases privilegiadas, la iglesia y el ejército en el otro extremo. Por otra parte, nuestra modesta opinión coincide ampliamente con la de casi todos los ilustres maestros constitucionales, quienes afirman que fué la Constitución de 1824, la que significó un verdadero ensayo estructural para dar a México su primera organización jurídico-política fundamental, estableciendo desde entonces las instituciones por las que hoy continuamos luchando en su preservación y fortalecimiento. De manera que a pesar de que las leyes Constitucionales de 1836, nos hicieron variar durante una época el rumbo histórico del proyecto nacional, la experiencia constitucional demuestra que fuimos capaces de rescatar lo bien logrado en la Constitución de 24, a lo que sumamos algunos aspectos positivos recogidos de las leyes de 36 que particularmente, en la materia que nos ocupa revisten una especial importancia, por cuanto distinguen claramente y por primera vez en nuestra historia Constitucional entre los delitos comunes y los delitos oficiales (aún cuando no los precisa), así como por expresar la necesidad de aplicar sanciones de distinta naturaleza para uno y otro casos.

La segunda de dichas Leyes Constitucionales, en sus numerales 15, 17 y 16, ofrecen importantes antecedentes de la responsabilidad de funcionarios públicos que contempla nuestro derecho positivo. El primero de los mencionados artículos, en su parte última, consideraba ya el delito de "Alta Traición", configurándolo por la desobediencia a toda declaración y disposición legalmente dictada por el Supremo Poder Conservador, cuyos cinco miembros sólo se consideraban responsables ante Dios y ante la opinión pública (pensamos que la última parte de este artículo, bien pudiera entenderse como una garantía de acción popular).

Por otro lado, en los términos del artículo 17, los miembros del Supremo Poder Conservador gozaban de inmunidad en cuanto a la manifestación de sus opiniones, ya que no podían ser juzgados ni reconvenidos por ellas; nótese que esta inmunidad procesal de que disfrutaban los miembros del Poder Conservador, es un antecedente de la inmunidad de que hoy disfrutan los miembros del Poder Legislativo.

Si alguno de los sujetos que integraban el Supremo Poder Conservador, cometía algún delito, la acusación se haría ante el Congreso General, en el cual se encontrarían reunidas las dos Cámaras, mismas que a pluralidad absoluta de votos, declararían si había o no lugar a la formación de causa, en cuyo caso afirmativo, dicha causa se seguiría y fenecería por la Suprema Corte de Justicia, ante la cual también se seguirían las causas civiles en que dichos funcionarios fueran demandados (Art. 18).

En cuanto a los Consejeros de Gobierno, sólo eran responsables, según el Artículo 26 de la Cuarta Ley Constitucional, por los dictámenes que dieran contra ley expresa, sobre todo si era constitucional, o bien por los delitos de cohecho o soborno. De igual manera, el Artículo 32 de la misma ley se encargó de fijar la responsabilidad de los ministros (entendiéndose Secretarios de Estado), por la inobservancia de las leyes de su ministerio, así como por aquellos actos del presidente que autorizan con su firma, siempre que fueran contrarios a las leyes y a la Constitución.

La tercera Ley Constitucional, en su rubro relativo a las facultades de las Cámaras y respecto a los miembros, instituyó la parte modular del sistema de responsabilidades, pues estableció que en tratándose de delitos comunes, no podría intentarse acusación contra el Presidente

de la República, desde el día de su nombramiento, y hasta un año después de terminada su gestión, ni tampoco podía intentarse contra los Senadores desde el día de su elección hasta dos meses después de terminado su encargo, ni tampoco contra los Ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios del Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos (recuérdese aquí el carácter centralista de estas Leyes), sino ante la Cámara de Diputados, y en virtud de que no se precisa el tiempo para la presentación de acusaciones contra estos funcionarios, consideramos que se trata de aquel tiempo en que ejercieran la función que los investía de "Fuero Constitucional" precisamente con el objeto de preservar el ejercicio de la misma.

Para el caso de que el acusado fuera un Diputado, la acusación debía presentarse durante el período de su diputación y hasta dos meses después, ante el Congreso y en los recesos de éste ante el Senado (Art. 47).

El Artículo 48, por su parte, establecía con toda claridad lo que hoy reconoceríamos como Juicio Político, aún cuando todavía no se maneja esa nomenclatura, estipulando su procedencia en los tiempos fijados por el Artículo 47 contra el Presidente de la República por delitos oficiales y contra los Secretarios del Despacho, Magistrados de la Alta Corte de Justicia y de la Marcial, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos y Juntas Departamentales, por infracciones del Artículo 30. parte quinta de la Segunda Ley, así como del Artículo 30. de la Cuarta Ley (ambos preceptos se referían a la elección del Ejecutivo y miembros del Supremo Poder Conservador), además por infracciones del Artículo 15 de la Sexta Ley (que se refería a las restricciones de los Gobernadores y Juntas Departamentales). En estos casos las acusaciones debían presentarse ante la Cámara de Diputados, misma que declarararía si existía

lugar o no a proceder contra el inculpado, por lo que, si dicha declaración resultara afirmativa, esta misma Cámara nombraría a dos de sus miembros para sostener la acusación en el Senado. Este último, una vez instruido el proceso y oído a los acusadores y defensores, fallaría sobre la causa, pero sin que pudiera imponer otra pena que la destitución del cargo o empleo del acusado, o bien inhabilitarlo perpetua o temporalmente para obtener otro cargo o empleo.

Lo anterior se entendía sin perjuicio de que si a criterio del Senado y como resultado del proceso, se consideraba que el acusado era acreedor de penas mayores, el proceso se turnaría al tribunal (común) respectivo, para que actuara según las Leyes. En este sentido, obsérvese que las penas aplicables correspondían exactamente a las impuestas actualmente a través del juicio político; asimismo se reconocía la participación de la Cámara de Diputados como Jurado de acusación y de la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia y la necesidad de atender a determinados formalidades de un procedimiento criminal tales como la garantía de audiencia. De esta manera se advierte claramente que las leyes Constitucionales de 1836, contemplaron ya la existencia del juicio político que actualmente regula el Artículo 110 Constitucional.

Sobre los delitos comunes, el Artículo 49 de la Tercera Ley, expresaba que una vez hecha la acusación ante la Cámara respectiva, ésta decidiría sólo la procedencia de la causa y si consideraba que había lugar a la formación de la misma, pondría al reo a disposición del Tribunal Competente para juzgarlo. Sobre este respecto, nótese que el mismo procedimiento fué recogido por el Artículo 111 de la Constitución vigente bajo la denominación de "Declaración de Procedencia" sólo que a diferencia de

las leyes Constitucionales de 36, actualmente los Diputados son "desaforados" por su propia Cámara de pertenencia, es decir que son ellos mismos quienes declararán si hay lugar o no a la formación de causa penal por los delitos que en el tiempo de su encargo llegara a cometer algún miembro de su Cámara.

El mismo Artículo 49 que comentamos, en su parte final hace una acotación especial para señalar que en tratándose del Presidente de la República, la declaración afirmativa sobre la procedencia de la causa penal, requiere la confirmación de la otra Cámara en forma similar a lo dispuesto por el cuarto párrafo del Artículo 111 en vigor, con la salvedad de que actualmente la sanción penal aplicable al titular del Poder Ejecutivo Federal, le será impuesta por el propio Senado, previa acusación de la Cámara de Diputados, como si se tratara de un juicio político.

Enseguida el Artículo 50 de la Tercera Ley Constitucional de 36, disponía que la declaración afirmativa así en los delitos oficiales como en los comunes, tenía como efectos inmediatos la suspensión del acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano. En forma similar a lo antedicho, el párrafo séptimo del vigente Artículo 111 Constitucional, establece que el efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado, será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal, de lo cual se concluye que la correspondencia entre ambos preceptos, representa en parte la continuidad histórica a que se ha sujetado nuestro derecho constitucional en la formación y reformación del texto vigente sobre la materia.

La parte última del Artículo 50 que comentamos, disponía que todos los demás requisitos de los jurados que conocerían

de la responsabilidad de los funcionarios públicos, así como las prevenciones relativas al acusador, al acusado y al modo de proceder para hacer efectivas dichas responsabilidades, quedarían especificados en el reglamento del Congreso. Lo cual resulta obvio si consideramos que el constituyente permanente no quedó obligado por el constituyente originario a legislar en la materia y consecuentemente a expedir una ley reglamentaria sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Al igual que los miembros del supremo Poder Conservador, los Diputados y Senadores se consideraban inviolables por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones (Art. 55). Con lo cual es de afirmarse que la Constitución de 36 les reconocía a dichos funcionarios el privilegio legislativo de la inmunidad procesal.(57)

e. Proyecto de Reforma de 1840 a las Leyes Constitucionales de 1836.-

Este proyecto fué el resultado de una época caracterizada por intensos movimientos políticos y pronunciamientos militares, iniciados casi inmediatamente a la vigencia de la Constitución de 36, debidos principalmente a la hostilidad que hacia ella mostraron los Federalistas.

Por otro lado, la penuria del fisco, los transtornos de Texas y la guerra con Francia contribuyeron a fomentar la inquietud. Lejos de vigorizar la conciencia nacional que se disolvía, los peligros exteriores parecían acentuar las divisiones internas, empeñadas en atribuir a los instrumentos constitucionales la causa del malestar o la esperanza de mejoría.

(57) Cfr. el articulado comentado en la obra de Colin Sánchez, Guillermo, "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales", Edit. Porrúa, S.A. 5a. Ed., México, D.F. pp. 26 y 27.

Durante la administración de Don Anastasio Bustamante, se ensayaron cuatro ministerios, cada uno con tendencias más definidamente federalistas, incluso el último de ellos en diciembre de 38, estuvo a punto de provocar el retorno al sistema de 24, al proponer al Consejo y a las Cámaras del Congreso, llamar a elecciones de diputados Constituyentes, para que en seis meses a más tardar dictaran una nueva Constitución. Sin embargo, la proposición fué objetada y el gabinete renunció a los tres días, lo cual agravó las diferencias de criterios entre federalistas y centralistas. Ante tales conflictos y el temor del clero a que resultaran afectados sus intereses, en enero de 39 fué designado Santa Anna para ocupar la presidencia en sustitución de Bustamante, quien salía en campaña.

A su arribo a la capital, Santa Anna efectuó varias reuniones con los políticos del día, en las cuales se acordó que el Congreso que estaba en funciones reformara la Constitución. En ejecución del proyecto, el gabinete formado por Santa Anna, el 15 de junio presentó una iniciativa ante el Consejo del gobierno a fin de que se exitase al Poder Conservador para declarar la voluntad de la nación, en el sentido de que el Congreso debía hacer todas las reformas convenientes a la Constitución, "sin esperar el tiempo previsto por ella misma y quedando siempre a salvo la forma del actual sistema". Después de algunas diferencias entre el Consejo y el Gabinete, aquel aceptó la iniciativa, la que fué aprobada por las Cámaras en sus sesiones del mes de septiembre, y como consecuencia el Supremo Poder Conservador entró al estudio del documento y el 9 de noviembre aprobó el Dictámen (cuyo autor fué Don Manuel de la Peña y Peña) que autorizaba las reformas y que fué publicado por el ejecutivo el día 11 del mismo mes invistiendo de esta manera al Congreso de la función Constituyente. Pero no fué sino hasta el 30 de junio de 1840, que una comisión formada por los diputados José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio del Castillo, Eusta-

quo Fernández y José Fernando Ramírez presentó el proyecto de reforma que nos ocupa y del cual habremos de comentar las disposiciones que en materia de responsabilidad de los funcionarios públicos contenía dicho documento.

Como facultades de las Cámaras, el Artículo 66 en su fracción V, establecía que cada una de ellas podía sin intervención de la otra, erigirse en gran jurado para conocer de los expedientes que se instruyeran por los delitos comunes de los Secretarios de Despacho, Consejeros, Ministros de la Corte Suprema de Justicia y de la Marcial, contadores Mayores de Hacienda y Gobernadores de los Departamentos, así como declarar si había o no lugar a la formación de causa. Pero exclusivamente la Cámara de Diputados erigida en gran Jurado podía declarar si había o no lugar a la formación del Jurado de Sentencia tratándose de los delitos comunes de los funcionarios antes mencionados (Art. 67 fracción IV).

Por otra parte, correspondía a la Cámara de Senadores exclusivamente erigirse en gran jurado para entender de los expedientes que se instruyeran sobre delitos comunes de los Diputados, si había o no lugar a la formación de causa, además de erigirse en Jurado de Sentencia para absolver o condenar a la pena de destitución de encargo ó empleo y también de inhabilitación temporal o perpetua para obtener otro cargo, en los casos de las personas mencionadas en el párrafo 5o. del Artículo 67, sin excluir la posibilidad de aplicar mayores penas al reo por el Tribunal correspondiente (Art. 68, fracción IV y V).

En el Artículo 69, se expresaba que la declaración afirmativa de haber lugar a la formación de causa o a la del Jurado de Sentencia, suspende al acusado en el ejercicio de los derechos del Ciudadano, y de cualquier empleo o encargo que obtenga.

De lo relativo a las prerrogativas de los Diputados y Senadores, el Artículo 70 se encargaba de precisarlas: en primer término al considerarlos inviolables por las opiniones manifestadas en el Ejercicio de sus encargos, y en segundo lugar en cuanto a no poder ser juzgados ni civil ni criminalmente desde el día de su elección hasta dos meses después de terminado su encargo, sino por la Corte Suprema de Justicia y en el segundo caso, previa la declaración de haber lugar a la formación de causa.

El Presidente de la República, gozaba en los términos del Artículo 92 fracciones V y VI, de las siguientes prerrogativas: No poder ser procesado criminalmente, durante su presidencia y un año después, por ningún delito cometido antes, ó mientras fungiera en su encargo, sino previa la declaración del Congreso de haber lugar a la formación de causa y no poder ser procesado criminalmente por delitos oficiales, después de terminado aquel tiempo, ni dentro de él, siempre que intervenga la firma de uno de sus ministros, a no ser que se le acusara de traición a la independencia nacional o forma establecida de gobierno o por actos dirigidos manifiestamente a transformar el orden público, a embarazar que se hagan elecciones de Presidente, Diputados o Senadores y a que éstos se presentaran a servir sus destinos, así como a impedir el ejercicio de las atribuciones de que gozaban las Cámaras.

Los Consejeros sólo eran responsables de los dictámenes que dieran contra ley expresa, por cohecho y soborno y, por los delitos del orden común (Art. 100), en tanto que los ministros eran responsables del cumplimiento de las leyes de su ministerio y de todos los actos que autorizaran con su firma. Pero esta responsabilidad, en tratándose de delitos oficiales o comunes, sólo podía hacerse efectiva previa la correspondiente declaración del Gran Jurado (Art. 104).

Como atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, encontramos que el Artículo 116 contemplaba la de conocer en todas las instancias de las causas civiles y criminales que llegaran a promoverse contra el Presidente de la República, Diputados, Senadores, Consejeros, Secretarios de Despacho, Empleados Diplomáticos y cónsules de la República, exceptuándose las causas en que constitucionalmente deban sujetarse al conocimiento del Jurado de Sentencia.

Otra de las atribuciones que este numeral le confiere a la Corte Suprema, es la de conocer de las causas criminales, que se promovieran contra los empleados subalternos de la propia Corte por abusos o excesos cometidos en el servicio de sus destinos. Además de conocer en segunda instancia de las causas civiles y criminales comunes de los Gobernadores, Vocales de las Juntas Departamentales, Ministros y Fiscales de los Tribunales Superiores de los Departamentos.

Para conocer de las causas civiles y criminales comunes que se intentaran contra los miembros de la Corte Suprema de Justicia, se previó por el Artículo 118 la existencia de un tribunal compuesto de letrados residentes en la capital y cuyos integrantes tuvieran las mismas cualidades requeridas a los Ministros de la Corte de Justicia, exigiéndose previamente la declaración de haber lugar a la formación de causa, en tanto que el Artículo 117 en su fracción II, precisaba que es una prerrogativa de los miembros de la Corte Suprema de Justicia Oficiales, sino por el gran jurado de Sentencia y previa la declaración de haber lugar a que éste se formara.

En un sentido más amplio, el Artículo 159 de este documento de reforma constitucional, establecía que todo funcionario público al tomar posesión de su destino daría juramento de guardar y hacer guardar la Constitución y

las leyes, siendo después responsable por las infracciones que cometiera o no impidiera, especificando que el Presidente de la República rendiría su juramento ante el Congreso. Enseguida el Artículo 160, contemplaba la regla general de que todo funcionario público estaría sujeto al juicio de residencia en los casos y modos que previniera la ley. (58)

Como se infiere del contenido de los artículos antes mencionados, el proyecto de reforma a las leyes constitucionales de 1836, dada el 30 de junio de 1840, concibió fundamentalmente las responsabilidades de carácter civil y criminal de los funcionarios públicos, así como las de naturaleza política derivadas de los delitos oficiales, aún cuando no se precisó en forma clara el contenido de las causales de este tipo de responsabilidad. Sin embargo, es de hacerse notar que en este proyecto de reforma se distinguieron como procedimientos esencialmente diferentes el de la "Declaración de Procedencia" y el del "Juicio Político" aunque sin reconocerles aún esta denominación. Por otro lado, vale decir que dichos procedimientos tanto en su operatividad normativa como en sus efectos tenían una gran aproximación a lo que actualmente estatuye nuestra Constitución.

Observemos también que este proyecto de reforma Constitucional confería a los miembros del congreso (Diputados y Senadores), el privilegio de inmunidad procesal, por las opiniones que emitieran en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, en una forma poco justificable, a nuestro juicio, extendía el beneficio del fuero constitucional de ciertos funcionarios públicos más allá del tiempo de ejercicio de la función, en cuanto a sujetarlos a una jurisdicción

(58) Fuente de los Artículos; Tena Ramírez, Felipe; "Leyes Fundamentales de México 1808-1978", Ob.Cit., pp. 253 a 285.

especial para proceder en su contra por causas criminales, aún cuando ya había concluido el tiempo de su encargo.

Destacan en forma especial las disposiciones que obligan a todos los funcionarios públicos a la protesta de cumplir fiel y honradamente el desempeño de su encargo, sin contravenir en forma alguna la ley. Así como aquella otra que contemplaba el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos, incorporando la existencia del Juicio de Residencia.

Para seguir la trayectoria histórico-constitucional que hemos venido manejando así como los antecedentes y evolución del sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos, es importante aclarar que el proyecto de reforma constitucional que analizamos no llegó a tener vigencia, ya que pronto decayó la actividad reformada del Congreso, perplejo tal vez ante las hondas y variadas diferencias que dividían la opinión pública. Tiempo después al abrirse las sesiones del primer período legislativo, el primero de enero del 41, el Presidente de la República y el Congreso pidieron a las Cámaras el estudio del "Luminoso Proyecto de Reforma", haciendo incapié en la necesidad de que desapareciera el poder conservador. En el mes de agosto de ese año, el día 8, el General Don Mariano Paredes y Arrillaga, proclamó en Guadalajara un plan cuyo principal objeto consistía en convocar un Congreso nacional extraordinario, que sobre las bases más amplias tuviera por atribución exclusiva reformar la Constitución, más tarde el General Valencia proclamó otro plan semejante al anterior, en la ciudadela el día 4 de septiembre. Santa Anna a su vez se sumó al plan de Valencia, mediante el que suscribió en Perote el 9 de septiembre. En síntesis, los tres jefes desconocían al presidente Bustamante, quien por su parte produjo un cuarto plan acogiendo la idea de convocar a un Congreso constituyente extraordinario.

Sin embargo, Santa Anna fué reconocido como General en jefe y junto con Valencia y Paredes firmaron el 28 de septiembre del 41, las Bases de Tacubaya por las que le declaraba haber cesado los poderes supremos, con excepción del judicial; además se resolvía convocar a una junta de personas distinguidas por Santa Anna, a fin de elegir presidente provisional, quien tendría todas las facultades necesarias para la organización de todas las ramas de la administración pública; así también se convocaría a un nuevo Congreso dentro de dos meses más, el cual facultado ampliamente, se encargaría de constituir a la nación, según conviniera mejor.

f. Constitución Yucateca de 1841.-

Antes de abordar los proyectos de Constitución Política de la República Mexicana dados en 1842, hemos creído conveniente destacar en un inciso aparte, algunos comentarios en torno al sistema de responsabilidades, consagrado por una Constitución Local. Tratándose en este caso de la Constitución Yucateca promulgada el 16 de mayo de 1841, aclarando que la razón que nos obliga a abordar este documento Constitucional es el hecho de que tal documento constituye un importante ejemplo de la influencia Angloamericana sobre la materia, ello tomando en consideración que el principal redactor del proyecto respectivo, fué Don Manuel Crescencio Rejón, quien fuera un ferviente admirador del régimen constitucional de los Estados Unidos de Norteamérica y conocía además la obra clásica de Tocqueville, misma que cita con frecuencia en su exposición de motivos.

En efecto, de acuerdo con el procedimiento regulado por los artículos 37 a 41, bajo la denominación de "Juicio

Político, dicha Constitución Yucateca establecía que: "Tanto el Gobernador como los Secretarios del Despacho y los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, podían ser acusados ante las Cámaras de Diputados del Estado por infracciones de carácter Oficial, y si dicha Cámara consideraba que había lugar a la acusación, correspondía al Senado local decidir sobre la culpabilidad del acusado, sin que pudiera imponer otra sanción que la privación del cargo y la inhabilidad temporal o definitiva para desempeñar otro, y si era acreedor a otras penas se debían pasar al juez de primera instancia respectiva". (59)

De esta manera, queda confirmada la profunda influencia anglosajona que en materia de responsabilidades recogió la Constitución Yucateca de 41, y particularmente en cuanto se refiere al Juicio Político, ya que éste se implantó tomado casi literalmente del modelo norteamericano, constituyendo de esta forma un valioso antecedente nacional, que con toda claridad habría de retomar más tarde, la reforma Constitucional de 1982, como habremos de constatar al abordar este punto.

g. Primer Proyecto de Constitución de la República Mexicana de 1842.--

Las "Bases de Tacubaya" a que aludimos al hablar del Proyecto de Reforma de 1840, de ninguna forma resolvían la vieja contradicción que en cuanto a la forma de gobierno separaban a los federalistas de los unitarios, sino que únicamente la aplazaban para el próximo Constituyente, que como señalamos, estaría facultado ampliamente para

(59) Cfr. Fix-Zamudio, Hector, "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado", Ob. Cit. p. 65.

constituir a la nación y de acuerdo con este espíritu, la convocatoria publicada el 10 de diciembre de 41, fué "amplia y muy liberal", efectuándose las elecciones de ese congreso extraordinario el día 10 de abril de 42, de cuyo resultado salieron favorecidos los liberales, lo cual no fué de todo el agrado de Santa Anna, quien ya había sido elegido nuevamente Presidente ya que estando próximas a iniciarse las sesiones del Congreso constituyente, ordenó que los diputados jurasen observar las Bases de Tacubaya, situación que provocó la primera diferencia entre la asamblea y el gobierno. Finalmente la mayoría de los Diputados aceptó rendir el Juramento.

El 10 de junio de 1842, se efectuó la sesión de apertura del Congreso, en la cual Santa Anna aprovechó la oportunidad de pronunciar un discurso a través del cual se declaraba inconforme con el sistema federal, por su parte en el mismo acto el presidente del Congreso. Espinosa de los Monteros, reivindicó en su contestación la Soberanía de asamblea. La comisión de Constitución quedó formada por Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez, Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octavio Muñoz Ledo, quienes redactaron el primer proyecto de Constitución de este año, mismo que fué leído en el Congreso el 26 de agosto, junto con el voto particular que formularon los tres últimos miembros de la comisión.

El 10. de octubre empezó la discusión en lo general, del proyecto de la mayoría, pero el día 14 fué declarado sin lugar a votar por 41 votos, contra 35, situación que obligó a la disolución de la comisión.

Incluimos en este trabajo de tesis, este primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana fechado

en 25 de agosto de 1842, porque contempla en su articulado disposiciones sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos que significaban un importante antecedente de la regulación constitucional vigente sobre esta materia.

Así encontramos que en el capítulo relativo a las facultades económicas de ambas Cámaras, prerrogativas y restricciones de sus miembros, el Artículo 84 disponía que tocaba exclusivamente a la Cámara de Diputados:

"IV.- Erigirse en Gran Jurado para entender en los expedientes que se instruyan sobre delitos comunes y oficiales de los Secretarios del Despacho, Senadores, Ministros de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial, o contadores de Hacienda, y de los delitos oficiales que cometan los Ministros y enviados Diplomáticos, los Gobernadores de los Departamentos y Ministro del Tribunal, a quienes ha de juzgar a la Corte de Justicia, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa. V.-Nombrar a los individuos que deben juzgar a la Corte de Justicia, escogiéndolos de entre los letrados que no ejerzan especie alguna de jurisdicción y que reúnan las mismas cualidades que los Ministros de la Corte".

De la disposición anterior, es digno de comentarse la distinción que se hace entre delitos comunes (entendiéndose delitos propiamente dichos) y delitos oficiales (conductas atípicas desde el punto de vista penal, pero causales de cierto tipo de responsabilidad de carácter más bien político). Sin embargo, es claro que el texto en cuestión no precisa esta diferenciación, dando también a los delitos oficiales un carácter criminal.

En otro sentido, es de hacerse notar que por primera vez en nuestra historia constitucional se incluyeron expre-

samente como sujetos de responsabilidad oficial a los enviados diplomáticos. También encontramos que este proyecto de Constitución, concedía un trato especial a los miembros de la Corte de Justicia, ya que para el juzgamiento de los mismos se nombraba un tribunal especial, prerrogativa que desapareció en nuestro derecho positivo, quedando los miembros de la Suprema Corte de Justicia, sujetos al eventual desafuero por la Cámara de Diputados, y en su caso sujetos al juicio político de ambas Cámaras. Sobre este particular, cabe mencionar que irónicamente el texto original de la Constitución de 1917 por reforma del día 20 de agosto de 1928, agregó un último párrafo al Artículo III, que en su esencia facultaba al presidente de la República para solicitar al Congreso, la destitución de cualquier miembro del poder judicial (incluidos los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) por "mala conducta".

El Artículo 85, del proyecto en cuestión en su fracción II, disponía que a la Cámara de Senadores, correspondía exclusivamente "Erigirse en Gran Jurado para entender en los expedientes que se instruyan sobre delitos comunes y oficiales de los diputados, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa".

Es decir que en estos casos, al Senado correspondía desaforar (entendiéndose remover el fuero constitucional) a los Diputados a través de una declaración de procedencia.

Los Diputados y Senadores, reunidos en una sola Cámara, debían erigirse en Gran Jurado para declarar si había o no lugar a la formación de causa, de las que se instruyeran contra el presidente de la República, y para el mismo efecto, cuando se tratara de exigir la responsabilidad a toda la Corte de Justicia o al Ministro (Art. 85, fracc. I y II).

De lo anterior notamos, que del mismo modo que en el sistema vigente la declaración de procedencia (remoción del fuero) en tratándose del Presidente de la República, requería la concurrencia de ambas Cámaras, en atención a la preminencia de su función.

Por su parte, el Artículo 89 establecía como una prerrogativa común a Diputados y Senadores, la de ser inviolables para las opiniones que vertieran y votos que emitieran en el desempeño de sus encargos, de suerte que en ningún tiempo, ni por autoridad alguna, podían ser reconvenidos ni molestados por ellas, so pena de ser castigados los infractores de tal disposición (fracc. I).

Además de que dichos funcionarios no podían ser juzgados civil ni criminalmente por ninguna especie de delitos, desde el día de su elección hasta dos meses después de terminado su encargo, sino por la Corte Suprema de Justicia (fracc. II). Según nuestro entendimiento el contenido de esta última fracción, descartaba en forma contundente la procedencia del Juicio Político y a pesar de que este proyecto hace referencia a los delitos oficiales, en ninguna parte se delimita su contenido ni se establece al juicio político como la vía necesaria para exigir la responsabilidad originada en ese tipo de delitos.

La opinión anterior parece confirmarse con lo dispuesto en el Artículo 97, sobre las prerrogativas del Presidente, en los términos siguientes: "I.- No poder ser juzgado civil o criminalmente durante su presidencia, ni un año después, sino por la Suprema Corte de Justicia. II.- No poder ser procesado criminalmente por delitos oficiales, cuando el hecho por el cual se le acuse ha sido autorizado con la firma de uno de sus ministros. Exceptuándose: 1.- Los casos de infracción del Artículo 96. 2.- Los delitos de traición contra la independencia nacional, forma de

gobierno establecida, y los de cohecho o soborno. 3.- Los actos suyos encaminados manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de Presidente, Diputados y Senadores, a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, a impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de las facultades que tienen por la misma, a coartar la libertad que ellas y sus individuos deben tener en sus deliberaciones".

Por lo que respecta a los Ministros, el Artículo 104, los sujetaba a la responsabilidad originada por los actos del Presidente que refrendaran en contra de la Constitución Federal, leyes generales, constituciones y estatutos de los Departamentos.

El Artículo 112, cumplimentaba el sistema de responsabilidades previsto por este proyecto, al establecer en su fracción I, como una atribución de la Corte de Justicia, aquella de "Conocer en todas las instancias de las causas criminales que se promuevan contra los funcionarios públicos a quienes el Congreso o las Cámaras declararan con lugar a la formación de causa y de las civiles de los mismos. Ninguno de dichos funcionarios puede ser procesado sin que proceda la mencionada declaración".

Nuevamente en esta disposición se aprecia un énfasis especial en el contenido netamente penal (en oposición a político) de la responsabilidad de los funcionarios públicos investidos de fuero constitucional.

En reiteración de lo ya comentado, el Artículo 115 establecía que los ministros de la Corte Suprema de Justicia y de la Marcial serían juzgados y sentenciados en todas las causas civiles y criminales, por el tribunal especial

de que se hablaba en la fracción V del Artículo 84. (60)

h. Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842.-

La actitud de un Congreso que revelaba insumisión a la voluntad antifederalista declarada por Santa Anna, obligó a éste a emplear una vez más su maniobra más favorita; alejarse de la capital para dirigir y observar los acontecimientos sin responsabilidad de jefe del Ejecutivo. El 26 de octubre tomó posesión de la presidencia el Gral. Nicolás Bravo y Santa Anna se marchó a Manga de Clavo.

La misma comisión que había elaborado el primer proyecto de Constitución, formuló en fecha 3 de noviembre de ese año de 1842, un segundo proyecto, considerando que ésta era la forma de transigir entre los pareceres en-contratos; la discusión de dicho proyecto, se inició por la asamblea el día 14 del mismo mes. La opinión conservadora y la prensa del gobierno atacaron el proyecto. "El gobierno por su parte, expresó abiertamente su inconformidad con la obra del Congreso. En circular que dirigió a los comandantes generales el 19 de noviembre, el ministro de Guerra, Gral. Tornel, les decía que 'el Proyecto de Constitución' era un Código de anarquía; que con el manto del progreso se aceleraba en él la destrucción de la sociedad, y conduciría al triunfo de la cruel e intolerable demagogia de 1828 y 1833". (61)

Tal excitativa del gobierno, provocó que varios vecinos de Huejotzingo, en el departamento de Puebla, levantaran

(60) Cfr. El texto del articulado comentado en Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Constitucionales de México 1808-1978", Ob.Cit. pp.324 a 332.

(61) Idem. p. 306.

un acta el 11 de diciembre, en la que se desconocía al Congreso. Inmediatamente, varios Departamentos se dirigieron al Gral. Valencia, pidiendo el desconocimiento del Congreso, el nombramiento de una junta de notables para formular un estatuto provisional y el nombramiento de Santa Anna como presidente.

De esta manera desapareció el Congreso, ya que sus miembros fueron impedidos por la fuerza pública para reunirse en el salón de sesiones. Sin embargo, el proyecto de Constitución que habían redactado se considera como un importante documento de la historia de nuestro constitucionalismo, razón por la cual abordamos su estudio en este trabajo.

Encontramos en este segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 2 de noviembre de 1842, las siguientes disposiciones en materia de responsabilidad de los funcionarios públicos:

Artículo 42.- parte conducente- "No pueden ser juzgados (los diputados y senadores), civil ni criminalmente por ninguna especie de delito, desde el día de su elección hasta dos meses después de terminadas sus funciones, sino por la Corte Suprema de Justicia y previa en el último caso la declaración del gran jurado".

Artículo 73.- "Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra: ... erigirse en gran jurado, para decretar las destituciones y declarar con lugar a la formación de causa a los individuos de la otra Cámara".

Artículo 74.- parte conducente - "Toca exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en gran Jurado para declarar si hay o no lugar a la formación de causa, en

las que se instruyan sobre delitos comunes y oficiales del Presidente de la República, de los secretarios de Despacho, ministros de la Suprema Corte de Justicia... y de los delitos oficiales que cometan... Los gobernadores de los Departamentos por infracción de la Constitución o leyes generales, y Ministros del Tribunal que a de juzgar a la Corte de Justicia".

Artículo 76.- "La misma Cámara (de senadores) se erigirá en gran jurado de hecho, para declarar en los delitos oficiales del Presidente, de los Ministros y Gobernadores de los Departamentos si son o no reos de los delitos por que fueron declarados con lugar a formación de causa".

Artículo 81.- "Son prerrogativas de presidente:

I.- No poder ser juzgados civil o criminalmente durante su presidencia, ni un año después, sino por la Suprema Corte de Justicia.

II.- No poder ser procesado criminalmente por delitos oficiales, cuando el hecho por el cual se cause, ha sido autorizado con la firma de uno de sus ministros. Exceptuándose: primero, los casos de infracción del artículo 80; segundo, los delitos de traición contra la independencia nacional, forma de gobierno establecido y los de cohecho y soborno; tercero, los actos suyos encaminados manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones del presidente, diputados y senadores, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución a impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de las facultades que tienen por la misma o a coartar la libertad que ellas y sus individuos deben tener en sus deliberaciones".

Artículo 86.- "Los ministros serán responsables de los actos del presidente que autoricen con su firma contra

la Constitución, las leyes generales y las Constituciones y estatutos de los Departamentos".

Artículo 87.- parte conducente - "Los ministros no pueden ser demandados civilmente, ni juzgados por sus delitos comunes desde el día de su elección, hasta dos meses después de haber cesado en sus funciones, sino ante la Corte Suprema de Justicia y previa, en el último caso, la declaración de gran jurado".

Artículo 93.- "Los ministros de la Suprema Corte de Justicia no pueden ser juzgados por sus delitos oficiales y comunes de que sean acusados, desde el día de su nombramiento hasta seis meses después de haber cesado en sus funciones, ni en sus negocios civiles durante el mismo tiempo, sino ante el tribunal que se les designa".

Artículo 94.- "Son atribuciones de la Corte de Justicia:

I.- Conocer en todas las instancias de las causas criminales que se promuevan contra los funcionarios públicos a quienes las Cámaras declaren con lugar a la formación de causa, limitándose a imponer la pena en los casos en que el Senado haga de gran jurado de hecho".

Artículo 119.- "Toda prevaricación por cohecho, soborno o baratería, y las infracciones de la Constitución, producen acción popular contra los funcionarios públicos que las cometieren".

Artículo 138.- "Todo funcionario público tiene responsabilidad sobre sus faltas contra la Constitución y queda sujeto a la residencia y visita en los casos y forma que dispongan las leyes". (62)

(62) Fuente de los artículos, tomada de "Revista Mexicana de Justicia", Ed. Especial, Ob. Cit., pp. 111 a 151.

Así encontramos que en este segundo proyecto de Constitución se consideró la sujeción a responsabilidad de los altos funcionarios públicos, tanto por delitos comunes, es decir los propiamente dichos, cuanto por los mal llamados "delitos oficiales", a los que también se les atribuía un carácter criminal.

Por otra parte, el proyecto en cuestión confería fuero Constitucional a los altos funcionarios, situación que es justificable en razón de la importantísima y trascendental función que debían desempeñar, pero lo que en nuestra opinión resulta poco justificable es que dicho fuero, no estuviera estrictamente acompañado a la función y ceñido en consecuencia al tiempo de la duración de la misma ya que de los artículos comentados se infiere que una vez terminado el tiempo de la función los individuos que la encarnaban, continuaban disfrutando durante un periodo mayor del fuero Constitucional.

Asimismo, para la remoción del fuero de los altos funcionarios se estableció el procedimiento de declaración de procedencia de las causas criminales por delitos comunes u oficiales, misma declaración que debía de pronunciar la Cámara de Diputados en tratándose de cualquier alto funcionario, con excepción de los propios diputados, ya que en estos casos la declaración de procedencia correspondía al Senado.

Paralelamente a este procedimiento, la Cámara de Senadores erigida en jurado de hecho, debía declarar en los delitos oficiales del presidente de la República, los ministros y los gobernadores de los departamentos, si eran o no reos de los delitos por los que se les iniciara causa, quedando a la Corte de Justicia, la función de limitarse a imponer la pena. En nuestro concepto, este

hecho significa un antecedente mediato del juicio político, en donde la Cámara de Senadores realmente juzgaba a los funcionarios antes mencionados cuando cometían un delito oficial, cuya causa hubiera sido declarada procedente por la Cámara de Diputados, pero reservando la imposición de la pena en forma exclusiva, para el órgano judicial propiamente dicho.

Otros dos instrumentos de control oficial sobre la conducta de los funcionarios públicos en general, es decir, ya no sólo de los que llamaríamos altos funcionarios públicos, fueron contemplados en el Artículo 138, que instituyó los juicios de residencia y de visita, respectivamente, confirmando de esta manera la influencia del antiguo sistema español sobre esta materia y desde luego de la Constitución Gaditana.

Parte fundamental de todo sistema de responsabilidad de funcionarios públicos, es sin duda la figura de la acción popular, por la cual resulta loable que este proyecto de Constitución la haya consagrado en forma específica en el Artículo 119, representando así una garantía del control popular sobre la actuación de los órganos del Estado.

i. Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.-

Como ya hemos dicho, durante la época centralista por la que atravesó nuestro Constitucionalismo, la inestabilidad se agudizó en el país, entraron en juego varios factores que hicieron más álgida su situación: los federalistas que manifestaban su desacuerdo con el régimen; el despertar de una tendencia monárquica representada por Gutiérrez Estrada, que censuraba tanto a centralistas

como a federalistas; la separación de Yucatán, la violación del pacto federal y la deplorable situación económica del país, provocada por la guerra de Texas y la hostilidad del gobierno francés (Guerra de los Pasteles), ocasionaron pronunciamientos liberales, rebeliones indígenas, asonadas, etc. Tres son los constituyentes que se reúnen en ese período relativamente corto, todos ellos buscando la estabilidad del país, el último de los cuales surge cuando un ejecutivo provisional (Santa Anna) designó a la Junta Nacional Legislativa, como órgano constituyente que a través de los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, acordó las "Bases Orgánicas de la República Mexicana", que fueron sancionados por el Supremo Gobierno Provisional, con arreglo a los mismos decretos, el día 12 de junio de 1843, y publicados por Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año.

Las disposiciones conducentes a fijar la responsabilidad de los funcionarios públicos y al modo de hacerlas efectivas, que encontramos en el documento de Bases Orgánicas de la República Mexicana, son las siguientes:

Artículo 74.- "Los diputados y senadores no podrán ser juzgados en sus causas criminales y civiles durante su encargo y dos meses después sino en la forma prevenida por la Constitución y las leyes".

Artículo 76.- "Cada una de las Cámaras conocerá de las acusaciones que hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa.

Artículo 77.- "Cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran Jurado, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa, en las acusaciones

por delitos oficiales o comunes de los Secretarios de Despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, consejeros de gobierno y de los Gobernadores de Departamento".

Artículo 78.- "Las dos Cámaras reunidas formarán jurado, con el objeto arriba expresado, en las acusaciones contra el presidente de la República por los delitos oficiales especificados en el artículo 90, y en las que se hagan por los delitos oficiales contra todo el ministerio o contra toda la Corte Suprema de Justicia o la Marcial".

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

Artículo 100.- "Los ministros serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las Leyes".

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

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

Artículo 197.- "Toda prevaricación por cohecho, soborno o baratería, produce acción popular contra cualquier fun-

cionario público que la cometiera". (63)

Al considerar detenidamente los artículos que preceden, podemos advertir de inmediato, que la protección del fuero Constitucional, de que gozaban los altos funcionarios públicos, se extiende más allá del término durante el cual se ejerce de facto la función correspondiente, por lo cual es válido el comentario que sobre este particular hemos hecho en otros apartados de este capítulo.

De los mismos artículos, debemos destacar que en tratándose de los miembros del congreso (diputados y senadores), no se determina su responsabilidad por delitos oficiales, como se hace en el caso de los demás altos funcionarios, precisándose incluso como delitos de tal naturaleza los de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno.

También es de hacerse notar que a diferencia de los proyectos anteriores de Constitución, en las bases orgánicas, que analizamos se cambió el modo de procedencia de la causa para diputados y senadores (entendiéndose remoción del fuero constitucional), quedando facultada cada Cámara para emitir la declaración de procedencia o desafuero (como la llaman algunos autores), en los casos de las acusaciones presentadas contra sus respectivos miembros. Cambiando así el sentido operativo de los proyectos de Constitución de 42, en donde la Cámara de diputados declaraba la procedencia de la causa para los senadores y viceversa.

En otro orden de ideas, encontramos injustificada la prohibición del artículo 74 que impedía la procedencia

(63) Fuente de los artículos tomada de "Revista Mexicana de Justicia", Ed. Especial, Ob. Cit, pp. 114 a 148.

de acciones de naturaleza civil, contra diputados y senadores, durante el tiempo que gozaran del fuero Constitucional, situación que evidentemente desnaturalizó la bondad de esa institución, misma que en toda la historia de nuestro constitucionalismo no ha sido otra, que la de protección de la función, y no hacia el funcionario, quien en todo tiempo debiera responder por sus actos de carácter civil a fin de no crear privilegios indebidos y situaciones de excepción que contraríen el principio de igualdad de todos ante la ley y entorpezcan el anhelo de justicia del pueblo mexicano.

Hay que decir, en general que los artículos 74 y 90 de las Bases Orgánicas del 43, ofrecen una lamentable oscuridad en su redacción que se traduce literalmente en una irresponsabilidad temporal pero absoluta de diputados, senadores y presidentes de la República.

j. Dictámen y Proyecto de Constitución Política de la República de 1856.-

De conformidad con el Plan de Ayutla, (ratificado en Acapulco), la convocatoria para el Congreso Constituyente fué expedida el 16 de octubre de 1855 por Don Juan Alvarez, utilizándose la convocatoria del 10 de diciembre de 41, que había favorecido en las elecciones a la mayoría liberal del Congreso de 42. Entre las pocas variantes que se introdujeron a esta convocatoria se distinguen las de que el Congreso se reuniría en Dolores Hidalgo (el 14 de febrero de 56), dispondría de un año para su cometido y no podría ocuparse sino en la Constitución y sus leyes orgánicas, así como en la revisión de los actos de la administración de SANTA ANNA y de la iterina emanada de la revolución.

La convocatoria fué modificada posteriormente por decreto de Comonfort, en el punto relativo a la sede del

Congreso, mismo que finalmente se reunió en la Ciudad de México, el 17 de febrero de 56 y al día siguiente celebró la solemne apertura de sus sesiones.

Los moderados preveleían numéricamente en la asamblea, pero los puros ganaron en el primer momento las posiciones dominantes. Tres de ellos fueron electos por aclamación durante la sesión preparatoria para integrar la directiva; como presidente Ponciano Arriaga y Olvera y Zarco, como secretarios.

La comisión de Constitución debía componerse de siete miembros propietarios y dos suplentes, cuyos cargos se nombraron de la siguiente manera; como propietarios, Arriaga de Presidente, Mariano Yañez, Isidro Olvera, José M. Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán y Pedro Escudero y Echánove; como suplentes; José M. Mata y José M. Cortez Esparza. En la comisión así integrada predominaban los moderados, pues además del presidente sólo estaban conceptuados como puros Guzmán, Mata y Olvera, por lo que Arriaga insatisfecho, obtuvo que en la sesión del 22 de febrero se agregaran a la comisión otros dos miembros, cuya elección recayó en los puros Ocampo y José M. del Castillo Velasco.

De esta manera, mientras la asamblea revisaba los actos de la administración anterior y de la nueva administración, y trataba los problemas del día, suscitados principalmente por las rebeliones opuestas entre sí, la Comisión preparaba el proyecto que se le había encomendado.

Un hecho notorio fué el expresado por Arriaga al Congreso, el día 8 de marzo, en el sentido de que en el seno del Congreso se habían presentado "grandes dificultades al tratarse de los artículos relativos a materias religiosas, a la organización política del Distrito y al deslinde

de la facultad legislativa" en esos momentos ya había acuerdo de los miembros de la Comisión para proponer la existencia de una sola Cámara y ocupaba su ánimo principalmente la cuestión de las responsabilidades. Por fin el 16 de junio el Presidente de la Comisión dió lectura ante el Congreso a su dictámen "cuya parte expositiva fué acogida con vivas señales de aprobación", según palabras del diputado Don Francisco Zarco, quien llevaba la crónica de las sesiones en el periódico "El Siglo XIX".

El dictámen, que comprendía la parte expositiva y el proyecto de Constitución, fué firmado por cinco comisionados propietarios y dos suplentes: Arriaga, Yañez, Guzmán, Escudero y Echánove, Castillo Velazco, Cortés Esparza y Mata. De ellos, Escudero lo suscribió "a reserva de votar contra diversos puntos capitales". Por su parte, Olvera presentó un voto particular del que conoció la asamblea en sesión del 23 de junio. El 4 de julio comenzó la discusión del dictámen en lo general y el 8 se declaró suficientemente discutido por 93 votos contra 5. Al día siguiente se inició la discusión de los artículos en particular. (64)

Dada la importancia de los conceptos que en materia de Juicio Político quedaron inscritos en el texto del dictámen emitido por la Comisión de Constitución, en fecha 16 de junio de 1856, a continuación reproduciremos el fragmento más significativo en torno a la materia:

Sexagésimo párrafo del dictámen.- "... y pasamos a hacer algunas indicaciones del juicio político que es

(64) Cfr. Tena Ramírez, Felipe "Leyes Fundamentales de México 1808-1978", Ob. Cit. pp. 595-6.

también una de las grandes novedades que se introducen en nuestro régimen de gobierno.

Sexagésimo párrafo.- Hasta hoy la responsabilidad no sólo de los altos funcionarios de la Federación, sino también de sus agentes inferiores, ha sido ineficaz, imposible. De un lado la influencia de ellos, fortificada tras de fórmulas dilatadas y embarazosas, y del otro, la dificultad nacida de complicar la suspensión o destitución del funcionario acusado, con la pena común o criminal, han hecho que unas veces el jurado de acusación tema declarar la formación de causa y otras el de culpabilidad, on el de sentencia, se resisten a calificar el hecho, a la aplicación de la pena. Si el Juicio Político no se contrae exclusivamente a los delitos de este género, sino que comprende también cualesquiera otros, con tal de que hayan sido cometidos en el ejercicio de las funciones oficiales, tiene por lo menos, la ventaja de que su sentencia debe limitarse a retirar del poder, o de las funciones de su encargo, al funcionario acusado, reduciéndolo a la condición de individuo particular, y sometiéndola a los tribunales ordinarios para el castigo de los delitos comunes en que haya incurrido, o bien para la indemnización de los perjuicios que haya causado.

El Juicio Político es, además, el juicio de la opinión y de la conciencia pública, pues sucede frecuentemente en todos los gobiernos, que sin que un magistrado o ministro haya incurrido en delitos palpables o notorios, que se puedan calificar y probar en un proceso con todas sus formas, por omisiones o descuidos, por ineptitud o por otras causas negativas, ha perdido la confianza popular, infunde recelos y sospechas, es un estorbo a las mejoras y progresos, o guarda una conducta, o sigue una política

incompatibles con la tranquilidad, con las instituciones o con el bien del país. En todos estos eventos el juicio político resuelve las dificultades, porque reducido a un objeto sólo, el de quitar el poder al responsable, una vez obtenido ese objeto, la sociedad sale del conflicto y el orden se restablece.

Añádase a todo ésto, que la sentencia en un estricto juicio político no infama, no irroga perjuicio, no causa un daño irreparable, sino es la destitución o la inhabilitación para ejercer otro cargo, es decir, una infamia, un perjuicio o daño del orden político.

Septuagésimo párrafo.- Sois inepto; no mereceis la confianza del pueblo; no debeis ocupar un puesto público; es mejor que volváis a la vida privada. He aquí lo que en resumen dice una sentencia del juicio político, sin impedir por eso, que los delitos del orden común sean juzgados, y castigados por la jurisdicción ordinaria. El voto del pueblo no es infalible; sus esperanzas pueden frustrarse, venirle males imprevistos de quien le prometió crecidos bienes y es lógico y muy injusto que por un medio legal, sin conmociones ni turbulencias, pueda retirar el poder a su delegado. Así, el castigo será, si se quiere más leve; pero en todo caso más seguro. Así, los encargados de las funciones públicas son más fieles y más celosos en el cumplimiento de sus deberes". (65)

Enseguida, los párrafos septuagésimoprimeros a septuagésimosexto citan la doctrina de algunos de los autores que al estudiar el constitucionalismo angloamericana,

(65) "Revista Mexicana de Justicia", Ob.Cit., pp. 152-3.

han tratado la materia (Story y Tecqueville), misma doctrina que nosotros revisaremos en otro apartado de este trabajo.

Finalmente, el párrafo septuagésimoseptimo del dictámen en cuestión expresa: "Resta solamente manifestar que, una vez acordada la supresión de la cámara de senadores, ejercerá sus atribuciones como jurado de sentencia, el congreso de la Unión, necesitándose para un fallo condenatorio las dos terceras partes de votos de los diputados presentes: que el jurado de acusación se formará de los ciudadanos elegidos al efecto por las legislaturas de los Estados, y no tendrá sesiones sino solamente un mes en cada año, para tomar en consideración y resolver las acusaciones que le dirijan. Así, estos ciudadanos, extraños en cierto modo a las tempestades que siempre se agitan en los grandes focos de actividad política, libres de la influencia de las pasiones populares y del contagio de los partidos, sin espíritu de cuerpo, ni aspiraciones de otro género, tendrán en su favor, si no todas las seguridades, fuertes presunciones al menos de independencia, justificación o imparcialidad. Y no ejercerán sus augustas y respetables funciones sino por espacio de un mes improporcionable, a fin de que las acusaciones y juicios políticos, realmente garantías de un gobierno republicano y libre, no se conviertan en amenaza continua, en motivo de agitación perpetua, en arma permanente de sedición y de escándalo.

Por lo que hace al Proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana, encontramos varias disposiciones en torno al juicio político y al procedimiento de su sustanciación, las cuales esencialmente articulan lo señalado en el dictámen aludido.

Así encontramos como regla general que: "Estos sujetos al juicio político por cualquier falta o abuso cometido en el ejercicio de su encargo: Los Secretarios del Despacho,

los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los jueces de circuito y los demás funcionarios públicos de la Federación cuyo nombramiento sea popular. El presidente de la República, está sujeto al mismo juicio para los propios delitos y por otros graves del orden común".

El Artículo 106 expresaba: "Para la sustanciación del juicio político habrá jurado de acusación y de sentencia. El jurado de acusación será compuesto de un individuo por cada Estado, nombrado por las legislaturas respectivas y pagado por el Estado".

El Artículo 107, poreceptuaba: "El jurado de acusación se reunirá en el lugar de la residencia de los poderes federales, una vez al año y durante un mes, que será el correspondiente al primer período de sesiones del Congreso. A este jurado deberán presentarse las quejas que por actos en el ejercicio de sus funciones, hubiere contra los funcionarios públicos y los datos que las comprueben. El jurado se encargará de examinarlas, oyendo al funcionario contra quien se refieren y la acusación tendrá efecto cuando los dos tercios de los miembros del jurado declaren que hay lugar a ella. La declaración de haber lugar a la acusación contra un funcionario público, produce en el acto la suspensión del acusado".

Artículo 108.- "Será jurado de sentencia el Congreso de la Unión y conocerá de las acusaciones que le dirija el de acusación, y en su fallo se limitará a absolver a destituir al acusado. En los casos graves podrá declararlo incapaz de obtener empleo o cargo de honor, de confianza o de provecho que dependen de la Federación. En todo caso, el funcionario condenado queda sujeto a ser acusado y juzgado conforme a las leyes, ante los tribunales ordinarios"

Artículo 109.- "Para el fallo condenatorio se necesitan dos terceras partes de votos de los individuos presentes. Cuando el acusado sea el Presidente de la República, presidirá sin voto el presidente de la Suprema Corte de Justicia".

Artículo 122.- "Los tribunales ordinarios conocerán de las acusaciones que por delitos comunes se presenten contra los Secretarios del Despacho, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los Diputados y demás funcionarios públicos de la Federación, de nombramiento popular excepto el Presidente de la República; pero ningún proceso comenzará sin que la parte agraviada haya obtenido previamente licencia del Congreso, y en sus recesos, del Congreso del gobierno". (66)

De tal guisa, los documentos antes referidos sientan un insuperable precedente del constitucionalismo mexicano en cuanto a la institución que fué nominada ya, con toda prioridad como "Juicio Político", cuya concepción y procedencia expresamente atendió a la influencia de la Constitución norteamericana. Otorgándole así a dicha institución, el verdadero sentido y carácter que más tarde habremos de analizar.

Es evidente que el juicio político contemplado por aquellos documentos, presenta algunas diferencias de tipo formal con el que es contemplado por nuestro texto constitucional actual, más dichas distinciones no varían la esencia de la figura que se expresó en los referidos documentos constitucionales.

(66) Fuente del articulado; Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México, 1808-1978", Ob. Cit., pp. 646 a 649.

k. Constitución Política de la República Mexicana de 1857.-

Después de haber sido ampliamente discutido su dictámen y proyecto, el día 5 de febrero de 1857, fué jurada la Constitución, primero por el Congreso, que en esos momentos estaba integrado por más de 90 representantes y, después por el presidente Comonfort. La asamblea constituyente clausuró sus sesiones el 17 de febrero y el día 11 de marzo fué promulgada la Constitución.

Los nuevos poderes federales quedaron instalados; primero el legislativo el día 8 de octubre y luego el ejecutivo y el judicial el 10. de diciembre. La presidencia de la República recayó nuevamente en Comonfort, cuya popularidad obligó a retirarse a Don Miguel Lerdo de Tejada, que figuraba como candidato de los puros a ese cargo. En los comicios se eligió a Don Benito Juárez como presidente de la Suprema Corte de Justicia, cuyo cargo tenía aparejadas las funciones de vicepresidente de la República.

Una vez que Comonfort pasó de presidente sustituto a Constitucional, se arraigó en su ánimo la convicción de que no se podía gobernar con la nueva carta Constitucional, fundamentalmente porque las reformas en materia religiosa que desde la discusión del proyecto habían ocupado tanto tiempo y originado tantas controversias, terminaban siendo contrarias al sentir general. Este hecho, aunado a los pronunciamientos que estallaban por todas partes caracterizaron de titubeante el ánimo del presidente a quien algunos de sus colaboradores le sugerían que diera un golpe de estado. Sin embargo, su indecisión lo más que permitió fué que el 17 de diciembre el General Zuloaga se pronunciara en Tacubaya de acuerdo a un plan de los más usuales; Desconocimiento de la Constitución, reconocimiento de Comonfort, convocación a un nuevo Constituyente.

Así las cosas, la guarnición de la Capital y el Gobernador del Distrito secundaron el plan, el Ayuntamiento y varios ministros renunciaron, en tanto que Juárez y Olvera fueron mandados a prisión. El día 19, el presidente Comonfort se adhirió al Plan de Tacubaya, pero Zuloaga que desconfiaba de su espíritu vacilante y, teniendo que se entregara a los radicales, lo desconoció el 11 de enero de 58. Comonfort requirió el auxilio de los puros y puso en libertad a Juárez, quien marchó al interior, asumió la presidencia de la República y reivindicó la vigencia de la Constitución de 57.

La lucha se formalizó en la capital y fueron los jóvenes militares del bando conservador; Luis Orozco y Miguel Miramón, quienes dieron la victoria al General

Zuloaga. El 21 de enero, Comonfort abandonó la ciudad de México para dirigirse a Veracruz y de ahí a Norteamérica. En fecha 23 de ese mismo mes, Zuloaga fué designado presidente provisional por el bando conservador. Comenzaba la guerra conocida como de los Tres Años. (67)

En otro orden de ideas, debemos considerar que en la Constitución de 57, se mezclan dos propósitos fundamentales; por un lado, destruir, demoler y acabar con el ideario del bando conservador y por el otro, reconstruir, organizar y establecer el gobierno nacional con el mecanismo más adecuado para su armonioso funcionamiento y la aplicación de la reforma social.

Para lo primero se requerían convicciones absolutas, acción, energía y pasión; para lo segundo se necesitaba reflexión, lógica, serenidad y criterio para llegar a soluciones justas sobre la problemática de su tiempo. No debemos olvidar, además, que esta obra fué redactada a raíz de una revolución que había encendido pasiones, situación que influyó mucho en su espíritu, pues no se contó con la tranquilidad de que debía gozar un constituyente.

De cualquier manera, y pese a los errores que frecuentemente se le han señalado a esta Carta Constitucional, ella es sin duda alguna la verdadera Constitución de la República, pues en su articulado se consagra la organización de los elementos que entran en la formación, estabilidad y funcionamiento de los poderes públicos y las garantías individuales, base de las instituciones sociales de nuestros días.

Por otro lado, es digno de ser elogiado este código fundamental, especialmente por proclamar los derechos del hombre, y por expresar la necesidad de contar con un medio que permitiera hacer efectivas las garantías individuales, pues no bastaba su simple enunciación y precisamente sobre este particular se recogieron las ideas expresadas desde 1847 por Don Mariano Otero. De esta manera, el Artículo 101 del Ordenamiento que nos ocupa, instituyó el Juicio de Amparo como medio para materializar ese objetivo.

Concretamente y en cuanto a la materia de este análisis, es de observarse que la Constitución de 57, sí dedicó un título especial para el tratamiento de las prevenciones bajo las cuales debería operar la responsabilidad de los funcionarios públicos. El título en cuestión es el cuarto de esa Constitución y estaba integrado en forma sistemática por seis artículos; del 103 al 108, mismos que a la letra expresaban:

(67) Cfr. Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México 1808-1978"
Cb.Cit. pp. 604-6.

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

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

ARTICULO 105.- De los delitos oficiales conocerán: El Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

ARTICULO 106.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

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

ARTICULO 108.- En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario". (68)

Es inmediatamente notorio que la Constitución del 57, difiere substancialmente en la redacción de su artículo en materia de responsabilidad de los funcionarios públicos, con respecto a las disposiciones que sobre dicha materia se preveían en el Proyecto de Constitución Política de fecha de 16 de junio de 1856; en principio por desusar la expresión "Juicio Político" para denominar el procedimiento que se instituía para hacer efectiva la responsabilidad por delitos oficiales de los altos funcionarios públicos y además por cambiar la radicación del jurado de acusación (en la substanciación de este procedimiento), de un jurado de naturaleza especial formado por un miembro de cada uno de los Estados (en el proyecto), al Congreso de la Unión en la Constitución definitiva. De igual modo, la Carta Fundamental en cuestión trasladó las atribuciones del Jurado de sentencia a la Suprema Corte de Justicia, difiriendo de esta manera del proyecto, que originalmente las encomendaba en forma por demás precisa al propio Congreso de la Unión.

Por otro lado debemos comentar sobre la Constitución que analizamos, que ésta, instituyó un procedimiento de

(68) Iden. pp. 624-25.

tipo ambivalente, por cuanto separó expresamente los delitos de orden común, de los delitos oficiales, cometidos en vía de acción u omisión por los altos funcionarios de la Federación, de ahí que en tratándose de los primeros el Congreso de la Unión convertido en Gran Jurado debía declarar la "Procedencia" de la causa (entiéndase remoción del fuero constitucional) a fin de que los tribunales ordinarios pudieran imponerle al funcionario acusado la sanción correspondiente al delito perpetrado. En tanto que los delitos o faltas oficiales debía conocer el Congreso como jurado de acusación, limitándose a declarar si el acusado era o no culpable (situación que a nuestro juicio implica necesariamente el juzgamiento mismo del acusado), de manera que en caso afirmativo, el efecto de la declaración era el de suspender al acusado en el ejercicio de sus funciones, situación que conlleva la remoción misma del fuero constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia, a disposición de la cual quedaba el funcionario encontrado culpable, pudiera imponer la pena prevista por la ley (el texto constitucional omitió señalarla expresamente), agotando al efecto las formalidades de un procedimiento común.

En otro punto de nuestro análisis, consideramos que lo preceptuado por el Artículo 106, revela un claro antecedente del contenido actual del párrafo séptimo: (en su última parte), del Artículo 111 Constitucional; que niega la posibilidad de indultar al reo que ha sido sentenciado condenatoriamente por delitos propiamente dichos.

De igual modo, el término de prescripción fijado por la primera parte del vigente Artículo 114 Constitucional, que se refiere a que el "procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el

que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después", encuentra su fiel antecedente en el Artículo 107 (69), sólo que en lugar de la expresión Juicio Político utiliza la de delitos y faltas oficiales.

Finalmente, hacemos notar que un tercer elemento de nuestra Constitución actual que encuentra su eco de antecedencia en la de 57, es el contemplado por el párrafo octavo del vigente artículo 111, mismo que refiere "En Demandas del Orden Civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia". Situación que a nuestro juicio resulta obvia, si partimos de la idea de que la protección del fuero constitucional está dirigida estrictamente a la función constitucional del alto servidor público y no a los actos particulares que celebre dicho servidor. De cualquier manera esta premisa, en nuestra opinión, resulta más comprensible con la redacción del Artículo 108 (70), de la Constitución del 57.

1. Reforma de 1874 a la Constitución Política de 1857.-

Durante la presidencia de Don Sebastián Lerdo de Tejada, quien sucedió a Don Benito Juárez en el poder, se iniciaron y consumaron dos importantes series de reformas a la Constitución de 1857. La primera consistió en llevar al cuerpo de la ley suprema los principios de las Leyes de Reforma, que hasta entonces habían estado al margen del texto constitucional, principalmente porque afectaban a varios de sus artículos, sin que hubiera intervenido

(69) A virtud de hacer justicia creemos digno de mencionar, que la redacción del Artículo 107, de la Constitución de 57, se debió a Don Marcelino Castañeda, quien la presentó ante el Congreso Constituyente, el 29 de diciembre de 1856, como adición al proyecto de responsabilidad de los funcionarios públicos.

(70) La redacción del Art. 108, de la Constitución de 57, fué presentada por Don Fco. Zarco, ante el Congreso Constituyente, el 29 de diciembre de 1856, como adición al proyecto de responsabilidades.

para la reforma, el órgano idóneo que la propia Carta Magna señalaba; la Ley de Adiciones y Reformas de 25 de septiembre de 1873, las llevó a cabo por más que al hacerlo, no expresaba los artículos constitucionales que reformaba. La otra serie de reformas estuvo contenida en la ley de 13 de noviembre de 1874, que realizó por el cause constitucional varias de las reformas que ya habían sido proyectadas en la circular del 14 de agosto de 1867, documento que fué suscrito por el propio Lerdo de Tejada, entonces en su calidad de Ministro del Gabinete Juarista, mismo documento que se expidió conjuntamente a la "Convocatoria para la elección de los supremos poderes federales", que en la misma fecha señalada emitió el Presidente Juárez. (71)

En virtud de la segunda serie de reformas constitucionales del 13 de noviembre del 74, fueron modificados los artículos 103, 104 y 105 de la Constitución de 57, centrándose fundamente el objeto de la reforma en el restablecimiento del Senado y consecuentemente en el señalamiento de sus atribuciones y facultades, en torno al régimen de responsabilidad de funcionarios públicos que se preveía por los artículos reformados.

Especialmente, la redacción del Artículo 103 de la Constitución de 57, no sufrió alteración alguna, sólo se adicionó primeramente, incluyendo a los senadores como sujetos de responsabilidad por delitos comunes cometidos durante su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que pudieran incurrir en el ejercicio de ese mismo encargo, es decir, en los mismos términos y alcances fijados originalmente para los demás funcionarios públicos de alta jerarquía. En segundo lugar, se adicionó a este mismo

(71) Cfr. Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México 1808-1978" Ob. Cit., p. 692.

artículo un párrafo completo que textualmente indicaba: "No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la ley, se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el Artículo 104 constitucional". (72)

La consecuencia inmediata que se infiere del párrafo anterior, es aquella de que no se requerirá "Declaración de Procedencia" de la Cámara de Diputados para proceder penalmente contra alguno de los altos funcionarios contemplados en la primera parte del propio artículo 103, cuando el carácter delictivo de su conducta se originara en hechos ocurridos en el tiempo en que se encontraran separados de la función constitucional protegida con el fuero. De ahí, que en nuestra opinión, el párrafo en cuestión constituye un antecedente inmediato de la prevención contenida en el vigente Artículo 112 Constitucional.

En cuanto al Artículo 104 de la Constitución de 57, cuyo texto original revisamos en su oportunidad, sólo fué reformado como una consecuencia directa de haberse implantado nuevamente el sistema bicameral. Así observamos que en este precepto se substituyó al Congreso por la Cámara de Diputados como el órgano que habría de erigirse en "Gran Jurado" para declarar, a mayoría absoluta de votos,

(72) "Revista Mexicana de Justicia", Ob. Cit. p. 119.

si había lugar o no a proceder contra el alto funcionario que fuera acusado por delitos comunes. Es decir, que con la Reforma de 1874, el Congreso (antes unicameral), quedaría integrado por diputados y senadores, haciéndose necesario precisar las atribuciones de unos y otros, resultando así para los primeros, aquella de constituirse en gran jurado para declarar la procedencia de una causa penal (entiéndase remoción del fuero constitucional). Bajo este mismo tenor, operó la reforma del Artículo 105, en el cual se substituyó al Congreso por la Cámara de Diputados, como jurado de acusación, y a la Suprema Corte de Justicia por la Cámara de Senadores, como jurado de sentencia, ésto era en tratándose del procedimiento relativo a los delitos oficiales de los funcionarios públicos. Por lo demás, este artículo permaneció sin ninguna variante, respecto a su redacción original en la Constitución de 57, pero cabe destacar que en ese entonces tal disposición no encontraba operatividad aplicativa, pues señalaba que el jurado de sentencia (en esa época a cargo de la Suprema Corte de Justicia), en su momento procedería a aplicar la pena designada por la ley, pero esta ley no fué publicada sino hasta el día 3 de noviembre de 1870, y a la cual habremos de referirnos en el momento oportuno.

Finalmente, hemos considerado prudente citar en este inciso, la opinión del ilustre Maestro Héctor Fix-Zamudio, sobre la influencia extranjera que en materia de responsabilidad de funcionarios públicos registraron tanto la Constitución de 57 como su Reforma de 74. El citado maestro nos dice: "La Constitución Federal de 1857, en su texto primitivo combinó el sistema norteamericano con el español, en virtud de que los Artículos 103 a 108 disponían que los altos funcionarios de la federación, así como los gobernadores de los Estados, podían ser acusados ante el Congreso de la Unión (entonces unicameral) por las infracciones cometidas en el ejercicio de su cargo, y si se consideraba culpable

al acusado por mayoría absoluta de votos, era puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia, a la que correspondía exclusivamente aplicar la pena correspondiente de acuerdo con el veredicto del Congreso. Al restablecerse el Senado, en las reformas constitucionales de 13 de noviembre de 1874, se encomendó a esta segunda Cámara la función de aplicar la sanción penal, sin poder revisar la sanción de la Cámara de Diputados sobre la culpabilidad del funcionario procesado, con lo que de cierta manera se adoptó el régimen británico". (73)

m. Mensaje y Proyecto de Constitución, dados por Don Venustiano Carranza en 1916.-

Fueron muchos y muy importantes los acontecimientos políticos y sociales ocurridos en el escenario nacional desde el inicio de la Revolución, hasta la promulgación de la Constitución del 5 de febrero de 1917, pero por estar fuera del propósito de este trabajo, omitiremos el particular estudio de esos fenómenos. Comentaremos sólo, en cuanto a la reforma social a que apremiaba el movimiento revolucionario, que antes de la promulgación de la Constitución de 17, existió un período denominado preconstitucional durante el cual fueron realizadas un sinnúmero de reformas, bajo la consideración existente de que la vigencia de la Constitución de 57, estaba en suspenso, pero al mismo tiempo y como su nombre lo indica, se trataba de un período que precedía al retorno íntegro de la constitucionalidad. En el año de 1916, cuando la fracción Villista y recluida la Zapatista a su región de origen había llegado el tiempo de restablecer el orden

(73) Fix-Zamudio, Hector, Ob. Cit. p. 65-6.

constitucional, para ello existían varios caminos: la restauración lisa y llana de la Constitución de 57, lo que obstruiría la reforma político-social ya iniciada; la revisión de la Carta mediante el procedimiento por ella mismo instituido, lo que demolería o acaso menoscabaría aquella reforma; la reunión de un Congreso Constituyente, encargado de reformar la Constitución de 57 o de expedir una nueva. De estos diversos caminos, Venustiano Carranza eligió el último, expidiendo en la Ciudad de México, el 14 de septiembre de 1916, el Decreto Reformatorio de algunos artículos del Plan de Guadalupe, en cuyos considerandos el Primer Jefe expresaba las conveniencias de que las reformas a la Constitución que tuvieran un carácter político se hicieran a través de un Congreso Constituyente, y no mediante los trámites que la propia Constitución de 57 establecía. Por otra parte, el artículo de este decreto convocaba a las selecciones para un Congreso Constituyente integrado por representantes de las entidades federativas en proporción al número de habitantes que tuviesen y, eligiéndose los diputados bajo los requisitos que para obtener tal calidad, señalaba la Constitución de 57, existiendo prohibición expresa para que pudieran serlo aquellos que hubieran pertenecido a gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista. A diferencia de alguno de los anteriores constituyentes, que podían expedir soberanamente una nueva Carta Fundamental, el convocado por este Decreto del que se habla, no podía ocuparse de otro asunto que no fuera el del "Proyecto de la Constitución Reformada" que le presentaría al Congreso, el Primer Jefe de la Nación, además de que ese constituyente debería cumplir su cometido en un tiempo no mayor de dos meses y, terminado su trabajo, se disolvería.

El Congreso Constituyente a que se había convocado inició sus juntas preparatorias el 21 de noviembre de

1916, en la ciudad de Querétaro. El 30 de noviembre el Congreso eligió su mesa directiva y el 10. de diciembre el Primer Jefe entregó su "Proyecto de Constitución Reformada". Unos días después, el 6 de diciembre se designó la comisión de Constitución, misma que fué insuficiente para desahogar el excesivo trabajo, por lo cual en la sesión del 23 de diciembre hubo necesidad de nombrar una comisión más de Constitución. De esta manera comenzaron las arduas labores del Congreso Constituyente, que habrían de finalizar con la promulgación del nuevo instrumento constitutivo que se llamó "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857", en respeto al propósito original del Constituyente. Como es sabido, este documento se promulgó también un 5 de febrero pero del año de 1917, y entró en vigor el 10. de mayo del mismo año.

En el proyecto de Constitución presentado a los diputados constituyentes por Don Venustiano Carranza el 10. de diciembre de 1916, se dedicó específicamente el Título Cuarto para tratar en forma organizada y sistemática la responsabilidad de los funcionarios públicos. De manera que esta importante materia quedó comprendida en los artículos 108 a 114, que integraban dicho título. Es de hacer notar que tales artículos fueron aceptados por el Congreso Constituyente ante el cual se expusieron y como tales, pasaron en forma idéntica y definitiva al Título Cuarto de la Constitución Política de 1917, con excepción del Artículo 111, cuyo proyecto original fué adicionado con la siguiente prevención: "El Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad, una Ley sobre Responsabilidad de Todos los Funcionarios y Empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido

carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un jurado popular en los términos que para los delitos de imprenta establece el Artículo 20 (subrayado nuestro)". (74)

No existiendo ninguna otra variante, entre el texto original del Título Cuarto del Proyecto de Constitución del Primer Jefe y del texto definitivo de la Constitución de 17, nos remitimos sobre este particular al posterior análisis que habremos de realizar sobre el texto original de la Constitución de 17. Sin dejar de considerar en este apartado, que al momento de la presentación del Proyecto de Constitución, Don Venustiano Carranza dirigió un mensaje a los diputados constituyentes, en el cual estableció: "Sexagésimoquinto párrafo del Mensaje.- El Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1957, de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarla a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en las que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos.

Sexagésimosexto párrafo.- Encaminadas a lograr este fin, se proponen varias reformas de las que, la principal es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al Presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación, facultad que fué sin duda la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas". (75)

(74) "Revista Mexicana de Justicia", Ob. Cit. p. 119.

(75) Tena Ramírez, Felipe, Ob. Cit. p. 75B.

III.2. Antecedentes Legales sobre la Reglamentación de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos anteriores a la Ley de 1982.-

A la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de 30 de diciembre de 1982 (publicada en el Diario Oficial del día 31 del mismo mes y año y que entró en vigor al día siguiente de su publicación), le han precedido otros ordenamientos legales en torno al mismo propósito; desarrollar las bases rectoras de la normatividad constitucional sobre las diferentes responsabilidades que pueden exigirse a los servidores públicos -antes clasificados en "Altos Funcionarios" y "Empleados Públicos"- así como reglamentar los procedimientos para hacerlas efectivas. Tales ordenamientos son los que a continuación estudiaremos:

a.- LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION DE 3 DE NOVIEMBRE DE 1870.-

Reorganizada la República y vigente nuevamente la Constitución de 57, con fecha 3 de noviembre de 1870, se publicó en el Diario Oficial, por el Presidente Juárez, el "Decreto del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios".

"Esta Ley, es la primera que se expidió en nuestro país sobre tan importante tema, y sin duda por su sencillez es la mejor aún cuando no abarcó los numerosos problemas que se derivan de las situaciones complejas que provoca la responsabilidad de los funcionarios y sus relaciones políticas, de partidos y con la sociedad en general.

La Ley de 1870, respondió a una necesidad política, ya que el Congreso no se mostraba muy devoto al Presidente

Juárez y resultaba urgente limitar la amplísima libertad de la entonces única integrante del Congreso, la Cámara de Diputados, en cuanto a la interpretación de los delitos políticos o delitos oficiales mencionados en el Artículo 105 de la Constitución de 1857". (76)

Las disposiciones de esta ley de responsabilidades se enfocan primordialmente hacia los siguientes rubros, bajo los cuales la analizaremos:

1.- DELITOS OFICIALES.- En el Artículo 10. de esta Ley, se establecían como delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo, federal, y a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución y a las Leyes Federales en puntos de gravedad.

Las conductas mencionadas en ese Artículo 10. de la Ley, como delitos oficiales, resultaban tan vagas e imprecisas que no podían configurar delitos propiamente dichos. En realidad, esos delitos oficiales establecían situaciones políticas que hacían posible la separación de sus cargos a los altos funcionarios, porque estos hubieran perdido la confianza del pueblo.

Además, esta Ley no precisaba que debía entenderse por "puntos de gravedad" con lo cual se planteaba una seria dificultad de interpretación.

(76) Cárdenas, F. Raúl, "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Antecedentes y Leyes Vigentes en México", Edit. Porrúa, S.A., México, D.F. 1982, p. 36.

2.- FALTAS OFICIALES.- El Artículo 2o. de la Ley que comentamos, definía a las faltas oficiales en los siguientes términos: "La infracción de la Constitución o Leyes Federales, en materia de poca importancia, constituye una falta oficial en los funcionarios a que se refiere el artículo anterior (refiriéndose a los señalados en el Artículo 1o.)". Este tipo de conductas consideradas como faltas oficiales también representaban un serio problema de interpretación, pues la expresión "en materia de poca importancia" es tan genérica que fácilmente podía atribuirse a un alto funcionario este tipo de conductas.

3.- OMISIONES.- Estas se consignaban en el Artículo 3o. de esa Ley, conocida también como Ley Juárez, en los siguientes términos: "Los mismos funcionarios incurren en omisiones por la negligencia e inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus respectivos encargos, lo cual tratándose de los gobernadores de los Estados, se entiende sólo en lo relativo a los deberes que les imponga la Constitución o Leyes Federales".

Hasta aquí, hemos comentado las responsabilidades que podían atribuirse a los altos funcionarios en cuanto a sus conductas. Sin embargo, dichas conductas en los términos de la ley, resultan sumamente inexactas y por lo que respecta a los delitos y faltas oficiales, su diferencia estribaba únicamente en la graduación de "gravedad" o "levedad" que pudiera darse a las infracciones a la Constitución y Leyes Federales; situación ésta, que no se resuelve en la ley, de modo que tales conceptos quedaban en el campo de la subjetividad.

Lo mismo sucedía en cuanto a las omisiones reguladas por la Ley, en virtud de que la "negligencia e inexactitud" en el desempeño de las funciones resultaba muy difícil de precisar.

4.- SUJETOS RESPONSABLES Y PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN.-

El Artículo 70. de la Ley Juárez, únicamente precisaba: "Los funcionarios cuyos delitos, faltas u omisiones deberán juzgarse y castigarse conforme a esta Ley, son los mismos que enumera el Artículo 103 de la Constitución Federal y el tiempo en que se les puede exigir la responsabilidad oficial, es el que expresan el citado Artículo y el 107 del mismo Código".

De acuerdo con el Artículo 103 de la Constitución de 57, se consideraban altos funcionarios a los Diputados al Congreso de la Unión, a los individuos de la Suprema Corte de Justicia y a los Secretarios de Despacho.

Los Gobernadores de los Estados, sólo podían ser responsables por infracciones de la Constitución y Leyes Federales. El término para exigir la responsabilidad oficial se comprendía en el plazo de un año.

5.- SANCIONES.- En materia de sanciones, el Artículo 40. de la propia Ley, establecía la destitución del cargo e inhabilitación, por un término no menor de cinco años ni mayor de diez, para obtener el mismo u otro cargo o empleo de la Federación, para aquellos altos funcionarios que hubieran incurrido en delitos oficiales.

Por lo que hace a las faltas oficiales, éstas eran sancionadas con la suspensión del cargo e inhabilitación por un término no menor de un año, ni mayor de cinco; y en los supuestos de omisiones, la pena se reducía de seis meses a un año de suspensión e inhabilitación (Artículo 50. y 60., respectivamente).

Declarada la culpabilidad de los funcionarios por los delitos, faltas u omisiones oficiales, cometidas en

el desempeño de su encargo, quedaba expedito el derecho de la Nación o el de los particulares para hacer efectiva ante los tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria por concepto de daños y perjuicios, como consecuencia de los delitos, faltas u omisiones antes referidos. (Artículo 8o.)

El propio ordenamiento consideraba el supuesto de que se le imputara a un funcionario, además de un delito oficial, un delito común, en cuyo caso, se disponía que después de ser sentenciado por la responsabilidad oficial, sería puesto a disposición del juez competente para que de oficio, o a petición de partes, fuera juzgado y sentenciado con la pena correspondiente por el delito del orden común. (Artículo 9o.)

Respecto al procedimiento, consideraba el Artículo 10o. que la acción del Gran Jurado terminaría con dos proposiciones: una que respondiera a los delitos oficiales, pidiendo se declarara si era o no culpable el acusado, y la otra relativa a los delitos comunes, consultando si había o no lugar a proceder.

Finalmente, el Artículo 11 de esta Ley hacía alusión a la acción popular que se concedía para denunciar los delitos oficiales. (77)

En este punto de nuestro trabajo, es conveniente considerar las observaciones del Maestro Paúl F. Cárdenas, en el sentido de que al expedirse la Ley de Responsabilidades de 1870, no se habían expedido aún ni en Código Penal ni los Códigos Procesales, ni existía tampoco el sistema

 (77) Cfr. "Decreto del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios", D.O.F. de 3 de nov. de 1870.

bicameral, por lo que en tratándose del procedimiento a seguir en los supuestos de la comisión de delitos oficiales a que se refería el Artículo 105 de la Constitución de 57, (precepto en el que se disponía que la Cámara de Diputados declarararía a mayoría absoluta de votos si el acusado era culpable o no; y en el primer supuesto, se pondría a disposición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al acusado, a efecto de que en pleno y erigida en Tribunal de Sentencia, con audiencia de reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procediera a la aplicación a mayoría absoluta de votos, de la pena que la ley designara), no tenía aplicación posible dicho precepto, por cuanto no existía pena aplicable, ni definido delito alguno de carácter oficial. (78)

También es conveniente recordar que de 1870 a 1874, se hicieron a la Constitución las reformas necesarias para establecer el sistema bicamerista, quedando redactado el capítulo sobre las responsabilidades de los funcionarios públicos, en la misma forma que antes de la reforma, pero substituyéndose únicamente, a la Suprema Corte de Justicia por el Senado, dentro del procedimiento a seguir en los juicios políticos.

Por otra parte, después de la Ley de 1870, el Código Penal de 1872, también señaló la pena aplicable, para los casos del procedimiento a que se referiría el Artículo 105 Constitucional. Fué también en ese Código Penal que se precisó la distinción Constitucional entre delitos comunes y delitos oficiales; en 1880 y 1894 se expidieron Códigos procesales, con los cuales resultaba obsoleta la Ley de 1870 a que nos hemos referido.

(78) Cfr. Cárdenas, F. Raúl, Ob. Cit. p. 37-8.

b.- LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 104 y 105
DE LA CONSTITUCION FEDERAL.- DECRETO DE 6 DE JUNIO
DE 1896.-

Esta Ley, es conocida también como Ley de Responsabilidades de Porfirio Díaz, por haberse publicado durante su presidencia. Es de fecha 29 de mayo de 1896, pero fué publicada en el Diario Oficial hasta el día 6 de junio del mismo año; en ella se establece que sólo al Congreso le compete la Jurisdicción Política para conocer de la "Responsabilidad Oficial" (Art. 4o.).

A diferencia de la Ley de Juárez que en su Artículo 1o. cita lo que son delitos oficiales, la Ley de Díaz no hace mención de ellos. En sus tres primeros artículos reproduce el texto del Artículo 103 Constitucional, haciendo la aclaración de que los funcionarios son responsables por "Delitos, faltas u omisiones oficiales". Esto de acuerdo con la Reforma de 74, en la que al mencionado Artículo 103 se le agregó la expresión "...por delitos oficiales..."

Estas modificaciones fueron con el propósito de hacer la distinción entre los delitos del orden común (penales) y delitos oficiales (políticos). De los primeros conocerían los tribunales comunes (Art. 24 y 42), y de los segundos el Congreso (Art. 4).

"Esta ley, reglamenta el procedimiento a seguir cuando los funcionarios cometan un delito del orden común, y los que se deben seguir por el jurado de acusación y el de sentencia. Al hablar de las secciones instructoras, señala que el cargo es preferible a cualquier otra comisión, con el objeto de darle la mayor importancia y significación a la justicia política". (79)

(79) González Rubio, Ignacio, Ob. Cit. p. 22.

Sobre esta Ley, el ilustre Maestro Raúl F. Cárdenas, nos afirma que es la que sirvió de modelo a las posteriores de 39 y 79 del siglo XX, además de ser la que fijó las diferencias de nuestro sistema, que no se ha corregido a pesar del transcurso del tiempo y de las modificaciones de la Constitución de 17. (80)

Este ordenamiento, comprende 64 artículos, repartidos en seis capítulos. En el primero, denominado "Responsabilidad y fuero constitucional", se precisa, en los términos de la Constitución de 57, a quienes se debe reputar altos funcionarios federales: los Diputados y Senadores, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, que serán responsables tanto de los delitos comunes que cometan durante el tiempo de sus respectivos cargos, como por los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurran en el ejercicio de esos mismos encargos (Art. 1o.); el Presidente de la República que durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral, y delitos graves del orden común (Art. 2o.).

Los Gobernadores de los Estados, como agentes de la Federación, son considerados también responsables, pero sólo por infracciones a la Constitución y Leyes Federales (Art. 3o.).

El Artículo 4o. que ya antes mencionamos, dispone que sólo el Congreso General, en la forma y modo que prescribe la Constitución y la ley en cuestión, es competente para conocer de la responsabilidad oficial de los altos

(80) Cfr. Cárdenas, F. Raúl, Ob. Cit., p. 39.

funcionarios, aún cuando dicha responsabilidad se exija después de que los funcionarios hubieran cesado en su cargo, pero dentro del término que señala el Artículo 107 Constitucional, o sea de un año. En los siguientes artículos, contenidos en este primer capítulo, se previene que en tratándose de los delitos comunes que hubieran cometido los altos funcionarios durante el desempeño de sus encargos, no se podrá proceder sin que previamente el Gran Jurado declare que a lugar a proceder en contra del acusado; que los altos funcionarios gozan de fuero desde el día de su elección, y los senadores y diputados suplentes, desde el día que se les llame para el desempeño de su encargo. Sin embargo, no disfrutaran del fuero constitucional durante el desempeño y, con motivo de algún empleo, cargo público o comisión que hubieran aceptado en el período en que se disfruta de aquel fuero, al no ser que al propio tiempo estuvieran ejerciendo sus funciones propias; en este último caso, se les juzgará por quien corresponda, previa declaración del Gran Jurado, de haber lugar a proceder. En dichos casos, para que la causa pueda iniciarse, debe procederse en los términos de los artículos 104 y 105 Constitucionales. En cuanto a las demandas del orden civil, se preceptúa en esta Ley que no hay fuero ni inmunidad para los altos funcionarios.

Respecto a los delitos oficiales, la Ley Reglamentaria de 1896 a diferencia de la de 1870, no los enuncia ni hace alusión a los mismos, pero ello se debió a que la definición de tales delitos quedó contenida en el Artículo 1059 del Código Penal (que continuó vigente hasta que fué derogado por el Código de 1929). Sin embargo, la ley que comentamos, se ocupa de los procedimientos a seguir en los supuestos previstos en la Constitución de 57; respecto a la responsabilidad de los altos funcionarios por los delitos que llama comunes, cometidos durante el desempeño

de su cargo, y por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones enumeradas en la Ley de 1870 y el Código Penal de 1872.

El Capítulo Segundo de la ley en cita, fué denominado "Secciones Instructoras". En él se señaló que en la segunda sesión ordinaria del primer año, la Gran Comisión de cada Cámara propondría dos grupos de 16 individuos, en la Cámara de Diputados, y 10 en la Cámara de Senadores, de los que se elegirían cuatro individuos de cada Cámara para que formaran las secciones instructoras del Gran Jurado, debiendo ser presidente el primer nombrado, y secretario, sin voto, el último.

El Capítulo Tercero de la ley se refería al procedimiento en los casos de delitos del orden común, disponiendo que en los supuestos en que se acudiera a la Cámara de Diputados a efecto de proceder en contra de un alto funcionario que gozaba de fuero constitucional, fuere por acusación o denuncia de particulares o bien, porque el interesado solicitaba la declaración de inmunidad por seguirse causa en su contra por juez incompetente, o porque una autoridad cualquiera diera noticia de estar instruyendo averiguación que afectaba al alto funcionario, los secretarios debían dar cuenta del oficio o de la instancia respectiva en sesión secreta.

El Presidente de la Cámara Popular, pasaba los documentos a la sección instructora, la cual producía su dictámen dentro del término de 15 días, a no ser que la sección instructora encontrara algún inconveniente, en cuyo caso debería informar a la Cámara, para que concediera mayor tiempo para emitir su resolución.

Las secciones instructoras debían manifestar en su dictámen si el hecho que se atribuyera al alto funcionario estaba o no calificado por las leyes como delito; si su existencia estaba justificada; si existían presunciones o datos suficientes a juicio de la sección, para creer racionalmente que el funcionario en cuestión pudiera ser el autor del hecho criminoso y, finalmente, si por razón de la época en que el delito se cometió y de las funciones públicas de la persona, ésta gozaba de fuero constitucional o no. El dictámen de que hablamos debía producirse previo análisis de los documentos que se hubieran remitido a la Cámara por el acusado, o por la autoridad que pidiera la consignación de algún funcionario. Dada cuenta con el dictámen, el Presidente de la Cámara de Diputados hacía saber a ésta que debía erigirse en Gran Jurado al día siguiente, debiendo notificar al acusado y al acusador si lo hubiere. Para el caso de que el acusado se encontrara fuera del lugar de residencia del Congreso, pero dentro del país, se fijaba prudentemente el día de la audiencia, dando derecho al presunto responsable a nombrar defensor.

Una vez erigida la Cámara en Gran Jurado, se daba lectura a todo el expediente, y después de hacer uso de la palabra ambas partes y el defensor, se retiraban a fin de poner a discusión el dictámen y, por mayoría absoluta de votos se declaraba si había lugar a proceder contra el acusado; en cuyo caso afirmativo quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes (del orden común y federal).

En caso de no haber lugar a proceder en contra del funcionario, el Jurado se declaraba incompetente y no existía lugar a procedimiento ulterior; en los términos del Artículo 25 de esa Ley. (81)

(81) Cfr. Texto de la Ley en "Revista Mexicana de Justicia", Núm. Especial, Ob. Cit., pp. 209 a 221.

Retomando la idea de un conocido tratadista y, en vía de crítica de lo que hemos tratado sobre el procedimiento a seguir en los supuestos de la comisión de hechos delictivos comunes (no del orden común) que mencionan los Artículos 103 y 104 de la Constitución de 57, como delitos cometidos durante el ejercicio de su encargo, por un alto funcionario; debemos considerar especialmente que la Ley de 96, se ciñó a las disposiciones de la legislación entonces en vigor, de tal suerte que la Cámara podía investigar si el hecho atribuido al alto funcionario era delito, y ponerlo a disposición de los tribunales comunes, punto que debe destacarse por el error en que incurrió la posterior Ley de 39, al copiar en parte la legislación que estamos comentando, cuando el sistema procesal había cambiado radicalmente ya que el Ministerio Público era una institución que carecía de las facultades que tiene actualmente, y correspondía a los jueces investigar los delitos, seguir los procesos y dictar en su caso la sentencia respectiva, de tal suerte que la Cámara podía poner al alto funcionario a su disposición, para que éstos continuaran el proceso, lo que no es posible actualmente toda vez que la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal es competencia exclusiva del Ministerio Público y la imposición de las penas de la autoridad judicial. (82)

En cuanto al Juicio Político, la Ley de 1895 se ajustó a lo dispuesto en la Constitución de 57, que después de su reforma de 1874 disponía en su Artículo 105, que tratándose de los delitos oficiales, conocería la Cámara de Diputados como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia. El Jurado de Acusación tenía por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado era o no culpable; y si lo consideraba así, quedaba separado de su encargo y puesto a disposición de la Cámara de Senado-

(82) Cfr. Cárdenas, F. Raúl, Ob. Cit. p. 42.

res que, erigida en Jurado de Sentencia y con audiencia del inculpado y del acusador, si lo había, procedía a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que se designara en la ley.

En efecto, la Ley de 1896, en su Artículo 26 del Capítulo IV, denominado "Procedimiento del Jurado de Acusación" disponía que en los casos de acusación por responsabilidad oficial luego que la Cámara de Diputados tuviera conocimiento de ella, mandaría pasar todos los documentos respectivos a la sección instructora que correspondiera.

La sección respectiva procedería a seguir el proceso, practicando cuantas diligencias fueran necesarias para el esclarecimiento de los hechos y sujetándose en lo conducente a las reglas establecidas para la instrucción en el Código vigente (en aquel tiempo) de Procedimientos Penales del Distrito Federal: I.- Haría constar, describiendo minuciosamente los caracteres y circunstancias del caso, la existencia del delito y quien es su autor. II.- Comprobando el delito, citaría inmediatamente al acusado para tomarle su declaración indagatoria, con relación al delito de que se le acusara y acerca de todos los datos y circunstancias que obraran en las diligencias. III.- Concluida la declaración indagatoria, se comunicaría al acusado el motivo del procedimiento y el nombre del acusador, pudiendo desde ese momento nombrar una o dos personas que lo defendieran.

En caso de que el procesado rehusare hacer dicho nombramiento, se le nombraría defensor de oficio; hecho lo anterior, la sección instructora abriría un término prudente en el que se recibían las pruebas del acusador y el acusado, así como aquellas que la sección instructora juzgara necesarias y oportunas. Una vez que el proceso

estuviera completo, se pondría a la vista, por tres días para el acusador y otros tantos para el acusado y sus defensores a fin de que obtuvieran los datos necesarios para preparar sus alegatos de acusación y defensa, que se presentarían dentro de los seis días siguientes y una vez transcurridos estos términos, habiéndose presentado o no los alegatos, se producía el dictámen en el que se analizaban en su parte expositiva, clara y metódicamente los hechos; haciéndose las apreciaciones jurídicas conducentes a demostrar la existencia del delito, falta u omisión; haciendo mérito a las circunstancias agravantes o atenuantes que concurrieran, y por último, refiriéndose a la culpabilidad o inocencia del funcionario acusado.

Si con la responsabilidad oficial, aparecía la de algún delito común, la sección instructora, después de practicar las diligencias especiales relativas a este último tipo de delito, formulaba su dictámen con dos proposiciones; una que correspondía al delito oficial y otra al delito común, con lo que conciriera en cada caso; terminado el dictámen correspondiente, la sección instructora lo entregaba a las Secretarías de la Cámara y una vez recibido, el Presidente de la Cámara anunciaba que debía erigirse en Jurado de Acusación al siguiente día, lo que se hacía saber al acusador y al acusado, para que éstos se presentaran por sí o por medio de apoderado o defensor respectivamente, a alegar lo que conviniera, según su derecho.

Las secciones instructoras hacían todo lo que se ha señalado, en un plazo de un mes, contando a partir del día en que la Cámara les enviaba la acusación respectiva, a no ser que encontrando alguna dificultad solicitaran a la Cámara que se les concediera un plazo mayor.

El día fijado para la sesión, la Cámara se erigía en Jurado de Acusación, previa declaración de su Presidente. Acto seguido, la Secretaría leía todo el expediente y el dictámen presentado; se concedía la palabra al acusador o a su apoderado o a ambos; y tanto el acusador como el acusado podían replicar lo que quisieran debiendo retirarse enseguida, a fin de que la Cámara pudiera discutir y votar el dictámen presentado. Si la declaración de la Cámara era absolutoria, el funcionario absuelto continuaba en el desempeño de su encargo, pero si era condenatoria, quedaba inmediatamente separada de él y se le ponía a disposición de la Cámara de Senadores a quien se remitía también el veredicto del Jurado de Acusación.

En el Capítulo X de la Ley que comentamos denominado "Procedimiento del Jurado de Sentencia" se estipula que luego que el Senado hubiera recibido el veredicto del Jurado de Acusación, lo mandaba pasar a la sección instructora correspondiente, la cual emplazaba inmediatamente al acusador y al acusado y a su defensor, haciéndole saber el término de tres días para presentar por escrito sus alegatos. Pasado dicho término, la sección instructora formulaba dictámen en vista de las apreciaciones y declaraciones hechas en el veredicto del Jurado de Acusación, proponiendo la pena que al funcionario delincuente correspondiera.

Presentado el dictámen a la Secretaría de la Cámara, el Presidente anunciaba que el Senado debía erigirse en Jurado de Sentencia, dándose enseguida lectura al veredicto del Jurado de Acusación, a los alegatos presentados a la sección instructora del Senado y al dictámen de ésta; verificado lo anterior se concedía sucesivamente la palabra al acusador y al acusado y a su defensor; retirados éstos, se discutía y votaba por mayoría absoluta el dictámen de la sección instructora; si con el delito o falta oficial

concurrirá algún delito del orden común y se había hecho por la Cámara de Diputados la respectiva declaración de haber lugar a proceder, una vez sentenciado por la responsabilidad oficial, sería puesto a disposición del juez competente para que se le juzgase por el delito común.

Finalmente, en la Ley de 96, se establece que los veredictos de los jurados de acusación y sentencia, son irrevocables y a los condenados por responsabilidad oficial no se les concederá la gracia del indulto.

En el último capítulo, que tiene el número VI y se denominaba "Reglas Generales", se prevenían puntos de interés; tales como la recusación, el envío de exhortos, la falta de presencia del acusado y acusador, pero las disposiciones que se destacan por su importancia, son las contenidas en el Artículo 56, en que se hace referencia tanto a la ley de 3 de noviembre de 1870, que continuaba vigente en esa fecha, como a las disposiciones del Código Penal y de procedimientos Penales, así como las mencionadas en el Artículo 64, que hacían referencia a las fórmulas para la publicación de las declaraciones y veredictos, reglas pues, que más tarde se acogerían en leyes posteriores.

Por otra parte, Don Antonio Carrillo Flores al tratar la Ley de 1896, como parte de un trabajo sobre la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación, la compara con la Ley Juárez mencionando los siguientes datos, como comunes en ambas leyes:

"a.- Se refiere sólo a los altos funcionarios de la Federación y a los Gobernadores y Diputados locales cuando 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 común.

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 para delito oficial la gracia del indulto". (83)

c.- DECRETO QUE FACULTA AL EJECUTIVO FEDERAL PARA LEGISLAR EN LOS RAMOS DE GOBERNACION, SALUBRIDAD PUBLICA Y MATERIA PENAL, Y PARA REFORMAR LA LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DE 1836.- (SU RELACION CON LA LEY DE 1940)

Hemos considerado pertinente destacar en un apartado especial, el Decreto de 31 de diciembre de 1936, que fué publicado en los siguientes términos: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

Artículo 10.- Se conceden facultades extraordinarias al ejecutivo de la Unión, para legislar en los ramos de: Gobernación, Población, Migración, Demografía y Turismo; Salubridad Pública; y Material Penal y Procesal Penal; y para reformar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (subrayado nuestro).

Artículo 20.- El Ejecutivo Federal dará cuenta oportunamente al Congreso de la Unión, del uso que haga de las facultades extraordinarias que se le confieren.

En cumplimiento a lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia,

 (83) Carrillo Flores, Antonio, "La Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación", en Revista Mexicana de Justicia", Vol. III, Núm. 16, enero-febrero de 1982, México, D.F., p. 78.

promulgó el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, D.F., a los treinta y un días del mes de diciembre de mil novecientos treinta y seis.- Lázaro Cárdenas.- Rúbrica.- El Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, Silvestre Guerrero.- Rúbrica". (84)

Aclarando enseguida, que la notoria importancia que le concedemos a este Decreto, se justifica con la consideración de que precisamente fué en uso de las facultades expresas para legislar en materia Penal y Procesal Penal (que le fueron concedidas al Presidente Lázaro Cárdenas, por virtud de dicho decreto), que el 21 de febrero de 1940 expidió la "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados", dando así cumplimiento a lo ordenado por el párrafo 5° del Artículo 111 de la Constitución de 1917, como habremos de ver en su oportunidad.

Continuando con el hilo conductor de nuestra preocupación especial, para tratar en un inciso aparte lo relativo a este Decreto del primero de diciembre de 1936 y su relación con la Ley de Responsabilidades de 1940, debemos pasar a analizar que en tratándose de las facultades expresas a que se refiere dicho decreto, su límite esta donde termina su expresa enumeración, de aquí se sigue que la Ley de Responsabilidades en cuestión, se encuentra circunscrita en su ámbito de acción a la materia penal y de ninguna manera al campo de la responsabilidad política, como la afirma al tratar este punto Don Ignacio González Rubio. (85)

(84) D.O.F. de 31 de diciembre de 1936.

(85) Cfr. González Rubio, Ignacio, Ob. Cit. p. 24.

El uso de facultades expresas no se puede ampliar por analogía, por igualdad, por mayoría de razón y al hacerlo implica la creación de una nueva facultad. El ejercicio de facultades no conferidas trae consigo la nulidad. En consecuencia, esta ley únicamente reglamenta la responsabilidad penal. El Senado, como jurado de Sentencia, sólo puede actuar con Jurisdicción limitada a lo Pena". (86)

El hecho de que la Ley de Responsabilidades de 1940 haya sido expedida en uso de facultades expresas para legislar en materia penal, quita a los tribunales comunes su competencia y encarga de su conocimiento a la Cámara de Diputados como jurado de acusación y al Senado como jurado de sentencia. Es decir, crea Tribunales, procedimientos, autoridades, criterios especiales. Crea un privilegio. Crea un Código Penal exclusivo para los funcionarios, que instaura en su vencia la impunidad, sobre todo si consideramos que en el cuerpo de dicha ley (Art. 18), se contiene un verdadero catálogo punitivo, por la comisión de delitos oficiales por parte de funcionarios sin fuero.

Por su parte, el eminente jurista Don Raúl F. Cárdenas, al señalar las diversas deficiencias en que incurrió la Ley de Responsabilidades de 1940, considera que fué tan poco afortunada: "que nada más justificado que su derogación, tanto más que se expidió en uso de facultades expresas para legislar en materia penal y procesal penal, que se le otorgó al Presidente Cárdenas, según Decreto de 31 de diciembre de 1936, por lo que manifiestamente se excedió en sus atribuciones al expedir la ley que estamos comentando". (87)

(86) Ibidem.

(87) Cfr. Cárdenas, F. Raúl, Ob. Cit. p. 64.

d.- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 21 DE FEBRERO DE 1940.-

Vale la pena, antes de pasar al concreto análisis de la materia de este apartado, establecer previamente algunas consideraciones importantes que sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos se preveen en la exposición de motivos de esta ley. En este sentido es de hacerse notar la idea de que: "...en una forma constitucional como la que nos rige, se requiere que cada órgano del Estado tenga limitado su campo de acción, y la necesaria integración de esos órganos con hombres, exige que su función o dirección sea responsable: ambos conceptos, limitación de atribuciones y responsabilidad son, en efecto, absolutamente necesarios dentro de una organización estatal..." (89)

Revisten particular importancia las afirmaciones que se hace en esta exposición de motivos en cuanto a que "El ciudadano que se ha escogido para desempeñar una función pública debe comprobar, por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerlo merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas, como medio, el más propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y adhesión por parte del pueblo.

El Estado, por su parte, debe preveer los medios eficaces para perseguir a los malos funcionarios que,

(88) El nombre de esta ley fué reformado por el Artículo Octavo del Decreto que reforma diversas leyes para concordarlas con el decreto que reformó el Artículo 43 y demás relativos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de 23 de diciembre de 1974.

(89) Diario de Debates de la Cámara de Diputados del día martes 28 de septiembre de 1937.

violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aún cuando el pueblo, con su claro sentido de observación señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o la libertad, o la riqueza de las personas, etc., esa sanción popular, por más enérgica que en si misma sea no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de justicia.."(90)

De estas afirmaciones, Don Ignacio González Rubio deduce que se reconoce que la jurisdicción política atañe al juicio de la opinión y de la conciencia pública y que la responsabilidad no puede ir más allá de reducir al mal funcionario a la condición de individuo particular, y dejar a las autoridades comunes para que juzguen y castiguen al mal funcionario con arreglo a ella. (91)

Pasando al análisis general de la ley a que nos referimos en este punto, es necesario iniciar recordando que el Artículo 111 de la Constitución General de la República de 1917, dispuso que el Congreso de la Unión expediría a la mayor brevedad su respectiva ley reglamentaria, lo que debería hacer el Congreso Constitucional en el período ordinario de sesiones que empezaría el primero de septiembre de ese mismo año, como lo ordenó el Artículo Décimo Sexto Transitorio.

No obstante lo cual hubieron de transcurrir más de veinte años para que dicho ordenamiento reglamentario fuera promulgado, o sea, con fecha 30 de diciembre de 1939 y bajo la denominación de "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del

(90) Ibidem.

(91) Cfr. González Rubio, Ignacio, Ob. Cit. p. 24.

Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados".

Por virtud de su Artículo 6o. Transitorio quedaron derogadas tácitamente, en cuanto se le opusieran, todas las Leyes y Disposiciones de carácter general referentes a Responsabilidades de Funcionarios Públicos, debiendo de estimarse la insubsistencia, por vía de abrogación o derogación, de la ley del 3 de noviembre de 1870 que, sobre Responsabilidades Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, se expidió en la época del Presidente Juárez, y de la de 6 de junio de 1896, sobre Responsabilidades y fuero Constitucional de los Altos Funcionarios Federales, promulgada en tiempos del General Porfirio Díaz.

En su capítulo único de disposiciones preliminares se definió a los individuos sujetos a su régimen, indicando que lo serían los Funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y Territorios Federales, por los delitos y faltas oficiales que se cometieren en el desempeño de los cargos que tuvieran encomendados, conceptuando como Altos Funcionarios de la Federación al Presidente de la República, a los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento autónomo y al Procurador General de la República. Quedaban así mismo sujetos a su regulación los gobernadores de los Estados y los Diputados a las respectivas legislaturas locales.

Se determinó igualmente que el Presidente de la República sólo podría ser acusado durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y delitos graves del Orden Común; que éste y los Diputados y Senadores propietarios, los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas Locales, gozaban de fuero constitucional desde el

día de su elección, en tanto que no lo disfrutaban los Altos Funcionarios de la Federación por los delitos comunes, delitos, faltas u omisiones oficiales en que se incurrieran.

La propia ley definió como delitos oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, de los Gobernadores de los Estados y de los Diputados a las Legislaturas Locales, el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Federal, y a la libertad de sufragio; la usurpación de funciones; la violación de Garantías Individuales, así como cualquier infracción u omisión a la Constitución o a las Leyes Federales, cuando causaran graves perjuicios a la Federación o a uno o varios de los Estados de la misma.

Como delitos o faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, estableció una gran diversidad de actos u omisiones a lo largo de las setenta y dos fracciones de su Artículo 18. Respecto a las sanciones, las hizo diferir conforme se tratase de delitos oficiales, faltas u omisiones, estableciendo para los primeros la destitución del cargo o privación del honor correspondiente a su investidura; y la inhabilitación total o parcial para obtener determinados empleos, cargos u honores, en tanto que para las segundas la suspensión del cargo por un término no menor de un mes, ni mayor de seis.

Destacó por su importancia en cuanto a la responsabilidad Política, la determinación de que, conforme a lo dispuesto por el Artículo 111 de la Constitución, los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, debían ser juzgados por un jurado, para lo cual se estableció precisamente, un Jurado Federal de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación,

en cada uno de los lugares en que residieran juzgados del Distrito con Jurisdicción en Materia Penal; e igualmente un jurado de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados del Distrito y Territorios Federales; en cada uno de los Partidos Judiciales en que residieran Cortes Penales o Jueces de Primera Instancia en materia penal, precisando para uno y otro Tribunal su competencia, procedimiento e integración.

También se consagró un Capítulo especial reglamentario de la parte final del Artículo 111 Constitucional, en el que se previno que independientemente del procedimiento penal correspondiente, contra los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios Federales, el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, podía solicitar ante la Cámara de Diputados su destitución, por mala conducta, fijándose los procedimientos que debían observarse respecto al caso.

Finalmente, como capítulo que resultó de positiva novedad, quedó establecido el que regulaba las investigaciones que debían practicarse y el procedimiento a seguir cuando existiera denuncia sobre el enriquecimiento inexplicable de los Funcionarios Públicos, para cuya mayor efectividad no debía atenderse al caso en que pudiera probarse que el enriquecimiento indebido era el fruto de un delito, sino a todos aquellos en los que no fuera posible lograr la prueba del acto de origen del enriquecimiento, bien porque no hubiera dejado huella o porque el enriquecimiento proviniera de otros medios que, sin constituir delito, no fueran legítimamente idóneos para adquirir. (92)

(92) Cfr. D.O.F., de 31 de diciembre de 1939.

Una vez que hemos establecido en apretada síntesis el análisis general del contenido de la ley que nos ocupa, es conveniente recoger algunas críticas que le han formulado destacados autores, tales como Don Raúl F. Cárdenas, quien considera que, debido al monopolio de la acción Penal del Ministerio Público, la Cámara de Diputados, a pesar de las disposiciones inconstitucionales de la Ley Reglamentaria de 1940, no tenía facultades para investigar los delitos imputados a un alto funcionario y ponerlo a disposición del Juez competente. Este es, según dicho autor, el primer problema serio al que se enfrenta la ley que comentamos, pues confiere a la Cámara de Diputados facultades de investigación, cuya decisión sobre el desafuero trae como consecuencia la separación del funcionario de su encargo y su sujeción a la acción de los tribunales comunes, en franca violación del Artículo 21 Constitucional, que asigna el monopolio de la acción penal al Ministerio Público. Ello se debe a que la Ley de 1940 conservó los principios de la Ley de 1896, cayendo por consiguiente en contradicciones con las disposiciones constitucionales. (93)

Efectivamente, por el sistema de persecución de los delitos establecidos en la Constitución de 1917, que introdujo la separación de las funciones del Ministerio Público de la del Juez Penal, la Cámara de Diputados ya no puede someter directamente al funcionario desaforado ante los órganos jurisdiccionales. Sin embargo, este grave error de nuestra legislación subsistió hasta antes de las reformas al Artículo 111 Constitucional de 1933, en las que fué subsanado en los términos siguientes: "Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley". (94)

(93) Cfr. Cárdenas, F. Raúl, ob. Cit. p. 73.

(94) D.O.F. del 28 de diciembre de 1982.

Sin embargo, el error quizá más grave en que incurrió la Ley de Responsabilidades de 39 fué, como lo señala el Maestro Cárdenas, el derivado de la regulación que hizo en su Capítulo Segundo, denominado de los "Delitos Oficiales", en atención a lo que se preceptuaba en el párrafo 5° del Artículo 111 Constitucional, que disponía: "que el Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal (texto reformado en 74), determinando como delitos o faltas oficiales, todos los actos u omisiones que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso". (95) De tal manera que el Artículo 13 de la Ley, hace referencia a los delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, mencionados en el Artículo Segundo de la misma. Delitos que conviene mencionar, son los mismos que fueron señalados en la Ley de Juárez y en los Códigos Penales de 1871 y 1929, o sea:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- III.- El ataque a la libertad de sufragio;
- IV.- La usurpación de atribuciones;
- V.- La violación de las garantías individuales;
- VI.- Cualesquiera infracción a la Constitución o a las Leyes Federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún transtorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

(95) Cárdenas, F. Raúl, Ob. Cit. p. 74.

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

En tanto que el Artículo 18 de la Ley a que nos referimos, expresaba lo siguiente: "Son delitos oficiales de los demás funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y Territorios Federales, no comprendidos en el Artículo 2o. de esta ley..."; y enseguida se establecía una larga enumeración de diferentes tipos (en total 72 fracciones), que fueron tomados de los títulos X y XI del Código Penal de 31 y de diversas leyes más, otorgando así, como lo han sostenido nuestros juristas, una absoluta inmunidad, para los altos funcionarios de la Federación, por lo que se refiere a los tipos descritos en el Artículo 18, delitos oficiales que equivocadamente se atribuyen a los demás funcionarios, no comprendidos en el Artículo 2o. de la multicitada ley. (96)

Efectivamente, de lo antes expuesto se infiere que entre los varios desaciertos en que incurrió la Ley de 39, tiene particular relevancia el que se refiere al injustificado fuero, que se otorgó por dicho ordenamiento a los servidores públicos (como se les llama ahora) de la más alta jerarquía (contemplados en el Artículo 2o.), por la comisión de delitos propiamente dichos. Es decir, de tipo penal y en virtud del carácter omnicompreensivo de la ley en cuestión, quedaron contemplados exclusivamente como delitos oficiales de los "demás funcionarios", éstos es, aquellos servidores públicos que no gozaban del fuero constitucional y que por ende, no enumeraba el multirreferido Artículo 2o. de la Ley.

Sobre este problema en particular, Don Antonio Carrillo Flores, expresó: "Modificación importante que se aprobó

(96) Cfr. idem. pp. 66-67.

en 1917, fue la relativa a que una Ley del Congreso determinaría como delitos o faltas oficiales no sólo de los altos funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito, sino de todos los actos y omisiones, 'que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho'; delitos que serían juzgados siempre por un jurado popular tratándose de funcionarios sin fuero. Esta innovación de la Carta de Querétaro, absolutamente innecesaria, indujo a los autores de la Ley de febrero de 1940 a incurrir en una mayor confusión entre el delito oficial y el delito común que duró hasta este año.

En efecto, dicha ley hizo una larguísima enumeración-72 fracciones- de los delitos oficiales para funcionarios sin fuero constitucional en que figuran desde el asesinato, el peculado, el cohecho y muchos más de los que el Código Penal consigna, hasta violaciones a las leyes y reglamentos administrativos. Esto traía entre otras lamentables consecuencias, que ilícitos muy graves cometidos por servidores públicos no pudieran perseguirse sino dentro del año siguiente al que dejaran su cargo y en jurado popular, institución que en México nunca ha operado con eficacia". (97)

De acuerdo con este autor, el único elogio que en consecuencia podría hacerse sobre la Ley de Responsabilidades que estamos tratando, es aquel que se refiere al hecho de haber introducido la figura jurídica de "enriquecimiento ilícito" que afirma, es laudable desde los puntos de vista ético y político, aunque de dudosa constitucionalidad. (98)

(97) Carrillo Flores, Antonio, Ob. Cit. pp. 78-9.

(98) Cfr. Ibidem.

e.- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS
Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL
Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE
4 DE ENERO DE 1980.-

Entre los ordenamientos que la reforma administrativa del Presidente López Portillo incorporó a partir de 1977, está la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial el día 4 de enero de 1980, cuyo Artículo Segundo Transitorio derogó a la de 1940.

En su Título Primero señaló como sujetos de responsabilidad a los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, considerando así a los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estado y Procurador General de la República, por delitos comunes y por delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo.

También responsabilizó a los Gobernadores de los Estados y a los Diputados locales, por violaciones a la Constitución y a las leyes federales y por los delitos y faltas tipificados en su articulado.

Al igual que en el ordenamiento anterior de 1940, se dispuso que el Presidente de la República, durante el tiempo de su mandato, únicamente podría ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, así como que gozaría de fuero desde el día de su elección, lo mismo que los Diputados y Senadores propietarios, los Gobernadores de los Estados y los Diputados Locales, en tanto que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia a partir de su designación.

Por lo que toca a la responsabilidad política, estableció un distinguo en cuanto a delitos oficiales, que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, y las faltas oficiales, que de manera leve los afectaran. Los primeros se enumeraron y definieron como el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo federal, y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando causaran perjuicios graves a la Federación o a uno o varios de los Estados, así como las omisiones y violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales.

A este respecto, se determinó que de los delitos oficiales de los funcionarios que se encontraban en ejercicio de sus cargos conocería el Senado erigido en Gran Jurado, pero sin que pudiera abrirse la averiguación correspondiente hasta que el fiscal, que lo era la Cámara de Diputados, formulara la respectiva acusación, concediéndose acción popular para denunciar ante esta última los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

Se previno que la sanción aplicable a los funcionarios o empleados por los delitos oficiales que cometieran, fuera de la destitución del cargo que desempeñaran y la inhabilitación por un término no menor de cinco años ni mayor de diez, sin perjuicio de la reparación del daño y la exigencia de la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído.

Se estableció, además, que en las demandas del orden civil no habría fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos, y que pronunciada una declaración o sentencia de responsabilidad oficial no podía concederse al condenado la gracia del indulto.

En lo referente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos por Delitos y Faltas Oficiales, especificó esta ley, al igual que el ordenamiento de 1940 que la precedió, que habría un Jurado para las responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación, por cada uno de los Juzgados del Distrito con jurisdicción en materia penal; y un Jurado para las responsabilidades de los funcionarios y empleados del Distrito Federal, por cada uno de los Juzgados de Primera Instancia en materia penal del Distrito Federal, regulándose detalladamente su integración y los límites de su respectiva competencia.

La remoción de los funcionarios judiciales recibió el mismo tratamiento antes establecido, pudiendo el Presidente de la República, previa audiencia con el interesado, solicitar de la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Jueces del orden común del propio Distrito.

Por último, las investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos federales o del Distrito Federal, fueron reguladas en forma similar a la contemplada por la Ley de 1940, con la misma rigidez extremada y hecha extensiva a los bienes de la esposa, cualquiera que fuera el régimen matrimonial, y a los de los hijos; con aseguramiento, por otra parte, de cualquier depósito o inversión que el acusado hubiese hecho en el país o en el extranjero, previo veredicto adverso del Senado de la República, cuando se tratara de altos funcionarios de la Federación.

De esta ley de responsabilidades que hemos tratado en términos generales, cabe destacar por lo menos dos comentarios, basados en las observaciones que sobre este ordenamiento apuntó el ilustre Don Antonio Carrillo Flores. El primer comentario se refiere a la expresión "Gran Jurado" que indebidamente utilizaron nuestros legisladores de 79, (y que utilizaron tanto los constituyentes de 57 como los del 17) para referirse a la actuación de la Cámara de Senadores cuando tomara parte en el procedimiento de un Juicio Político. Esa expresión fué tomada del Derecho Anglosajón, pero utilizado de manera incorrecta, pues según nuestro autor, en la Gran Bretaña y en los Estados Unidos de Norteamérica, Gran Jurado es el cuerpo que declara que hay elementos para procesar a una persona pero sin condenarla, o sea lo que conforme a nuestra tradición es el "auto de formal prisión", y seguramente el hecho de que nuestros legisladores hayan empleado la fórmula "Gran Jurado" de manera distinta a como lo hacen los anglosajones, es un ejemplo de la copia que se ha hecho del derecho extranjero pero si conocerlo bien. (99)

El otro comentario, preferimos consignarlo aquí, como cita textual; y así expresa: "La Ley de 31 de diciembre de 1979 al eliminar la confusión que existía acerca del concepto del delito oficial, y al abolir el Jurado Popular para los delitos comunes cometidos por funcionarios sin fuero, ha hecho un gran avance. Pero como siempre ocurre, no basta con los cambios legislativos para modificar las realidades sociales". (100)

Por otra parte, la Ley de Responsabilidades a que nos hemos venido refiriendo no solucionó los graves problemas a que se enfrentó en la práctica, su antecesora, o sea

(99) Cfr. Carrillo Flores, Antonio, Ob. Cit. p. 81.

(100) Ibidem, p. 87.

la Ley de Responsabilidades de 1940, muy por contrario, agravó dichos problemas.

Recordemos que cuando los miembros del Congreso de la Unión crearon tardíamente la Ley de Responsabilidades de 1940, reglamentaria del Título IV Constitucional, pretendieron regular omnicomprensivamente no sólo las infracciones Políticas y Administrativas de los Funcionarios Públicos, sino también los delitos propiamente penales que éstos pudieran cometer, razón por la cual los Congresistas derogaron el Título correspondiente a la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos por delitos cometidos durante el encargo y que se contenía en el Código Penal de 1931, pero propiciando así varias conductas de éstos, anteriormente típicas; esta situación se agravó con la Ley de 1980, ya que al distinguir ésta la causa de responsabilidad penal de las infracciones políticas o administrativas y regular sólo estas últimas, en lugar de restablecer la vigencia del respectivo Título del Código Penal, de manera inexplicable abrogó lisa y llanamente la Ley de 1940, convalidando la impunidad de los funcionarios y empleados públicos; afortunadamente este problema quedó solucionado en 1982, con la expedición de la reforma constitucional y de la nueva Ley de Responsabilidades. (101)

Para finalizar los comentarios de destacados juristas en torno a la Ley de Responsabilidades de 1980, consignamos a continuación la opinión crítica del Doctor Sergio García Ramírez, quien sostiene que: "La Ley de 1979 ha operado, de hecho y de derecho, como una ley de amnistía, en cuanto suprimió los tipos de delito oficial que contenía el Artículo

(101)

Cfr. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada", Edit. UNAM, México, D.F. 1985, p. 265.

18 de su antecesora, la Ley de Responsabilidades de 1939, y con ello acarreó el sobreesimiento en numerosos procesos que se regían ante las jurisdicciones federal y común. Al perderse ese Artículo 18, se ausentaron de nuestro derecho positivo, y por ende de nuestra facultad persecutoria, los sesenta y dos tipos delictivos contenidos en igual número de fracciones que integraban aquel precepto". (102)

De las anteriores opiniones, se infiere que los legisladores de 1979 actuaron con suma ligereza en el estudio y aprobación de la Ley de Responsabilidades, pero afortunadamente en 1982 se practicó una reforma profunda al sistema constitucional de responsabilidades, que consecuentemente derivó en la creación de una nueva ley reglamentaria de dichas responsabilidades, misma ley que con una mejor técnica jurídica subsanó los errores de sus antecesores.

(102) García Ramírez, Sergio, "Comparecencia ante la Asamblea de la H. Cámara de Senadores del día 27 de diciembre de 1982", en "Revista Mexicana de Justicia", Núm. 21, Vol. III, Noviembre-Diciembre de 1982, Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F., 1982, p.149.

C A P I T U L O I V

IV. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y SUS RESPONSABILIDADES CONSTITUCIONALES.

IV.1. El Servicio Público en el Estado Mexicano Independiente.-

Una vez consolidado el proceso histórico de Independencia Nacional se sentaron las bases fundamentales del Estado Mexicano Independiente y comenzó a organizarse y a estructurarse la nueva Administración Pública, misma que de entre los diversos fines del Estado, se encargó de atender las necesidades y reclamos sociales más apremiantes a través de la prestación de algunos de los servicios públicos más esenciales. Con el paso del tiempo, la prestación de servicios públicos fué evolucionando y transformándose conforme a las nuevas necesidades colectivas y a las condiciones sociales, económicas y políticas del país.

En la actualidad son muchos y variados los servicios públicos a cargo del Estado Mexicano, como también lo son los aspectos que en forma directa les atañen, y complejos los fenómenos que les rodean. El estudio del servicio público es tarea principal del Derecho Administrativo y de otras ramas jurídicas, inscritas en el gran universo del Derecho Público. Sin embargo, y pese a lo interesante de realizar un detenido análisis sobre esta materia, en este modesto trabajo sólo pretendemos establecer algunas breves consideraciones sobre el servicio público, su importancia y su relación con la función pública. Aclarando

que nuestro particular propósito, es el de establecer una base conceptual y en rigor metodológica, para abordar a "posteriori" el régimen de responsabilidades a que se encuentran sujetos aquellos individuos o personas físicas que se encargan de materializar la prestación de los servicios públicos y que precisamente, por ello, son reputados actualmente por la ley como "Servidores Públicos".

a. Importancia de los Servicios Públicos.-

Es conveniente destacar que los estudiosos del Derecho Administrativo se han encargado de elaborar toda una "teoría del servicio público", dentro de la cual se reconoce la importancia de los servicios públicos, partiendo de la base primigénea de que los seres humanos tenemos necesidades esenciales que debemos satisfacer individualmente, y que la suma de necesidades individuales da origen a las necesidades sociales o colectivas, las cuales en un principio fueron directamente satisfechas por los mismos particulares, aunque la organización política se vió obligada a vigilar y fomentar su desarrollo. (103)

Sobre esta base, Don Andrés Serra Rojas nos dice que: "La Administración Pública es una organización cuya actividad se encamina a la satisfacción de las necesidades colectivas principalmente en la forma de servicios públicos o mediante ordenes dirigidas a que se cumplan los fines del Estado... La intervención del Estado es de vital importancia en la satisfacción de las necesidades de alimentación, medicinas, alojamiento, agua potable, vestido y otras más. Desde fines del siglo XIX, se acentuó la conveniencia de regular los servicios públicos, y se fijaron las normas para su organización, aunque sin una teoría que los definiera con claridad. La Administración como

(103) Cfr. Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", 12ava. Edición, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F. 1983, p. 102.

como sujeto de prestaciones en bienes y servicios al público ha ido extendiendo su campo de acción". (104)

Ciertamente, la intervención del Estado es sumamente importante para la satisfacción de necesidades colectivas, pues ha asumido en forma directa y reglamentada la responsabilidad de proporcionar bienes y ciertos servicios a los administrados, a través de lo que se ha denominado "servicio público" en razón de su doble carácter de satisfacer una necesidad colectiva y de estar a cargo del propio Estado.

La importancia de los servidores públicos también se demuestra reconociendo que satisfacen necesidades sociales, que originalmente fueron mal entendidas u olvidadas por los particulares, los cuales imbuídos en la filosofía del liberalismo se guiaban más por el interés particular que por el común o social que reclamaba la intervención estatal.

b. La Función Pública y el Servicio Público.-

Antes de abordar el concepto de "servicio público", conviene mencionar que para la doctrina debe diferenciarse entre ese concepto y el de la función pública, a pesar de que guardan una estrecha relación.

Para Serra Rojas, el Estado tiene fines fundamentales que debe realizar, y las funciones del Estado son los medios a través de los cuales se realizan esos fines. Así, el clasifica esas funciones de la siguiente manera:

- " a).- La función legislativa, que es la función creadora del orden jurídico federal, se manifiesta en el acto regla;

(104) Ibidem.

b).- La función administrativa que es la función por la cual el Estado realiza actos jurídicos, concretos y particulares, se manifiesta en el acto administrativo;

c).- La función jurisdiccional por la cual el Estado declara el Derecho, se manifiesta en la sentencia". (105)

Es decir que para el Maestro Serra Rojas, las funciones del Estado no son servicios públicos, sino más bien estructuras del poder público.

También Manuel M. Diez, encuentra diferencias entre los conceptos de función pública y servicio público, al afirmar que "la función es un concepto institucional mientras que el servicio público actualiza y materializa la función". (106)

Este mismo autor, agrega: "Podemos decir, en resumen, que en la actividad de la administración es posible distinguir la función pública del servicio público. Mientras en la actividad del Estado, la legislación y la justicia se caracterizan siempre por ser el ejercicio de la función pública, la actividad administrativa comprende, además del ejercicio de la función pública, el de los servicios públicos. Es necesario limitar el concepto de servicio público solamente a aspectos de la actividad administrativa y contraponerle el concepto de función pública como forma superior de manifestación de la misma actividad". (107)

(105) Idem, p. 104.

(106) Diez, M. Manuel, "Derecho Administrativo", Tomo III, Edit. Bibliográfica Argentina, Bs. Aires, Argentina, 1970, p. 428.

(107) Idem, p. 430.

Sin restarle mérito a las opiniones doctrinarias de tan reconocidos autores, en torno a las diferencias conceptuales que advierten entre la función pública y el servicio público, consideramos que en materia de responsabilidades resulta poco conveniente establecer tales diferencias, puesto que ellas podrían orillarnos a continuar hablando de "Funcionarios Públicos" y de "Servidores Públicos", con lo cual se haría nugatorio el propósito de la reforma Constitucional de 82, en el sentido de establecer la naturaleza de servicio a la sociedad que comparta cualquier empleo, cargo o comisión de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal.

c. Concepto de Servicio Público.-

Sobre este particular, Serra Rojas expresa: "La noción contemporánea de servicio público comprende una parte de la actividad de la Administración Pública y se realiza en limitados aspectos de los otros poderes. La podemos concretar en los términos siguientes:

El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro -, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general sujeta a un régimen especial de Derecho Público". (108)

Por su parte, Gabino Fraga nos dice sobre el concepto de servicio público: "Resumiendo todos los elementos expues-

(108) Serra Rojas, Andres, Ob. Cit., p. 104.

tos, se puede definir el servicio público como una actividad destinada a la satisfacción de la necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas o individualizadas sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad". (109)

Para Maurice Hauriou, el servicio público puede definirse: "como un servicio técnico que se presta al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública no lucrativa". (110)

Este mismo autor en otra parte de su obra nos dice que en el lenguaje corriente se emplea la expresión servicio público para designar al organismo que atiende esa actividad, así se dice que la asistencia pública, la salubridad o la enseñanza pública son servicios públicos, como un hospital o una universidad y proporciona otro concepto del servicio público, al que considera esta vez "como la organización de funcionarios que ejercitan el poder y la competencia de la administración para ofrecer al público un servicio regular y continuo y que contribuye a la policía (SIC) de la ciudad". (111)

Tomando en consideración los conceptos anteriores, podemos inferir que los elementos más importantes del servicio público son:

1. Una actividad técnica.
2. Su finalidad de satisfacer una necesidad colectiva.

(109) Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", 12ava. Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1978, p. 22.

(110) Hauriou, Maurice, "Précis de Droit Administratif Et de Droit Public", Edit. Sirey, París, Francia, 1914, p. 13.

(111) Idem, p. 209.

3. La actividad se encuentra a cargo del Estado o por excepción, concesionada a los particulares.
4. Bajo un régimen jurídico especial.

Dadas las profundas transformaciones que se han operado en el Estado y en la sociedad, es necesario reconocer la vital importancia del servicio público mexicano para mantener un adecuado orden social y para continuar el desarrollo integral de nuestro país. Por ello, resulta indispensable la existencia de un adecuado sistema de responsabilidades que entrañe para las personas físicas que materializan el servicio público (servidores públicos), la obligación de actuar en su empleo, cargo o mandato con moralidad, eficiencia, probidad y honradez absoluta.

IV. 2. La Soberanía Popular frente al Gobernado y frente al Gobernante.-

Tratar el tema de la soberanía popular, es hacer referencia a uno de los temas más apasionantes de las ciencias jurídica y política, de obligado estudio para el Derecho Constitucional, fundamentalmente por cuanto que la soberanía popular es causa de la forma de gobierno y Constitución política de los Estados democráticos.

Son varias las consideraciones que se derivan de la relación existente entre soberanía popular y el grupo gobernante, así como entre los gobernados y la soberanía popular. Sin embargo, nos interesa principalmente demostrar que los titulares de los órganos primarios del Estado mexicano, tienen un origen popular y por ende, existe y debe existir un control, también de naturaleza esencialmente popular, sobre su concreta actuación como servidores públicos, en el moderno concepto que así los comprende.

Una consecuencia de ese control popular que reviste singular importancia en el propósito de este trabajo, se concreta en la eventual potestad con que cuenta la representación política, para destituir y en su caso, inhabilitar a los servidores públicos que integran a los órganos primarios del Estado, mediante el procedimiento de juicio político, cuando se les pierde la confianza popular que originalmente se ha depositado en ellos para el apto y honesto desempeño de su mandato.

a. Teoría de la Radicación de la Soberanía.-

El pueblo en su sentido sociológico ó la nación como unidad real, que según Carl Schmitt: "entraña comunidad

de destinos históricos, de tradiciones, de recuerdos, de metas y esperanzas" (112), cuenta con la soberanía, entendida como un poder que implica capacidad de autode-terminación.

Este poder, según el Maestro Burgoa, es prejuriídico en cuanto que existe en el mundo fenoménico y es fuente, al mismo tiempo, del orden fundamental del derecho o normatividad básica mediante el cual se crea el Estado.(113)

En este sentido, el constitucionalismo mexicano es muy claro al tratar el tema de la radicación de la soberanía popular, pues en todos los textos constitucionales se ha establecido que es en el pueblo de México, y sólo en él, en quien se instituye la soberanía y por lo tanto el poder constituyente.

Nuestra Carta Magna en vigor, así lo establece determi-nantemente en su Artículo 39 que textualmente dice: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se insti-tuye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". (114)

De este precepto, fácilmente se advierte que el conteni-do de su primera parte, alude a la radicación popular de la soberanía, principalmente al emplear los adverbios "esencial" y "originalmente". El primero de ellos implica que la soberanía es consustancial y concomitante al pueblo, es decir, que éste tiene como atributo de esencia el de ser soberano.

(112) Citado por Lowenstein, Karl, en "Teoría de la Constitución", Edicio-nes Ariel, Barcelona, España 1965, p. 160

(113) Cfr. Burgoa Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", 5a. Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, D.F. 1984, p. 512.

(114) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F. 1985, p. 67.

Por otra parte, la palabra "originalmente" significa que es el pueblo el que en principio es fuente de la soberanía y por ello, su único dueño, pero que en atención a circunstancias de índole práctica, no puede desempeñarla por sí mismo, en cuya virtud delega su ejercicio en órganos por él creados expresamente y señalados en el derecho fundamental o constitución, de tal manera que dichos órganos despliegan el poder soberano popular en forma derivada.

En tal suerte, es como debe interpretarse el Artículo 41 Constitucional que a la letra dispone: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a los regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". (115)

Un comentario especial, merece la segunda parte del Artículo 39 Constitucional, que previene:

"Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste". Pues el hecho de que el poder público de imperio, se instituya "en beneficio" del pueblo, denota la finalidad social del Estado Mexicano, en cuanto que la entidad estatal, en su carácter de institución pública suprema, se considera creada para actuar diversificadamente en favor del pueblo.

Los comentarios que anteceden nos hacen evidente que es en ejercicio del poder soberano que el pueblo mexicano ha instituido como forma de gobierno, un régimen democrático, dentro del cual el conjunto de ciudadanos ó "pueblo

(115) Ibidem.

el orden jurídico fundamental en que se implanta reconoce declarativamente que la soberanía reside en el pueblo, o sea, cuando en su nombre la asamblea constituyente reitera que el poder soberano sólo a él pertenece.

Por otra parte, es tradicional considerar que un signo característico de los sistemas democráticos, es aquel de que en ellos el pueblo se gobierna a si mismo. Inclusive se suele afirmar que el gobierno democrático es un regimen de "autogobierno popular", aseveración que en cuanto al principio que proclama es cierto, pues la acepción etimológica del vocablo "democracia" así lo indica.

Sin embargo, surge la interrogante de cómo opera ese "autogobierno"; sobre todo si se atiende a que en la vida misma del Estado hay por necesidad "gobernantes" y "gobernados". Es decir, detentadores del poder estatal y destinatarios de ese mismo poder. La diferencia entre ambos tipos de sujetos desvirtúa lógicamente el mencionado concepto de democracia y lo hace realmente impracticable, toda vez que en los Estados desde que rebasaron los estrechos límites de la "polis" griega, es imposible que funcione lo que se ha llamado la "democracia directa". (116)

Al respecto, Miguel Lanz Duret sostiene que: "Si en las pequeñas repúblicas de la antigüedad, como Atenas y Esparta, y aún en la misma Roma, pudo haber el gobierno directo, especialmente en lo que toca al ejercicio de la función legislativa, en los Estados modernos, tan complicados y tan llenos de problemas y responsabilidades, no cabe suponer la posibilidad de que el pueblo tenga el espacio adecuado para ejercitar en un momento dado todas las funciones políticas, ni el tiempo necesario para dedicar-

(116) Cfr. Burgoa, Ignacio, Ob. Cit., p. 514 y sigs.

político", es el que elige periódicamente a los titulares de los órganos primarios del Estado.

Con las anteriores ideas hemos querido explicar, someramente, aquello que denominamos la "Teoría de la Radicación de la Soberanía", de cuyo tenor subrayamos que es el pueblo mexicano el depositario original de la soberanía y es en ésta, en donde el poder público encuentra su génesis. Por ello consideramos apropiado que a los personificadores de poder público se les considere en todo momento como "servidores públicos" o como dijera el gran Morelos "siervos de la nación", y en consecuencia, es correcto que se les responsabilice por el desempeño de su función, de la que podrán derivarse sanciones de naturaleza diversa, provenientes de la falta de probidad, y honradez de la ineficacia; así como de la comisión de ilícitos penales; o bien de actos u omisiones que afecten el interés fundamental o su buen despacho.

b. Origen Popular de los Titulares de los Organos Primarios del Estado.-

Como es fácil advertir, el punto a que nos referimos en realidad es una consecuencia de la radicación popular de la soberanía, ya que siendo el pueblo soberano, es él mismo quien crea el derecho fundamental, elige su forma de gobierno y participa en la elección de sus gobernantes.

Antes de organizar el origen popular de los titulares de los órganos del gobierno, es necesario establecer que, entre soberanía y democracia existe una relación causal, en razón de que aquella es causa y carácter teleológico, ya que el fin es la implantación del sistema democrático y el medio es el poder soberano que lo establece jurídicamente. Es decir, un sistema de gobierno es democrático cuando

se a las mismas, puesto que necesita llenar las otras mil funciones de carácter doméstico, y social que desempeñan los ciudadanos actualmente; ni por último, puede tener los conocimientos y la capacidad intelectual bastante para el ejercicio de las difíciles funciones gubernamentales. Por lo tanto, en razón de todas esas imposibilidades que presenta el gobierno directo, el pueblo en la actualidad ha sido admitido simplemente a designar representantes, es decir, hombres ilustrados, especializados, dispuestos a consagrar todo su tiempo en las funciones públicas y que posean a la vez las aptitudes suficientes para dirigir los negocios del Estado". (117)

De la afirmación anterior, se infiere que en los Estados Democráticos modernos el problema del autogobierno, se ha solucionado pragmáticamente utilizando adecuadamente la fórmula de la representación política, es decir que la mayoría del pueblo político o conjunto de ciudadanos, es la que tiene la facultad de elegir a las personas que sean los titulares de los órganos primarios del Estado.

Sobre esta misma idea, el Maestro Burgoa expresa: "Al crear el derecho fundamental o Constitución y al implantarse en él la forma democrática de gobierno, el pueblo se reserva, mediante una declaración preceptiva expresa, la potestad de elegir a las personas que transitoriamente encarnen a los órganos primarios del Estado, que generalmente son el ejecutivo y el legislativo, pues aunque los titulares de los órganos judiciales no tengan origen popular, no por esta circunstancia el régimen respectivo deja de ser democrático". (118)

(117) Lanz Duret, Miguel, "Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política de nuestro Régimen", 3a. Ed., Imprentas L.D., México, D.F. 1936, p. 51.

(118) Burgoa, Ignacio, Ob. Cit., p. 515.

De este acerto, conviene precisar que esa potestad de elección no se reconoce comunmente a la totalidad del pueblo, es decir al pueblo sociológico como unidad real, sino a determinados grupos dentro de él, que satisfagan ciertas condiciones previstas jurídicamente. Estos grupos componen lo que hemos llamado en párrafos anteriores de este trabajo el "pueblo político", a cuyos miembros también se les denomina ciudadanos y que dentro de un régimen auténticamente democrático deben ser la mayoría del pueblo sociológico.

En síntesis, la entidad estatal es una institución pública organizada en el derecho fundamental o Constitución, dotada de órganos que dentro de su respectivo marco competencial, desempeñan las funciones en que se desenvuelve el poder público. Pero esos órganos sin personificación no pueden ejercerlas, requiriendo necesariamente de una o varias personas físicas que los encarnen. Estas personas físicas son los titulares llamados hoy "servidores públicos". Ahora bien, si en el orden constitucional se prevee que la elección de los titulares de los órganos primarios del Estado debe provenir del pueblo político, o sea de los ciudadanos, se estará en presencia del segundo elemento característico del sistema democrático (el primer elemento lo constituye la declaración dogmática de la radicación popular de la soberanía).

De esta manera es como se registra la participación popular en un gobierno democrático; participación que se materializa en el acto electivo (sufragio) pues es la voluntad mayoritaria de la ciudadanía la fuente de la encarnación o personificación de los órganos fundamentales del Estado.

Específicamente en nuestro país, la Ley fundamental de 1917 establece la elección mayoritaria directa de los

titulares de los órganos primarios del Estado, en cuanto a las funciones legislativas y administrativas concierne, como son los senadores, diputados federales y el Presidente de la República, cuya elección democrática se prevee en los Artículos 52, 54, 56 y 81 Constitucionales.

c. Control Popular sobre la Actuación de los Organos del Estado.-

Son varios y de diversa naturaleza los medios con que cuenta el pueblo político en nuestro régimen democrático para ejercer un control popular sobre la actuación de los gobernantes o titulares de los órganos primarios del Estado.

De entre esos medios de control, consideramos que uno de vital importancia es aquel que se concreta, a través de la acción popular, para denunciar ante la Cámara de Diputados aquellas conductas de los servidores públicos que entrañan sus responsabilidades políticas o penales.

En términos generales, el maestro Burgoa justifica la existencia de un control popular sobre la actuación de los titulares de los órganos del Estado, expresando: "Dentro de un sistema democrático, la ciudadanía debe estar en contacto permanente con los gobernantes, ejerciendo sobre éstos una especie de 'control' político respecto de su conducta. En una auténtica democracia el pueblo jamás debe permanecer indiferente ante la actuación de los titulares de los órganos del Estado. Debe ser un 'fiscalizador' o 'vigilante' de esa actuación. Su participación en la buena marcha del gobierno no debe contraerse a la mera elección periódica de los titulares de los órganos estatales primarios y dejar que éstos se comporten según su arbitrio, desplegando muchas veces una conducta contraria al orden jurídico y al bienestar general, postergando el cumplimiento de su deber como funcionarios públicos

a la satisfacción de sus intereses personales, a su ambición o a su codicia. Sin esa fiscalización o vigilancia constante, la democracia sería una simple mascarada carente de contenido dinámico, que es una de sus notas esenciales". (119)

Ciertamente el gobernante no debe, de ninguna forma, ser el amo de los gobernados, sino su servidor, y esta calidad, característica de un sistema democrático como el nuestro, no existiría si el pueblo se concretara a elegir gobernantes y no vigilara su gestión pública pues entonces el pueblo se convertiría en esclavo, como decía Rousseau, refiriéndose al pueblo inglés, que "cree ser libre, pero se equivoca totalmente: sólo lo es durante la elección de los miembros del parlamento: en cuanto son elegidos, el pueblo es un esclavo, el pueblo no es nada." (120)

El control popular a que nos hemos referido es para Jellinek una "garantía del Derecho Público del Estado que sólo puede operar en una democracia". (121)

En tanto que para Heidelberg, "ese control se ejerce por distintos medios jurídicos y políticos, tales como la acusación del funcionario, la responsabilidad civil de éste frente al gobernado en particular por los hechos ilícitos que cometa en su detrimento durante sus funciones, la libertad de expresión en sus diversas manifestaciones y la actuación de los partidos políticos, entre otros." (122)

(119) Idem, p. 525.

(120) Rousseau, Juan Jacobo, "El Control Social", 12ª Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1979, p. 66.

(121) Citado por Burgoa, Ignacio, Ob. Cit., p. 525.

(122) Ibidem.

IV. 3. El Concepto de Servidor Público.-

Conviene aclarar que el esquema conceptual que nos proponemos definir en este apartado, tiene su reciente origen en el marco jurídico que, a propósito de la "renovación moral de la sociedad", postuló el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, mismo que se materializó tanto en la reforma constitucional publicada por vía de decreto en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982, cuanto con la publicación de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1982, así como con la expedición de las reformas al Título Décimo del Código Penal, de 5 de enero de 1983, y la relativa al llamado "daño moral" del Código Civil de 31 de diciembre de 1982, ambas publicadas en los Diarios Oficiales de las fechas respectivas.

En efecto, se puede afirmar que de entre las adiciones, precisiones y supresiones realizadas por el constituyente permanente en diciembre de 1982 y enero de 1983, tanto en la Constitución, como en las leyes secundarias de las materias administrativas y penal, surge en forma novedosa el concepto de "servidor público" con el objeto de enfocar a los sujetos de responsabilidades por razón de sus funciones específicas.

Una vez hecho este planteamiento, pasaremos a abordar la forma conceptual que desde los servidores públicos se expresa en el terreno estrictamente constitucional, para definir enseguida los contornos que del propio concepto establecen las normas legales reglamentarias, particularmente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia

de fuero federal a fin de que en su oportunidad podamos ubicar fácilmente a aquellos servidores que se encuentran sujetos al régimen federal constitucional y legal de responsabilidades en general y del Juicio Político en particular.

a. En la Constitución.-

Siguiendo el orden de ideas que hemos propuesto para el desarrollo de esta parte de nuestro trabajo, cabría analizar en primer término, el alcance y contenido del concepto de servidores públicos que se maneja en nuestra Carta Fundamental.

En principio, debemos atender al hecho de que la aludida reforma constitucional de 1982, introdujo en el vigente texto un interesante cambio en la denominación de su Título Cuarto, en el que antes se hacía referencia a "las responsabilidades de los funcionarios públicos" y ahora se alude a "las responsabilidades de los servidores públicos" a efecto de establecer "la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión", según se indica en la exposición de motivos que acompañó a la propuesta de reforma.

Conviene observar que esta modalidad referente a la substitución del término "funcionarios" por el de "servidores" conforme a lo prescrito por el Artículo 108 de la Constitución en vigor, deberá adoptarse por las Constituciones de los Estados de la República, las cuales, en textual expresión de ese precepto, precisarán "el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios". Hacemos notar que para este efecto las entidades federativas contaron con el plazo de un año, en los términos del Artículo 2º Transitorio del Decreto Constitucional respectivo.

Con el fin de enriquecer esta investigación y antes de pasar al análisis detenido del Artículo 108 de la Constitución Federal, en el que se enumeran a aquellos a quienes se les reputa como servidores públicos, consideramos oportuno citar al Maestro Orozco Enriquez, quien refiriéndose a la novedosa concepción que de los "servidores públicos" se encuentra en nuestra Carta Magna, opina: "Es claro, que resulta deseable que esta nueva denominación contribuya no sólo a desterrar la común prepotencia y negligencia con que se han conducido innumerables servidores públicos de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e interés de los gobernadores". (123)

En efecto, consideramos que es éste el propósito de la Reforma Constitucional de 1982, con la que no sólo se determinó el espíritu de servicio que debe prevalecer en la actuación pública de funcionarios y empleados, sino que también atendiendo al principio de igualdad ante la ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión.

De este modo, a diferencia de texto constitucional anterior, que primordialmente se refería a la responsabilidad de los llamados "altos funcionarios públicos de la federación" y que por disposición de su Artículo 111, sólo encargaba

(123) Orozco Enriquez, José de Jesús, Regimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos en "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos", Ob. Cit., p. 113.

al Congreso de la Unión la expedición de una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal, el Artículo 108 vigente incluye, en forma reiterativa, como sujetos a las responsabilidades previstas en el Título IV: "a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal a los funcionarios y empleados, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración pública federal en el Distrito Federal". (124)

Sin embargo, para formular un concepto del "servidor público" que comprenda tanto en lo particular como en lo general los supuestos constitucionales indicados, es necesario que analicemos el contenido del referido Artículo 108 Constitucional, para cuyo efecto procedemos a su transcripción literal:

"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 y Judicial de Distrito Federal, a 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, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

(124) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Ob. Cit. p. 113.

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, 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". (125)

Del precepto transcrito y siguiendo la exposición del Licenciado Marco Antonio Castro Rojas, Director General Jurídico de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se desprende que se reputan como servidores públicos para los efectos de responsabilidades, tanto en lo particular en los Poderes de la Unión y algunos funcionarios de los Poderes de los Estados, como en lo general en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal, a quienes se encuentran en los supuestos siguientes:

"En lo particular:

a).- Los representantes de elección popular; los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal;

b).- Los funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal; y

c).- Los gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribu-

(125) Ibidem.

nales Superiores de Justicia Locales, quienes serán responsables por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos Federales.

En lo general:

a).- Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal". (126)

Una vez habiendo desglosado a los sujetos que conforman el conjunto genérico de aquellos a quienes la Constitución Federal otorga el carácter de servidores públicos, en palabras del Licenciado Castro Rojas, podemos afirmar: "que se entiende por servidor público aquel que por disposición de la ley, elección popular, nombramiento, designación o contrato de trabajo ejerza o participe en el ejercicio de funciones públicas, en los poderes de la Unión y particularmente en la Administración Pública Federal".(127)

En virtud a cuestionamientos e imprecisiones que podrían presentarse y de suyo se presentan, particularmente respecto a servidores de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, cabría precisar en este apartado de nuestro trabajo, quienes tienen el carácter de servidores públicos en la Administración Pública Federal.

En este orden de ideas, tendremos que recurrir a un principio también constitucional que nos permita definir el campo de actuación de la propia Administración, concreta-

(126) Castro Rojas, Marco Antonio, "Los Sujetos de responsabilidad" en "Revista de Justicia" No. 3, Vol. V, Julio-septiembre, 1987, Edit. Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F. 1987, pp. 102-3.

(127) Idem., p. 103.

mente nos referimos al Artículo 90 de la Constitución Federal, que expresamente dispone: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden Administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías del Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación". (128)

Por su parte, dicha Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria del Artículo 90 Constitucional, en sus Artículos 1º, 2º y 3º, establece entre otras de sus disposiciones, las bases de la organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, estableciendo que en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá dependencias centralizadas como Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; y que el Poder Ejecutivo, se auxiliará de entidades de la Administración Pública Paraestatal, en la especie, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, instituciones y sociedades nacionales de crédito, organismos auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas y fideicomisos. (129)

De esta suerte, si relacionamos el Artículo 90 Constitucional y lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el Artículo 108 de la Ley fundamental, podremos sostener que los funcionarios y empleados

(128) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Ob. Cit. p. 98.

(129) Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Edit. Porrúa, S.A., 16º Ed., México, D.F. 1984, pp. 8-9.

de las entidades paraestatales al igual que los de las dependencias centralizadas, son servidores públicos y en consecuencia quedan sujetos al régimen constitucional y legal de responsabilidades aplicables a éstos.

Consideramos importante distinguir algunas reflexiones que en torno a la delimitación de los servidores públicos en el texto Constitucional, pondera el jurista Orozco Enriquez, al afirmar que "según los términos expresados del régimen constitucional vigente, no se considera como servidor público, por ejemplo, al titular de la Contaduría Mayor de Hacienda, ésto es, al titular del órgano técnico dependiente de la Cámara de Diputados y encargado de revisar la cuenta pública anual del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal, pero sí se cataloga como servidor público a cualquier trabajador de la fábrica de bicicletas Cóndor, S.A. o de la embotelladora Garci-Crespo, S.A. de C.V. (ambas empresas, entre otras aparecen en la última publicación de la lista de la Administración Pública Federal Paraestatal, Diario Oficial del 15 de octubre de 1982); e incluso dentro de tal concepto pueden quedar comprendidas los particulares que formen parte de comisiones, comités, asociaciones o juntas, cuyas tareas sean básicamente las de colaborar con los órganos estatales propiamente dichos en el desempeño de sus funciones. Así pues, será necesario que a través de una interpretación constitucional idónea por los órganos competentes se precisen los alcances de este título y se establezcan los criterios apropiados para determinar quienes deben ser considerados como servidores públicos de la federación o del Distrito Federal".(130)

Ciertamente, la actual conceptualización de los servidores públicos por el texto constitucional vigente, puede propiciar algunas imprecisiones en cuanto a sus alcances, particularmente tratándose de aquellos agentes que integran

(130) Orozco, Enriquez, José de Jesús, Ob. Cit., pp.113-4.

lo que se conoce como "administración pública paraestatal". Por esa razón creemos que el legislador ordinario debe motivar una reforma constitucional en la que se contenga una clara definición del servidor público, derogándose la simple enumeración que actualmente se hace, en forma reiterativa e imprecisa, de aquellos a quienes se confiere tal carácter.

b. En la Ley Federal de Responsabilidades.-

Al estudiarse los dispositivos contemplados por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, se observa que ninguno de ellos define a los "servidores públicos", ni tampoco los particulariza como hace el Código Penal, sino que únicamente considera en términos generales a los sujetos de responsabilidades en el servicio público, para cuyo efecto el Artículo 2º de este ordenamiento nos remite al texto de la Ley Fundamental, disponiendo que: "son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales". (131)

En virtud de que ya hemos comentado lo más relevante de la conceptualización constitucional referente a los servidores públicos, restaría únicamente hacer énfasis en lo preceptuado por la parte final del numeral segundo de la ley, que extiende su campo de aplicación hacia "todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales". Lo cual no significa necesariamente que los sujetos que eventualmente pudieran quedar comprendidos en estos supuestos revistan la calidad específica de servidores públicos.

(131) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, D.O.F. de 31 de diciembre de 1982.

Sobre este particular, el maestro Orozco Enriquez se inclina a pensar que, aún cuando el texto constitucional no considera expresamente sujetos al régimen federal de responsabilidades a los presidentes municipales, ni a las demás autoridades de los ayuntamientos atendiendo a la expresión empleada por la Ley de Responsabilidades, pudieran quedar comprendidas en él, no sólo dichas autoridades municipales sino infinidad de personas, incluso particulares; por ejemplo todos aquellos particulares que por algún título legal detenten algún bien estatal como sería el caso de quienes tengan a su cargo los templos públicos destinados a algún culto religioso, o bien aquellos particulares retenedores de algún impuesto. (132)

Es claro que este planteamiento ofrece un sinnúmero de problemas y cuestionamientos para la aplicación de la Ley a que venimos aludiendo. Por ello, el mismo autor expresa en relación a esa parte del Artículo Segundo que: "... resulta inconveniente, por lo que será necesario que en su oportunidad, los tribunales federales precisen la constitucionalidad y el auténtico alcance de tal disposición. (133)

En este orden de ideas, juzgamos que el legislador secundario extralimitó la reglamentación del Título Cuarto Constitucional al crear una Ley Federal de Responsabilidades, no sólo de los servidores públicos, sino de otros sujetos que sin detentar ese carácter concurren en las tareas de la administración pública en general y del servicio público particularmente.

De ahí que sin tratar de agotar el tema, por rebasar el objeto de esta investigación, amén de que por sí solo,

(132) Cfr. Orozco Enriquez, José de Jesús, Ob. Cit. p. 114.

(133) Ibidem.

podría ser materia de otro trabajo, concluimos en la necesidad de establecer cuidadosamente el alcance que corresponda a dicha expresión, utilizada por el Segundo Artículo de la Ley de Responsabilidades y preferentemente proponemos su derogación pues rebasa y desorbita la concepción constitucional sobre servidores públicos.

c. En el Código Penal.-

Por su parte, el Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, enuncia su Título Décimo con el rubro de "Delitos Cometidos por Servidores Públicos", en tanto que su Artículo 212 particulariza la calidad de servidores públicos de aquellos agentes a quienes se la confiere, expresándose textualmente: "Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal o que maneje recursos económicos federales". (134)

El mismo precepto que estamos comentando hace extensiva por otra parte, la aplicación de las disposiciones de dicho Título, a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los magistrados de los Tribunales de Justicia Locales; y a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos del propio Título y el subsecuente. (135)

(134) "Código Penal para el Distrito Federal", 41a. Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, D.F. 1985, p. 70.

(135) Ibidem.

Es digno de comentarse que, en los términos en los que nuestro Código Penal vigente especifica a quienes deberán ser considerados servidores públicos para los efectos de sus responsabilidades penales, se aprecia una mejor técnica-jurídica en la precisión de dichos agentes de responsabilidad, pues si bien es cierto que no amplía el concepto constitucional, sí lo particulariza en lo tocante al sector paraestatal al incluir expresamente a las entidades que lo conforman, en congruencia con el Artículo 90 Constitucional y con aquellos dispositivos que contempla la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la forma como hemos indicado en párrafos precedentes.

Al respecto, el Lic. Castro Rojas, opina que debe considerarse la doble vertiente de la Administración Pública Federal, que es Centralizada y Paraestatal a fin de contemplar a los servidores de este último sector como sujetos de responsabilidades. En este sentido el legislador penal, al redactar el Artículo 212, para no dejar lugar a dudas respecto a la sujeción a responsabilidad penal de estos servidores públicos, y atendiendo al principio "nullum crimen nulla poena sine lege", expresamente los sujeta a dicho régimen, al referirse a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. (136)

El mismo autor, en un intento de realizar un estudio analítico del Artículo 212 del ordenamiento penal, para identificar o definir los sujetos de responsabilidad penal, considera que de la disposición en cuestión se derivan los siguientes supuestos:

"a).- Es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en

(136)-----Cfr. Castro Rojas, Marco Antonio, Ob. Cit., p.119.

los poderes de la Unión, incluida la Administración Pública y el Poder Judicial del Distrito Federal; o que maneje recursos económicos federales.

b).- Incluye a su vez por extensión legal, a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos de los Títulos Décimo y Décimo Primero del propio Código". (137)

En efecto, en la redacción del multicitado Artículo 212 del Código Penal, no se les reconoce expresamente a los gobernadores, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, la calidad de servidores públicos, pues únicamente señala que a dichos sujetos les serán aplicables las disposiciones del Título Décimo de ese ordenamiento. En nuestra opinión, ello no significa que los funcionarios en cuestión no sean servidores públicos, puesto que a la luz de la concepción constitucional sí lo son y en obviaidad jurídica deben serlo.

En este orden de ideas, nos inclinamos a pensar que el problema planteado más bien obedece a una insuficiente redacción del legislador penal que genera impresiones conceptuales, así como a la falta de una estricta definición legal de "servidor público" que haga posible la congruencia entre su concepción constitucional y la de los ordenamientos secundarios respectivos; Ley de Responsabilidades y Código Penal, específicamente.

d. **Visión de Don José María Morelos y Pavón.-**

Hemos querido destacar en este apartado de nuestro trabajo, una parte de la tradicional conversación que

(137) Idem., pp. 118-9.

sostuviera José María Morelos y Pavón con Don Andrés Quintana Roo, merced a la importante declaración que el primeramente citado hiciera, autonombrándose como "Siervo de la Nación". Expresión ésta que utilizó como denominador común de los postulados de su ideario político-social.

En la conversación a que aludimos, el visionario Morelos y Pavón precisa sus conceptos políticos, en esta forma: "Soy siervo de la Nación, porque ésta asume la más grande, legítima e inviolable de las soberanías, quiero que tenga un gobierno dimanado del pueblo y sostenido por el pueblo; que rompa todos los lazos que la sujetan, y acepte y considere a España como hermana y nunca como dominadora de América. Quiero que hagamos la declaración de que no hay otra nobleza que la de la virtud, el saber, el patriotismo y la caridad; que todos somos iguales, pues del mismo origen procedemos; que no haya privilegios ni abolengos, que no es racional, ni humano, ni debido que haya esclavos, pues el color de la cara no cambia el del corazón ni el del pensamiento; que se eduque a los hijos del labrador y del barrendero como a los del más rico hacendado; que todo el que se queje con justicia, tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario; que se declare que lo nuestro ya es nuestro y para nuestros hijos, que tengan una fé, una causa y una bandera, bajo la cual todos juremos morir, antes de verla oprimida, como lo está ahora y que cuando ya sea libre, estemos listos para defenderla.."(138)

Hacemos notar que la histórica frase de "soy siervo de la Nación" denota el espíritu de servicio que animaba

(138) Teja Zabre, Alfonso, "Vida de Morelos", publicación del Instituto de Historia de la UNAM, México, D.F.? 1959, pp. 59-60.

al gran Morelos en su lucha por lograr la Independencia Nacional, y así creemos que todos los funcionarios y empleados que participan en las tareas relacionadas con los fines del Estado y la Administración Pública en general, debieran estar influenciados por ese espíritu de servicio a la Nación que les hiciera verdaderos merecedores de la calidad de "servidores públicos".

IV.4. Los Agentes Públicos, su Clasificación y la Protesta de su Encargo.-

En el marco doctrinal y jurídico de la teoría de la función pública, podemos distinguir diferentes categorías de agentes públicos encargados de su realización. Esta diferencia de calidad reviste especial importancia en la finalidad de este trabajo, por cuanto que, siendo distinta la participación de dichos agentes en la función pública, también será distinta la responsabilidad que pueda derivarles de esa participación.

La gestión de la función pública está constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines. Pero esta organización administrativa, requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos y que aporten su actividad intelectual o física para atender a los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones.

En efecto, los diversos estudiosos de esta materia coinciden en la misma idea, así por ejemplo, el maestro Argentino Rafael Bielsa, sostiene que:

"La realización o actuación de los fines del Estado no se concibe sin la actividad intelectual o física de personas que, en sentido lato, son sus agentes, es decir, funcionarios y empleados, según el carácter jurídico de la actividad que realicen y según la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado".(139)

Por consiguiente, la función pública se forma con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores.

(139) Bielsa, Rafael, "Derecho Administrativo", Tomo III, Editora e Impresora La Ley, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1964, p.1.

Partiendo de esa tesis, nos interesa destacar que toda actividad estatal requiere de personal eficiente e idóneo para la atención de los servicios públicos y demás actividades del Estado, por ello la necesidad de que exista un adecuado régimen de responsabilidades de todos los agentes públicos.

En este sentido, el maestro Serra Rojas trae a su obra la opinión de la Suprema Corte de Justicia, quien ha expresado: "Si por función Pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, del poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación ésta de incorporación a la función pública..."(140)

Una vez aclaradas estas intenciones y con objeto de cerrar el círculo en torno a la forma como se encarnan los órganos del Estado para la realización de la función pública, es dable decir que la actividad estatal necesita individuos que formen y exterioricen su voluntad; dicho de otro modo, el Estado funciona por medio de sus órganos y éstos a su vez utilizan para el cumplimiento de sus objetivos a un conjunto de personas físicas o agentes públicos que reciben denominaciones diversas por la ley y por la doctrina, tales como Funcionarios, Altos Funcionarios Públicos, y recientemente se les refiere con la fórmula genérica de servidores públicos.

(140) Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Ob.Cit., p.366.

a. Los Funcionarios y Empleados Públicos.-

No existe uniformidad de criterios en la doctrina acerca del concepto jurídico de funcionario público, pues como dice Bielsa: "los conceptos y las definiciones que se han dado de funcionarios públicos varían, ya sea por su régimen legal, que depende del grado de evolución del Estado y especialmente en su forma política, pues todo ello refleja o incide sobre las ideas de función y de funcionario". (141)

De acuerdo al pensamiento de este mismo autor, funcionario público es aquella persona que "... en virtud de designación especial o legal (por medio de nombramiento o por medio de elección) y de manera continua, bajo forma y condiciones determinadas en una delimitada esfera de competencia, concurre a expresar o ejecutar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público, (actividad jurídica o social), por su parte, empleado público es aquel que aporta el trabajo manual o intelectual al Estado. El funcionario público realiza una actividad pública ya sea de autoridad o de gestión". (142)

Por su lado, Guillermo Cabanellas, en su Diccionario de Derecho Usual, afirma que, "Funcionario es la persona que se consagra al desempeño de una función o servicio público. Funcionario Público es todo aquel que desempeña una función o servicio público". (143)

Ciertamente la denominación de empleados y funcionarios públicos es utilizada con frecuencia por la Constitución

(141) Bielsa, Rafael, Ob. Cit, p. 206.

(142) Idem., p. 207.

(143) Citado por Serra Rojas, Andrés, Ob.Cit.,p.365.

y por las leyes administrativas, pero sin que se precisen los efectos jurídicos de esta clasificación, que ha ido perdiendo su sentido inicial para dar paso a una fórmula de carácter general, como la de "Trabajadores al Servicio del Estado", denominación que emplea la ley reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, que precisamente se llama "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado"

Otro ejemplo de la sustitución de la fórmula de "funcionarios y empleados públicos" por otra de naturaleza más general (servidores públicos) lo encontramos en el Título Cuarto de la Carta Magna de 17, en la que antes de la Reforma de 1982, se establecía por el párrafo quinto del Artículo 111, que: "El Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad una ley de responsabilidades para todos los funcionarios de la Federación y del Distrito Federal..." Disposición esta que a partir de la reforma aludida, varió en su fórmula ordenándose ahora, por el Artículo 109 que: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones."(144)

Sin embargo, cabe señalar que la denominación genérica de "servidores públicos" en la que quedan comprendidos tanto funcionarios como empleados públicos, no ha sido adaptada en forma uniforme y exclusiva por el ordenamiento constitucional ya que aún podemos observar que varios

(144) D.O.F. del 28 de diciembre de 1982.

de sus numerales aluden indistintamente a los términos: "empleados" y "funcionarios" públicos, e incluso al propio Artículo 108 Constitucional en vigor, distingue ambas categorías de agentes como integrantes de su conceptualización de servidores públicos.

Retomando el punto de análisis en lo que atañe a la distinción entre funcionarios y empleados, debemos ponderar, por un lado, que es ésta última cuestión muy debatida por la doctrina y por el otro, que existen varios preceptos de orden constitucional y legal que de manera tácita identifican sinónimamente a ambas clases de servidores públicos. (145)

Pese a lo anterior, podemos establecer algunas importantes diferencias entre ambas clases de agentes. Al efecto, citaremos la clara reflexión del maestro Bielsa, quien afirma: "El funcionario supone un cargo especial transmitido en principio por la Ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el empleado sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurre a la formación de la función pública". (146)

El reconocido maestro Serra Rojas, ha expresado al respecto: "Es indudable que la ley ha querido darle una señalada significación al concepto de funcionario, ya que se le provee de imperium, es decir, poderes propios a la función que desempeña, como la facultad de ordenar y decidir. En cambio el empleado aparece como un mero ejecutor, sin facultades determinadas, o que ejercen por delegación o reglamentariamente. (147)

(145) Véase Serra Rojas, "Derecho Administrativo" ya citado en donde se estudian con detalle esos supuestos, pp. 371 y sigs.

(146) Bielsa, Rafael, "Derecho Administrativo", Tomo II, Editora e Impresora La Ley, S.A., Bs. Aires, Argentina, 1964, p. 92.

(147) Serra Rojas, Andrés, Ob. Cit., p. 372.

En este sentido, podemos inferir que el funcionario público se caracteriza por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones, por su carácter representativo al participar en los actos públicos y por ejecutar las disposiciones legales, que especialmente le confiere su investidura.

Para esclarecer este concepto creemos adecuado desglosar sus elementos más importantes, que aluden a:

1. Una designación legal;
2. El carácter de permanencia;
3. El ejercicio de la función pública que le da poderes propios;
4. Su carácter representativo.

Siguiendo este orden de ideas, conviene apuntar que a diferencia del funcionario, el empleado público se caracteriza por no tener atribuciones especialmente designadas en la ley y sólo colabora en la relación de la función pública bajo las siguientes circunstancias:

1. Por su incorporación voluntaria a la organización pública;
2. Sin participar en la formación y decisión de la voluntad pública;
3. Sin tener un carácter representativo;
4. Teniendo su relación con el Estado un carácter contencioso.
5. Por hacer de la función pública su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera;
6. Por ser siempre retribuido.

Concluyendo estas observaciones, podemos definir sintéticamente al funcionario público como todo aquel

individuo que se encuentre ligado a un organo del Estado en virtud de designación especial o legal, de naturaleza permanente y no accidental, que concurre a formar parte de la voluntad del Estado en la realización de un fin público.

En tanto que al empleado público, lo podemos conceptuar como aquel trabajador del Estado que sin participar en la formación de la voluntad pública, contribuye a su realización como un mero ejecutor.

b. Los Altos Funcionarios Públicos.--

Los Altos Funcionarios de la Federación comprenden a los funcionarios colocados en la cima de la organización del Estado y a quienes se encargan de la definición y responsabilidad de los importantes problemas de la Administración Pública.

En efecto, el manejo de los negocios públicos requiere en cada uno de los poderes y entidades federativas, de un grupo de funcionarios, la mayor parte de ellos de elección popular, que expresan la voluntad del Estado, sea para elaborar la ley, para aplicarla, para una controversia o bien para el ejercicio de actos de gobierno.

En el orden de esta intención, el Artículo 108 de la Carta Magna de 1917, establecía un reducido número de sujetos a los que podía reputarse los Altos Funcionarios Públicos:

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
 Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.
 Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
 Secretarios de Despacho.
 Procurador General de la República.

Gobernadores de los Estados.

Diputados Locales.

Por su parte, las leyes reglamentarias del Título Cuarto Constitucional, tanto de 1940 como de 1980, al hacer alusión a los funcionarios antes mencionados, les reconocen una preponderancia especial dentro del conjunto de los servidores del Estado, denominándoles "Altos Funcionarios Públicos".

Cabe señalar inclusive, que esta distinción específica de Altos Funcionarios Públicos, se observa desde la nomenclatura misma de dichas leyes. La primera de ellas se publicó con el Título de "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados" y la segunda con el nombre de "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados".

Para esclarecer la diferencia entre los conceptos de "funcionarios" y de "altos funcionarios" nos serviremos de las ideas del tratadista francés Jéze, quien arguye que los funcionarios públicos "lato sensu", es decir, los individuos que prestan sus servicios para asegurar el buen desempeño de la actividad pública, deben clasificarse en cuatro categorías:

1. GOBERNANTES.- Son quienes determinan las necesidades que habrán de satisfacerse por virtud del servicio público y su funcionamiento; gozan de un régimen jurídico especial que asegura su independencia merced a la creación de excepciones al régimen de derecho común, bajo cuyas normas se hayan sometido los demás agentes públicos.

Dentro de esta categoría, Jéze enumera a los Ministros, Senadores, Diputados y al Jefe del Ejecutivo.

2. AUXILIARES.- Aquellos individuos que prestan temporal y ocasionalmente su actividad personal para asegurar el funcionamiento de un servicio público.

3. REQUISADOS.- Su prestación de servicios no es voluntaria sino impuesta por la Ley.

4. FUNCIONARIOS PUBLICOS.- Son aquellos investidos, aunque sea temporalmente, de un empleo estable, normal, para colaborar con la prestación de un servicio público. (148)

Haciendo un análisis de las cuatro variantes de funcionarios públicos que propone Jéze, puede inferirse que la calificada como "gobernantes" corresponde perfectamente a la que ha sido llamada por nuestra Constitución bajo la categoría de Altos Funcionarios Públicos, en atención a que gozan, para la protección de su función, de un régimen jurídico especial colmado de prerrogativas exclusivas.

En consecuencia, entendemos por altos funcionarios públicos, aquellos individuos que personifican algún órgano primario del Estado y que manifiestan o concurren a formar la voluntad de ese órgano-institución, en virtud de una designación especial (ya sea por nombramiento o por elección) de una manera continua, dirigiendo su voluntad hacia la realización de una manera continua, dirigiendo su voluntad hacia la realización de un fin público, gozando de un régimen jurídico especial (inmunidad y fuero) por ocupar puestos relevantes y con responsabilidad política.

(148) Cfr. Arriaga Padilla, María del Rosario, "La Responsabilidad de los Altos Funcionarios Públicos ante los Delitos Oficiales", Tesis Profesional para obtener el Título de Licenciado en Derecho, E.N.E.P. 'Acatlán', Méx., D.F. 1982, pp. 31-2.

c. Los Servidores Públicos en General.-

Como hemos afirmado líneas atrás, la instauración del nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos, se efectuó a través del Decreto Congresional de 28 de diciembre de 1982, que reformó el Título Cuarto Constitucional. Como también hemos dicho, el nuevo ordenamiento introdujo como primera nota importante la locución de "servidores públicos" que sustituyó a la de "funcionarios públicos". Bajo la novedosa concepción, se pretendió comprender a todos los agentes públicos que prestan sus servicios al Estado, mismos que en atención a sus calidades específicas, doctrinarias y jurídicamente han sido clasificados en: "funcionarios", "altos funcionarios" y "empleados públicos".

La atención omnicomprensiva de la innovadora denominación se justificó, sosteniendo que: "la obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión".

Por lo que a nosotros se refiere, entendemos que el hecho de que se haya introducido la expresión de "servidores públicos" en el reformado lenguaje constitucional, no significa que se haya proscrito de la vida funcional y orgánica del Estado la existencia de los diferentes rangos que recaen a los agentes públicos, según la naturaleza de las funciones que les confiera el marco competencial de su cargo o empleo.

En otra secuencia de idea, debemos indicar que no todos los estudiosos del derecho han aceptado sin discusión la novedosa concepción de servidores públicos. Por el contrario, algunos se han manifestado abiertamente en desacuerdo. Tal es el caso del célebre Jurista Raúl Carranca

y Trujillo, quien al hacer referencia a la calidad de servidor público, que para el ámbito penal se contempla por el Título Décimo del Código sustantivo de la materia (reformado el 30 de diciembre de 82, en concordancia con el ordenamiento supremo), expone su desacuerdo afirmando que el concepto de servidor público, inserto en la reforma a la ley penal, es tan amplio que un simple bolero o lustrador de calzado desempeña sin duda un empleo en la Administración Pública Federal Centralizada si trabaja, por ejemplo, en una Secretaría de Estado. Y ni que decir del barrendero que limpia las oficinas.

Auxiliándose del Diccionario Enciclopédico Espasa, nuestro ilustre penalista arguye, que funcionario es toda persona que desempeña un empleo público y que servidor, en cambio, es en primer lugar la persona que sirve como criado; en segundo, la persona adscrita al manejo de una arma, una máquina o de otro artefacto; en tercero el nombre que por cortesía y obsequio se da a sí misma una persona respecto de otra; y en cuarto, el que corteja o festeja a una dama. Partiendo de esta base, concluye el tratadista, en el sentido de que ninguna de las aceptaciones de servidor, corresponde exactamente a la de la ley. (149)

El jurista en cuestión, agrega a su disertación que para delimitarse el concepto de los agentes públicos suscritos a responsabilidad penal, debe tomarse como referencia el objeto jurídico tutelado en los artículos 212 a 214 del Código Penal, el cual "lato sensu", es la seguridad general amparada por el orden jurídico confiado a la Administración Pública; y si se admite que el funcionario público (llamado servidor público en el nuevo ordenamiento), en los términos del Derecho Administrativo es la persona encargada del sostenimiento y administración de los poderes

(149) Cfr. Carrancá y Trujillo, Raúl, "Código Penal Anotado", Edit. Esparsa, S.A., México, D.F. 1983, pp. 451-2.

organizados del aparato de gestión y conformación social que es el Estado, entenderemos fácilmente la relevancia y carácter de la función pública, misma que corre el riesgo de desvirtuarse con la reciente denominación de servidores públicos. (150)

No estamos de acuerdo con la primera afirmación de este eminente jurisconsulto, particularmente en lo que se refiere a la posibilidad de considerar a un barrendero o aseador de calzado, como servidor público, por el sólo hecho de que éstos desarrollen la actividad propia de su oficio o empleo, en cualquiera de los recintos de la Administración Pública Federal, pues se requeriría además, que esa actividad los vinculara en forma directa con los propósitos y finalidades de la función pública estatal. Situación que no ocurre en los ejemplos del maestro Carrancá y Trujillo.

Por otra parte, convenimos con dicho autor en cuanto que el globalizador concepto de servidores públicos, es demasiado amplio y puede propiciar errores en la delimitación de sus alcances. Insistimos, por ello, en la proposición que sostuvimos páginas atrás, en el sentido de que sean los órganos competentes, los que a través de una interpretación constitucional idónea, establezcan los criterios apropiados para determinar quienes deben ser considerados como servidores públicos, en las diferentes esferas de la administración pública estatal. Incluso apreciamos conveniente que con mejor técnica jurídica que la utilizada por los legisladores de 82 y 83, se elabore una verdadera definición constitucional y legal del concepto en cita.

En esta suerte de ideas, puntualizamos que la definición cuya elaboración demandamos, no deberá limitarse a la mera enunciación o enumeración de aquellos agentes que

(150) Ibidem.

conforman el rubro de los servidores públicos en general, sino que fundamentalmente deberán recogerse en tal definición los elementos conceptuales sustantivos que orientan el ejercicio de la función pública y que consecuentemente, les son comunes a todos sus agentes participantes. Quizá de esta manera se evite la nebulosidad que actualmente gravita en torno a las fronteras del concepto materia de este comentario.

d. La Protesta de los Cargos Públicos.-

El acto de protestar el desempeño de un cargo público, es un deber no sólo patriótico y ciudadano de todo funcionario público, sino también una obligación de carácter jurídico, que en el marco de nuestro derecho positivo, encontramos prevista por el numeral 128 de la Constitución vigente.

El precepto de referencia, a la letra establece lo siguiente: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen". (151)

Conviene señalar que éste es uno de los pocos artículos constitucionales que conservan, casi hasta gramáticamente, la concepción de todos nuestros congresos constituyentes respecto a una sensible formalidad; la protesta de un cargo público, cuya práctica infortunadamente ha perdido su importancia y a veces hasta ha caído en desuso y solamente se realizan los requisitos formales de su cumplimiento.

La protesta implica para quien la otorga el deber de guardar y hacer guardar la Constitución Política de

(151) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Ob.Cit., p. 146.

los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanan, mirando en todo, por el bien y prosperidad de la nación. La solemnidad con que se efectúa tratándose del presidente de la República y de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, revela la importancia que aún mantiene esta práctica en el alma popular.

El primero de dichos funcionarios, se encuentra obligado a rendir la protesta del desempeño de su cargo ante el Congreso de la Unión, los magistrados por su parte, deberán hacerlo ante el Senado de la República, en tanto que los magistrados de circuito y jueces de distrito protestarán su cargo ante el pleno de la Suprema Corte.

En cuanto a los demás funcionarios, hay que decir que su protesta es menos solemne, en el caso de los Secretarios de Estado, se realiza ante el Presidente de la República; la de los funcionarios de menor jerarquía y empleados, ante el titular de cada dependencia del Ejecutivo Federal; ante el gobernador de un Estado por lo que corresponde a los funcionarios y empleados de las administraciones públicas estatales, y ante los presidentes municipales respecto de quienes prestan sus servicios en las administraciones de los ayuntamientos del país. Sin embargo, debemos enfatizar que su propósito es el mismo en todos los casos y representa el deber constitucional del absoluto respecto a nuestra ley fundamental y a todas las disposiciones que emanan del Congreso de la Unión o de los Congresos Locales.

Si se revisan los antecedentes relativos a la disposición jurídica de protestar guardar el orden normativo constitucional y legal en el ejercicio de los cargos públicos, encontramos que conforme a la Constitución de la Monarquía Española, sancionada por las "Cortes Generales

Extraordinarias" reunidas en Cadiz en 1812; "Toda persona que ejerza cargo público, civil, militar o eclesiástico prestará juramento al tomar posesión de su destino, de guardar la Constitución, de ser fiel al rey y desempeñar debidamente su encargo". (152)

También en la Constitución de Apatzingán, encontramos disposiciones que en esencia contienen la misma idea, principalmente al preceptuar que cada uno de los miembros del Supremo Gobierno, en donde se depositaban las funciones del Poder Ejecutivo, debían otorgar juramento de obediencia y fidelidad a las instituciones públicas nacionales (artículo 235 y 236). El Constituyente de 1824, dispuso asimismo que todo funcionario público, sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino, debía prestar juramento de guardar la Constitución y el Acta Constitutiva (artículo 163). Además, en el siguiente artículo de esa Constitución de 4 de octubre de 24, se dispuso "el congreso dictará todas las leyes y decretos conducentes a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta Constitución o el Acta Constitutiva".(153)

De igual manera, las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1842, de raigambre centralista, mantuvieron vigente el juramento de guardar la Constitución y las leyes generales, antes de tomar posesión de un cargo o empleo público, utilizando términos muy similares; artículos 6° de las primeras y 201 de las segundas, lo cual en nuestro concepto, demuestra que sin distinción de concepciones ideológicas o de partidos políticos, se estimó que el deber de la protesta entrañaba el compromiso de respetar y hacer guardar nuestra Constitución, en lo que socialmente representa.

 (152) "México a través de sus Constituciones", Tomo VIII, 2a. Ed., Edit. Congreso de la Unión - Librería Manuel Porrúa, Méx., D.F. 1978, p.850.

(153) Idem. p. 851.

El precepto de referencia también se contempló en la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857 bajo el numeral 121, que fué redactado en los siguientes términos: "Todo funcionario público sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará juramento de guardar esta Constitución y las leyes que de ella emanen". (154)

En cuanto a la Constitución Federal de 31 de enero de 1917, o sea la actualmente en vigor, hay que decir que en su Artículo 128 reprodujo casi literalmente la disposición a que nos venimos refiriendo, con el único cambio de la palabra 'juramento' que en el texto vigente se substituyó con el de 'protesta'.

En el curso de esta temática y habiendo distinguido los precedentes más destacados que en la historia del constitucionalismo mexicano se han registrado, en referencia a la protesta de los cargos públicos, es pertinente pasar a referir algunos importantes señalamientos doctrinarios sobre la materia.

Dentro de este contexto hacemos primera alusión a un trabajo de Don Antonio Martínez Báez, quien consultando el pensamiento del Dr. José María Luis Mora, ilustre mexicano y hombre público de principios del siglo XIX, hace cita del mismo, refiriéndose a un brevísimo fragmento de gran valor y apoyo a nuestra tesis, pues se refiere a señalar el juramento de guardar la Constitución como acto creador generador, que da nacimiento a la responsabilidad de los servidores públicos. El fragmento a que nos referimos lo extraí Martínez Báez de la pequeña obra titulada: "Catesismo Político de la Federación Mexicana", impresa por Galván, en 1831, y escrita por el Dr. Mora en la forma en que indica su título, de Catesismo. En la parte que a nosotros interesa, Mora expresa la siguiente pregunta a nosotros de la parte final de la Constitución Federal

(154) Ibidem.

de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, (en la que se contienen los artículos que ya hemos citado antes); "¿Qué garantías se deben establecer para la fiel observancia de la Constitución?", y ofrece como respuesta "la más segura y eficaz es la responsabilidad de los funcionarios públicos y el castigo de los infractores, cosa por cierto bien difícil, podríamos decir imposible cuando los destinados a cuidar de su observancia son los mismos que la violan, pero en el orden legal no hay otro medio de sostenerlas". El mismo párrafo lo concluye con otra pregunta, ya de tono menor: "¿Y puede alguno ser dispensado del cumplimiento de la Constitución?", respondiendo: "no, porque entonces ésta se haría completamente ilusoria y nada sería fijo ni estable en la organización estatal". (155)

Después de citar el pensamiento de Don José Ma. Luis Mora, el también guanajuatense Antonio Martínez Báez, pone de manifiesto su propia conclusión en torno a la materia que estamos estudiando, expresando: "que la formalidad de la protesta de obedecer u observar, de guardar la Constitución política y el ordenamiento jurídico que deriva de esa norma suprema, formalidad requerida previamente al acto inicial de cualquiera función pública que se desempeñe, independientemente de la categoría del cargo o empleo que asuma el designado o electo o elegido, así como también independientemente de los diferentes niveles de gobierno en el que este cargo se adscribe o incorpora, esa protesta solemne tiene el sentido y el valor profundo de sujetar al servidor público, de manera permanente y mientras esté en el ejercicio del cargo, a una responsabilidad que es inherente, coexistente a su encomienda pública; la obligación jurídico-política a cargo de todo servidor público, de cumplir con la Constitución y las normas que integran

(155) Cfr. Martínez Báez, Antonio, "La Responsabilidad de los Servidores Públicos como Concepto Fundamental del Estado" en "Revista Mexicana de Justicia", Ob.Cit., pp. 50-60.

el ordenamiento jurídico estatal, se estableció como el fundamento o la base de nuestro sistema político". (156)

En el orden de esta exposición y antes de abordar la opinión de otros distinguidos autores, cabría agregar por nuestra parte, que el concepto de responsabilidad que subyace en la obligación de protestar el cumplimiento de todo cargo público, con apego al ordenamiento constitucional y legal, en otro tiempo se estableció tácitamente como parte de una declaración, de una fórmula jurídica que podríamos llamar imperfecta, o incompleta por imperfecta, pues había carecido en gran parte de sanción; ahora la obligación asumida por la promesa que la contiene, se actualiza y se perfecciona en el régimen constitucional, que ya configura un sistema integrado de diversas responsabilidades que podrán aplicarse en los casos en que se violente o incumpla dicha promesa.

Por su parte, el distinguido profesor Gabino Fraga, nos dice que a virtud de las reformas introducidas en el año de 1873, el juramento que se hacía al tomar posesión de un cargo público, fué sustituido por una simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraían, al quitarles la significación religiosa que se había pretendido darle cuando fué aprobado el Artículo 121 de la Constitución de 1857, pero agrega que cualquiera que sea el punto de vista desde el cual se examine la protesta o la promesa de decir verdad, ambos conceptos constituyen requisitos legales que atañen a todos los niveles de la administración pública; federales estatales o municipales, los cuales prevalecen sobre cualquier concepción religiosa o política que pudiera anteponerseles.

Este autor, para mejor demostración de su afirmación advierte que la promesa de decir verdad subsiste en el

(156) Idem. Pp. 60-61.

párrafo cuarto del Artículo 130 Constitucional, al estar asentado que tanto esa promesa como las obligaciones del funcionario o empleado, sujetan a quien las hace a las penas que con tal motivo establece la ley. (157)

Otra autorizada opinión es la del Dr. Serra Rojas, quien sobre el tema que tratamos pone de manifiesto matices particularmente interesantes, al indicar que la protesta legal obliga a todos los trabajadores del Estado a un deber de lealtad a la nación; más que una forma en la toma de posesión de cualquier cargo, es un compromiso público de funcionarios y empleados, a efecto de poder derivar de ella las responsabilidades en que incurran. (158)

El maestro, distingue a su vez el acto de protestar en dos tipos característicos: la protesta solemne y la protesta ordinaria, otorgando a la primera el carácter que tiene cuando toma posesión el Presidente de la República o lo hacen los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y estimando que la segunda, al tener un carácter propiamente formal, puede presentarse bajo diversas formas, cuando la hacen los funcionarios de los elevados cargos al tomar posesión de los puestos ejecutivos, cuando la llevan a cabo los funcionarios de menor jerarquía, ante el titular correspondiente de la administración pública, o la que tiene lugar a través de un simple acto de presentación del funcionario ante los subordinados. (159)

Agregaríamos por nuestra parte, que aún subsiste la toma de protesta de cualquier empleado público, a través de la simple fórmula que se incierte en los nombramientos,

(157) Cfr. Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", 4a. Ed., Porrúa, S.A., México, D.F. 1948, pp. 255-263.

(158) Cfr. Serra Rojas, Andrés, Ob. Cit., pp. 420-433.

(159) Ibidem.

donde se inscribe al final una breve leyenda que dice: "En la ciudad de México (o el lugar donde vayan a prestarse los servicios), a X fecha, se presentó ante el suscrito (director administrativo, jefe de personal o delegado), la persona a quien se le ha expedido el presente nombramiento, y después de haber protestado conforme a lo dispuesto por el Artículo 128 de la Constitución Política de la República, a guardar ésta y las leyes que de ella emanen, tomó posesión de su empleo desde luego"; y a continuación debe aparecer la firma del empleado.

Para concluir, debe añadirse que el acto de protesta de un cargo o empleo, tiene una profunda significación en cuanto a las responsabilidades que se originan en la violación o incumplimiento de dicha protesta de guardar los mandamientos constitucionales y el régimen legal que de ellos emane. Es decir, la finalidad de la protesta en este sentido, debe ser la de crear conciencia en el servidor público de que el otorgamiento de un cargo, puesto o empleo, no se reduce a su mero desempeño ni al cumplimiento por parte del Estado de la contra-prestación económica a la que se compromete, sino a la responsabilidad que contrae de ser útil a la sociedad y a la nación.

IV.5. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Fuero Constitucional.-

En un régimen democrático, los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como servidores públicos. Consecuentemente y desde las perspectivas ética y deontológica, su conducta en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio mediante la aplicación correcta de la ley. Dicho en otros términos, ningún servidor público debe actuar en beneficio personal, es decir, anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional que está obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de facultades que integran la competencia constitucional o legal del órgano que representa o encarna.

De esta manera, si el funcionario público, cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones, debe considerarse como un "servidor público", es evidente que está ligado con los gobernados a través de dos principales nexos jurídicos, de existencia necesaria en un sistema democrático, a saber: el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la ley; y el que consiste en realizarlos honestamente, con el espíritu de servicio a que hemos aludido líneas atrás.

Los actos a que nos referimos en el primer caso, están sometidos al principio de legalidad lato sensu, o sea de constitucionalidad (superlegalidad según Maurice Hauriou) y de legalidad stricto sensu, en tanto que en el segundo supuesto, los actos de los servidores públicos están sujetos al principio de responsabilidad.

Ambos principios, aunque tienen distintas órbitas de operatividad, se complementan puntualmente como piedras angulares sobre las que descansa la democracia. Al violentarse el de legalidad (*lato sensu*), los actos de autoridad en que la violación se cometa, son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos o recursos que existan en cada Estado Democrático, y al quebrantarse el principio de Responsabilidad, el servidor público que lo infrinja se hace acreedor a la imposición de las sanciones que constitucional o legalmente estén previstas.

Las dos situaciones que hemos planteado, demuestran la diferencia operativa de dichos principios, pues tratándose de la contravención al de legalidad (*lato sensu*), los actos contraventores son invalidables o anulables para que, mediante su destrucción o modificación, se restaure el imperio de las disposiciones constitucionales o legales violadas; y por lo que atañe a la infracción del de responsabilidad, tales actos sujetan al titular o encargado del órgano estatal respectivo a determinadas sanciones, independientemente de la impugnabilidad jurídica de dichos actos.

En otras palabras, la legalidad es un principio "intuitu actu" y el de responsabilidad "intuitu personae", siendo ambos, no obstante, signos distintivos de la democracia, por cuanto que el primero somete al órgano del Estado en sí mismo, como ente despersonalizado y el segundo al individuo que lo personifica o encarna.

En síntesis, podemos apuntar que independientemente de los medios jurídicos con que cuentan los gobernados para hacer respetar el régimen de Constitucionalidad y de legalidad por parte de los gobernantes, existen otros

medios que conciernen a la exigencia de responsabilidad a las personas físicas que encarnan una autoridad, cuando su comportamiento público ha sido ilícito y notariamente anti-jurídico. 160)

Una vez puntualizadas las consideraciones anteriores, conviene apuntar, que en estrecha relación con el régimen de responsabilidades jurídicas a que están circunscritos los servidores públicos, se encuentra el llamado "Fuero Constitucional"; de que gozan aquellos que bien podríamos llamar "altos funcionarios federales", y cuya finalidad estriba no tanto en proteger a la persona del funcionario o servidor público de alta jerarquía, sino en mantener el equilibrio entre los poderes de Estado, a fin de facilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático.

En este sentido, conviene señalar que en el mundo de la historia política, se admitió la responsabilidad del Estado mucho antes de establecerse o reconocerse la responsabilidad personal de los gobernantes, de los agentes del Estado, con el reconocimiento así de un "Estado de Derecho" y de un gobierno responsable.

En relación con la responsabilidad de los "servidores públicos", como decimos ahora en México, o de los agentes de autoridad; debemos recordar la neta distinción que hace el jurista austriaco Hans Kelsen, quien en su obra "Teoría General del Derecho y el Estado", afirma que: "La violación del deber de un órgano del Estado, el acto antijurídico constituido por el hecho de que el órgano estatal (digamos el 'servidor público', en nuestra termino-

(160) Cfr. Burgoa, Ignacio, Ob. Cit., pp. 549 y 550.

logía), no cumpla su función en los términos prescritos por el orden jurídico, no puede ser imputado al Estado, porque un individuo-órgano, especialmente un servidor del Estado, es agente del Estado, sólo en su conducta está de acuerdo con la norma jurídica, que determina sus funciones. Cuando un servidor público viola la norma jurídica, no es órgano del Estado; no puede ser esa violación imputada al Estado, porque la sanción, o sea la reacción jurídica frente al acto antijurídico, es interpretada como acto propio del Estado, y éste no puede, hablando en lenguaje figurado, querer al mismo tiempo el acto antijurídico y la sanción del mismo". (161)

Esta referencia la hacemos precisamente para dejar perfectamente enmarcado el ámbito de responsabilidad de la que nos ocupamos, que es aquella en la que incurren los agentes estatales por la violación de sus deberes como servidores públicos y que les impone la obligación de responder, de reparar el daño o perjuicio causado.

a. El Concepto de Responsabilidad.-

Con el objeto de puntualizar el contenido esencial del concepto de "responsabilidad", consultamos el tomo correspondiente de la "Enciclopedia Jurídica OMEBA", en donde encontramos que la expresión surge del latín "responde-re" que significa estar obligado". (162)

Pero ese concepto tan amplio no es el que técnicamente interesa al desarrollo de este trabajo, pues comprende

 (161) Citado por Martínez Baez, Antonio, Ob.Cit., pp.53-4.

(162) Cfr. "Enciclopedia Jurídica OMEBA", Tomo XXIV, Ob.Cit., p.790.

muchos y muy disímolos niveles y campos de aplicación; así se habla de responsabilidad moral, religiosa, social, jurídica, etc.

Motivados por la intención de allegarnos de mayores elementos en torno al concepto jurídico de responsabilidad, que es el que importa al presupuesto general de esta investigación, revisamos el "Diccionario de Derecho Usual" de Don Guillermo Cabanellas, obra en la que encontramos las siguientes definiciones; Responsabilidad significa: "Obligación de reparar y satisfacer por uno mismo o en ocasiones especiales, por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado"; "Deber de sufrir las penas establecidas para los delitos o faltas cometidas por dolo o culpa"; "Capacidad para aceptar las consecuencias de un acto consciente y voluntario". (163)

Queriendo apuntalar aún más los contornos del concepto genérico materia de estudio en este apartado, inspeccionamos el "Diccionario Porrúa de la lengua española", conteniendo como resultado la definición siguiente: Se entiende por responsabilidad la "Deuda, obligación de reparar y satisfacer por si mismo o por otro, a consecuencia de delito, de culpa o de otra causa legal. Cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa o asunto determinado". (164)

En síntesis, las varias definiciones que heros dejado anotadas coinciden en una idea, que desde nuestro punto de vista es fundamental o total; la de considerar que el concepto de responsabilidad principalmente se refiere a la obligación de responder, de estar obligado.

 (163) Cabanellas, Guillermo, "Diccionario de Derecho Usual", Tomo III, 11a. Ed., Edit. Heliasta, S.R.L., Bs. Aires, Rep. Argentina, p.836.

(164) "Diccionario Porrúa de la Lengua Española", 18a. Ed., Porrúa, S.A., Méx., D.F., 1980, p. 658.

Sin embargo, para enfocar el terreno conceptual dentro del cual queda circunscrita la responsabilidad que nos interesa tratar, hemos de precisar que nos referimos a la responsabilidad que doctrinariamente ha sido denominada como "Ministerial", misma a la que podemos entender como "La de índole política, civil o criminal que pueda recaer sobre los integrantes del gobierno. La política tiene expresiones muy diversas, desde el retiro de la confianza por el Jefe del Estado, el que presica el Gobierno o el Parlamento, hasta la del propio Partido que obliga moralmente a dimitir o la del electorado, cuando derrota a un ministro que presenta su candidatura o al gobierno en pleno, que queda en minoría frente a otro partido al menos". (165)

b. Los Diversos Tipos de Responsabilidad Jurídica.-

En forma introductoria al análisis que habremos de desarrollar en este renglón de nuestro trabajo, citamos las palabras del Maestro Cárdenas, quien ha sostenido que, "La Responsabilidad de los Gobernantes y Funcionarios es un tema que ha preocupado a todos los pueblos de la Tierra; la lucha contra el déspota, los tiranos, dictadores y los monarcas absolutos son páginas de la historia que nos ilustran sobre ese inalcanzable afán del ser humano en su lucha por la libertad y la seguridad". (166)

Por nuestra parte, agregamos a las afirmaciones del Maestro Cárdenas que México no ha estado exento de tal preocupación y afanes, muy por el contrario, en toda la historia de nuestro ordenamiento constitucional se ha instituido, como garantía jurídica del mismo y del régimen de legalidad en general, un sistema de responsabilidades

(165) Cabanellas, Guillermo, Ob.Cit., p. 837.

(166) Cárdenas, F. Raúl, Ob. Cit., p. 107.

jurídicas de los servidores públicos que actualmente se encuentra consignada en los Artículos 108 a 114 de la Ley Suprema.

Los artículos invocados, integran el Título Cuarto de la Constitución General de la República, mismo que fué modificado de raíz, según se apuntó en párrafos anteriores de esta investigación durante el mes de diciembre de 1982.

La modificación radical que se operó a los numerales constitucionales en cuestión, según se asentó en la Exposición de Motivos de la correspondiente Iniciativa, formulada por el Ejecutivo Federal, tuvo la intención de "reformar y adicionar las responsabilidades constitucionales de los servidores públicos a fin de establecer en la esencia de nuestro sistema jurídico las bases para que la arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, iniquidad e ineficacia no prevalezcan, no corrompan los valores superiores que deben tutelar el servidor público". (167)

En consonancia con esos principios, que forman parte de la divisa de renovación moral, quedaron claramente diseñados y diferenciados, en el articulado del mencionado Título Cuarto Constitucional, los tres siguientes tipos de responsabilidad a cargo de los servidores públicos:

1.- LA POLITICA.- Que opera para los servidores de los poderes de la Unión, mencionados en el primer párrafo del Artículo 110 Constitucional, así como para los de las Entidades Federativas, en los términos y con las limitaciones a que se contrae el segundo párrafo del mismo precepto,

(167) "Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Título IV Constitucional" en "Revistas de Administración Pública" Núm. 57/58, enero-junio, Ediciones INAP., México, D.F., 1984, p. 170.

cuando en ejercicio de sus cargos incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

2.- LA PENAL.- Que se aplica a cualquier servidor público y se define, persigue y sanciona, conforme a la Legislación penal, consistiendo sus sanciones en penas de sanción, multa y destitución e inhabilitación.

Conviene mencionar desde ahora, que en relación con este tipo de responsabilidad la normatividad constitucional ofrece una distinción entre los servidores que nosotros llamamos Altos Funcionarios de la Federación y aquellos que no tienen este carácter, por lo que respecta al procedimiento a seguir para la aplicación de las sanciones correspondientes a esta clase de responsabilidad, pues en el primer caso, tendrá que removerse previamente el fuero constitucional de que gozan mediante una declaración que en la tradición jurídica se ha llamado de "Desafuero" y que a partir de la reforma constitucional de que estamos hablando, se identifica eufemísticamente con el nombre de "Declaración de Procedencia".

3.- LA ADMINISTRATIVA.- Que surte efectos también para cualquier servidor público por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño del servicio público.

Sobre esta clase de responsabilidad, Don Ignacio Burgoa señala que la misma les deriva a los servidores públicos, de la obligación que tienen de "guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen" y generalmente se hace efectiva mediante sanciones pecuniarias, estableci-

das en los diferentes ordenamientos legales que rigen la actividad de los órganos del Estado, que los funcionarios personifican o encarnan, incumbiendo su imposición a las distintas autoridades que tales ordenamientos determinen. (168)

En efecto, la responsabilidad administrativa se origina comunmente en el hecho de que el funcionario público no cumple sus obligaciones legales en el ejercicio de su conducta como tal, siendo tan prolijas las hipótesis en que esta situación se registra, que su mero señalamiento rebasaría la temática de este trabajo, por lo que en caso de requerirse mayor información, deberán consultarse las múltiples leyes y variadísimos decretos en que dicha responsabilidad se contempla.

Son estas tres distintas clases de responsabilidad las que integran en sistema constitucional de la responsabilidad de los servidores públicos, ésto es el nuevo ordenamiento implantado por la reforma a la Carta Magna, con su subsiguiente Ley Federal; ambas, reforma y ley ordinaria de diciembre de 1982. Por mandato constitucional se ordena que este mismo sistema se adopte por los Estados miembros de la Federación, mediante las correspondientes leyes de responsabilidades de sus respectivos servidores.

Dentro de este mismo planteamiento, es indispensable ponderar que el sistema de responsabilidades concebido por nuestro vigente texto constitucional, no agota la regulación total de las mismas. Es decir, no es una regulación cabal de todas las responsabilidades que pueden recaer sobre los servidores públicos.

(168) Cfr. Burgoa, Ignacio, Ob. Cit. p. 552.

Un capítulo muy basto en esta materia es el relativo a la responsabilidad civil que los servidores del Estado tienen con los particulares, no en cuanto a los actos en que aquellos participen en la vida civil como individuos privados o particulares, sino como agentes de la autoridad, ésto es, como servidores públicos y el sistema constitucional es omiso en este capítulo, lo cual es perfectamente justificado, no sólomente explicable, porque el régimen constitucional tiene un campo, un territorio, un ámbito, limitado a las responsabilidades que asumen los servidores públicos frente al Estado por los actos por los que resultan afectados los intereses de la comunidad; pero ello no significa que en las leyes que integran el ordenamiento jurídico; el derecho administrativo y el derecho común no se contengan disposiciones especiales que llenen los vacíos aparentes del estatuto pasivo o sea la responsabilidad de los servidores públicos.

Efectivamente, aún cuando no quedó plasmada expresamente en la Constitución General de la República sino en renglón por separado, la divisa de la renovación moral de la sociedad, requirió la adecuación de las normas de derecho civil, relativas a la responsabilidad que produce el daño moral, brindando una vía accesible y expedita para resarcir los derechos de los particulares que hayan sido ilícitamente vulnerados por los servidores públicos.

Para ello se introdujeron reformas a los artículos 1916 y 2116, y se adicionó un artículo 1916-bis al Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, aduciéndose en la correspondiente Iniciativa enviada a la Cámara de Diputados por el Ejecutivo Federal que "bajo la denominación de Derechos de la Personalidad se viene designando en la doctrina civilista contemporánea y en algunas leyes

modernas, una amplia gama de prerrogativas y poderes que garantizan a la persona, el goce de sus facultades y el respeto al desenvolvimiento de su personalidad física y moral. La persona posee atributos inherentes a su condición que son cualidades o bienes de la personalidad y que el derecho positivo debe reconocer y tutelar adecuadamente mediante la concesión de un ámbito de poder y el deber general de respeto que se impone a los terceros el cual, dentro del derecho civil, deberá traducirse en la concesión de un derecho subjetivo para obtener la reparación en caso de transgresión". (169)

Con las reformas al Código Civil quedó definido el daño moral, haciéndolo consistir en la afectación que una persona sufra en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí mismo tienen los demás.

Para ello se estableció que cuando algún acto u omisión ilícitos producen un daño moral, el responsable del mismo tiene la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual; con la precisa salvedad de que no estará obligado a ello quien ejerza sus derechos de opinión, crítica, expresión de ideas, e información, en los términos y con las limitaciones prevenidas por los Artículos 6o. y 7o. de la Constitución General de la República.

Para finalizar estas ideas, diremos que el Artículo 109 Constitucional señala que: "El Congreso de la Unión

(169) "Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Reformas al Código Civil" en "Revista de Administración Pública", Ob. Cit., p. 185.

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 ese carácter, incurran en responsabilidad", para después establecer los supuestos específicos para aplicar las sanciones políticas, penales y administrativas.

Esto parece explicar que la Constitución contempla la identidad de sujetos y el objeto genérico de tutela que es "incurrir en Responsabilidad", como concepto singular y no como concepto plural de diversas responsabilidades. De esta manera, algunos autores como Don Antonio Martínez Báez se refieren al sistema de responsabilidades de los servidores públicos, como un "concepto fundamental del Estado".

Con el mismo espíritu conclusivo a que nos referimos en el párrafo anterior, cabría quizá destacar dos últimos comentarios:

Bajo el primero de ellos, hacemos notar que en el plano de la eficacia adjetiva o procedimental, los procedimientos para la aplicación de las sanciones específicas de responsabilidad contemplan como principios rectores los mismos procedimientos sobre los que descansa la tradición de nuestras leyes, es decir, los principios de: legalidad, inmediatez, publicidad, oralidad y de prueba por escrito, documentalidad, concentración, contradicción, derecho a la defensa, economía, derecho a ser vencido y oído en juicio, de congruencia de las sentencias, de adquisición procesal y todos los demás que se contemplan por los ordenamientos legales respectivos.

Con el segundo comentario, ponderamos que la Constitución vigente señala como prevención rectora del sistema

de responsabilidades que "los principios para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente" y que "no podrán imponerse dos veces por su sola conducta sanciones de la misma naturaleza", lo cual en nuestra opinión implica, que al no poder imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, la Constitución ha querido se tutele la responsabilidad genérica a través de los diversos instrumentos de sanción, siempre que no se duplique la imposición de penas, disposición que tiene por objeto regular el concurso de responsabilidades que se dan cuando un mismo acto agota los extremos normativos de más de un tipo de responsabilidad.

c. Aspectos Generales sobre el Concepto de Fuero Constitucional.-

Para examinar el concepto de la palabra "fuero" estimamos pertinente comenzar por desentrañar su raíz etimológica, con este fin consultamos la obra del Maestro Cárdenas, quien citando al Dr. Mateo Golstein, manifiesta: "La voz fuero procede de la locución latina Forum, derivada, según algunos escritos del griego Phoroneo, pero que con mejor etimología hace proceder Varrón de A-frendo, y San Isidro de Fondo, que designaba el lugar donde se verificaban los juicios, ejercitaba el pueblo sus derechos y se pronunciaban las arengas públicas (festo) y por extensión los mercados". (170)

Por su parte, el Diccionario Jurídico de Eschriche, nos ofrece un considerable número de acepciones en torno al término que nos ocupa, con la advertencia que esta palabra ha tenido y todavía tiene acepciones muy diversas; de entre ellas transcribimos a continuación las que en

 (170) Cárdenas, F. Raúl, Ob. Cit., p. 164.

nuestro concepto orientan mejor el contenido de tal expresión, en función de la utilidad que constitucionalmente así como legalmente se le ha dado en nuestro sistema jurídico mexicano. Así observamos que la palabra Fuero, entre otras cosas significa:

" 1.- El lugar del Juicio, ésto es el lugar o sitio en que se hace o se administra justicia.

2.- El juicio, la jurisdicción y potestad de juzgar; en cuyo sentido se dice que tal o cual pertenece al fuero eclesiástico si corresponde al juicio, a la jurisdicción o potestad eclesiástica; que pertenece al fuero secular si corresponde al juicio, a la jurisdicción o potestad secular u ordinaria; y que es de mixto fuero, mixtíforo, si pertenece a entre ambas jurisdicciones o potestades.

3.- El Tribunal del Juez a cuya Jurisdicción está sujeto el reo o demandado; bien que en este sentido se llame Fuero Competente.

4.- El Distrito o territorio dentro del cual puede cada juez ejercer su jurisdicción". (171)

De las anteriores acepciones, inferimos que el Fuero, considerado como jurisdicción o lugar de juicio, se divide en ordinario y especial o privilegiado, de manera que Fuero Ordinario es el poder de conocer o el lugar donde se encuentra de todas las causas civiles y criminales, exceptuándose las que corresponden a juzgados o tribunales especiales o privativos; en tanto que el fuero especial o privilegiado, es el poder de conocer o el lugar donde se conocen las causas civiles o criminales de cierta clase

 (171) Eschriche, Joaquín, "Diccionario de Legislación y Jurisprudencia", 1962, p. 659.

o de ciertas personas que las leyes han sustraído del conocimiento de los tribunales generales u ordinarios.

De cualquier suerte, parece destacarse un elemento común en todas las acepciones a que nos hemos venido refiriendo; la existencia de un privilegio; que más tarde sería contemplado como una prerrogativa constitucional para ciertos servidores públicos (fuero constitucional), que implica reglas procedimentales especiales para exigirles sus responsabilidades de tipo penal y político.

Don José Becerra Bautista, nos dice que el fuero surgió como institución en el Derecho Medieval Inglés, cuando en 1341 el Parlamento, ante el creciente poder de los comunes, dictó un estatuto en virtud del cual ninguno de sus miembros podía ser juzgado sino por sus propios padres. (172)

"También es de origen inglés nuestro llamado fuero constitucional por los delitos no oficiales, ya que esa garantía parlamentaria surgió con el - salvo conducto que el Rey de Inglaterra concedió a sus vasallos para ir a las Asamblea, en virtud del cual podían ir, permanecer y regresar después sin ser molestados en sus personas, ni en sus propiedades". (173)

Así lo afirma el excelente jurista Tena Ramírez, quien es citado textualmente por el Maestro Cárdenas.

En suma de lo antes citado, Don José Becerra Bautista continúa afirmando: "Las Legislaciones extranjeras han conservado estas dos instituciones parlamentarias inglesas,

 (172) Cfr. Becerra Bautista, José, "El Fuero Constitucional", Edit. Juz, S.A., México, D.F., 1945, p.128.

(173) Cárdenas F. Raúl, Ob. Cit., p. 172.

consagrando el Juicio denominado político y la prerrogativa concedida a los miembros del Poder Legislativo, de no ser arrestados durante el periodo de sesiones a que asistieren, sin previa licencia de la Asamblea.

En nuestro derecho, ambas instituciones se refunden en la expresión "Fuero Constitucional" debido a características que le han sido impresas por nuestros textos positivos.

Este fuero consagra, por tanto, dos instituciones que doctrinariamente son diversas, por lo que al tratar de aplicarles los mismos principios a las dos, pueden incurrirse en errores y confusiones, como ha ocurrido en los casos en los que se han tratado de aplicar las disposiciones que los rigen, sin distinciones". (174)

El Maestro Tena Ramírez, en su obra de "Derecho Constitucional Mexicano" al reflexionar sobre la institución del fuero constitucional, parte de la tesis general de que en el orden constitucional se consideran responsables de toda clase de "delitos y faltas" (aclaramos que el texto consultado, se publicó con antelación a la vigencia de las reformas constitucionales de 1982) a los funcionarios públicos incluyéndolos así en el principio de igualdad ante la ley. No obstante, -dice nuestro autor- la Constitución ha querido que durante el tiempo que desempeñen sus funciones algunos de esos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometan, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión, de este modo de prevee el fuero constitucional como una impunidad de carácter procesal. (175)

(174) Becerra Bautista, José, Ob. Cit., p. 129.

(175) Cfr. Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Edit. Porrúa, S.A., 14a. Ed., México, D.F., 1976, p. 583.

Textualmente este distinguido autor expresa: "Tal inmunidad, por cuanto su destinatario, está exento de la jurisdicción común, recibe el nombre de fuero evocando así aquellos antiguos privilegios que tenían determinadas personas para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la justicia común.

Esta fué la acepción con la que la institución de los fueros penetró en nuestro derecho patrio como herencia de la legislación colonial y que se externó en la jurisdicción de los tribunales especiales por razón del fuero.

Sin embargo, entre los antiguos fueros cuya abolición (salvo el fuero militar) consumó la Carta de 57 y el vigente fuero constitucional, existen diferencias que conviene señalar.

Los antiguos fueros constituían por regla general verdaderos privilegios en favor de las clases beneficiarias. El fuero constitucional no tiene por objeto instituir un privilegio en favor del funcionario, lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, sino proteger a la función de los amagos del poder o de la fuerza...

El privilegio de los antiguos fueros se extendía a la totalidad de la jurisdicción, de suerte que el proceso debía iniciarse y concluirse dentro de la jurisdicción especial. En cambio, el fuero constitucional no excluye el conocimiento del caso por la jurisdicción ordinaria...

Por último, en su mayoría los tribunales especiales podían conocer también de materia civil, lo que no se da en el fuero constitucional por disposición expresa del Artículo 114 (recordemos que nuestro autor, establece estas observaciones siguiendo el texto constitucional anterior a las reformas de 82), ya que un juicio civil

no puede afectar el ejercicio de la función, que es lo protegido por el fuero". (176)

Ciertamente, el fuero constitucional sólo otorga en favor de determinados servidores públicos de alta jerarquía, inmunidades o prerrogativas de tipo procesal que se reducen o refieren exclusivamente a un determinado campo de acción; el que se refiere estrictamente a la protección de la función pública, por ello consideramos acertado que el fuero constitucional no se extienda al ámbito civil de aquellos servidores públicos que lo disfrutaban. Así entendemos correcta la prevención del párrafo noveno del Artículo 111 de la Constitución vigente, en el cual se expresa: "En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia". (177)

Es decir que no tendrá lugar la remoción del fuero constitucional, ya que en materia civil es inexistente dicho fuero, pues como hemos dicho los actos de esa naturaleza de ninguna manera afecta la función del servidor público.

En casi todas las constituciones del mundo se consignan disposiciones expresas, que fundadas en el principio de igualdad ante la ley, reconocen en forma unánime las responsabilidades en que pueden incurrir los altos funcionarios, protegiéndose sin embargo, la función que les está encomendada mediante institutos, que unos autores llaman inmunidades y otros fueros.

Estas inmunidades o fueros, al decir del reconocido jurista Bielsa, "constituyen un presupuesto procesal de

(176) Ibidem., p. sig.

(177) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", C.F.E., Talleres Gráficos de la Nación, Méx., D.F., 1985, p. 117.

carácter impeditivo, del cual depende la persecución y no la iniciación del procedimiento penal; por lo que no puede calificarse como condición de perseguibilidad de la acción penal, y por consiguiente, antes de que sea concedida la autorización (o desafuero), puede ser iniciada la instrucción y pueden realizarse actos de carácter probatorio y conservativo con excepción de los procedimientos coercitivos respecto al impactado". (178)

d. El Fuero y la Garantía de Igualdad del Artículo 13 Constitucional.-

Es cierto que en el marco jurídico fundamental, es decir el que establece nuestra Constitución Política, se instituye dentro de las garantías individuales la específica de igualdad ante la ley, la cual ha quedado consignada en el Artículo 13 de la Carta Magna, que en su parte conducente, expresa: "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero..." (179) De lo preceptuado en este artículo pudiera pensarse de manera inmediata que el Título Cuarto del propio ordenamiento constitucional, se encuentra en franca contravención, con la garantía de igualdad que comentamos.

Sin embargo, la anterior afirmación es incorrecta, como lo comprobaremos atendiendo a los siguientes razonamientos:

El término "Fuero" usado en esta garantía de igualdad, se contrae precisamente a impedir la existencia de toda situación anti-igualitaria que signifique privilegio o prerrogativa de cualquier especie y contenido, otorgado

(178) Bielsa, Rafael, "Compendio de Derecho Público", Edit. DEPALMA, Bs. Aires, Argentina, 1952, p. 289.

(179) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Ob.Cit. p.37.

en favor de persona física o moral alguna, pues la existencia de fueros en favor de personas físicas o morales, acaba con el principio de igualdad ante la ley e impide la realización de la justicia.

Pero es conveniente distinguir con toda claridad la existencia de dos clases de fuero; el fuero personal y el fuero real, precisando en este sentido, que lo que la garantía en cuestión prohíbe para hacer efectiva la igualdad es la existencia de fueros personales y no la de fueros reales.

En efecto, el maestro Cárdenas opina que existen dos clases de fueros: el personal y el real. Veamos cual es uno y cual otro, sus diferencias y cual es el proscrito por la Constitución.

"El fuero personal, está formado por un conjunto de privilegios y prerrogativas que se otorgan por el poder público, en favor de una o varias personas expresamente determinadas; por ello se entienden conferidas intuitu personae, sin más consideración que la de la misma persona en cuyo favor se acuerda, la cual por ese sólo hecho goza de las exenciones, favores, privilegios o prerrogativas concedidas durante el tiempo que viva el titular o beneficiario de ese conjunto de ventajas que sólo se extinguen por la muerte; pero en tanto que goce de fuero, la persona se encuentra colocada en una situación particular, sui generis, diversa de aquella en que se encuentra la generalidad de las personas que, naturalmente, carecen del beneficio del Fuero Personal. El sujeto titular del fuero de que nos ocupamos, no podría estar circunscrito a la ley general, de aplicación para la generalidad de los individuos, no podría ser juzgado ni menos sentenciado por los tribunales ordinarios con jurisdicción para conocer de las controversias

entre las personas carentes de privilegios, no estaría obligado al pago de determinados impuestos, etc. El fuero personal es llamado también subjetivo.

El fuero real, material u objetivo, no ve a la persona o a un número determinado de personas, tampoco implica conjunto de ventajas, privilegios o prerrogativas para una o varias personas determinadas; el Fuero Real, Material, Objetivo o llamado también de Causa, es el que se basa en la naturaleza de los actos o cosas que sirven de fundamento a los respectivos juicios. Los Fueros Reales o de Causa, existen y no implican preeminencia social alguna, tal como el Fuero Militar". (180)

Sobre este último tipo de fuero, es decir, el que atiende a la causa, el Maestro Argentino Rafael Bielsa, expresa: "El Fuero Real (de res o cosa, o causa) es admisible y hasta necesario en nuestro sistema, porque es un fuero que no se establece en consideración a la persona sino a una institución o con motivo de una causa de interés general, Tal es el Fuero Militar... El Fuero Militar (jurisdicción militar) se ha instituido para asegurar esa particular disciplina que debe existir en el ejercito. Si el fuero fuese personal, lo tendría el militar en todas las causas civiles o penales que lo afectaran, en favor de su persona o estado militar, y no de la disciplina". (181)

Intentando esclarecer este planteamiento acudimos nuevamente al obra de Cárdenas, quien nos aporta la siguiente idea: "En rigor, el fuero real o de causa, se extiende generalmente a situación de competencia jurisdiccional -pues es conveniente mencionar que la palabra "fuero" deriva de foro, y este forum, que quiere decir tribunal, jurisdicción o lugar en sentido legal, extensivamente

(180) Cárdenas F. Raúl, Ob.Cit., p.170.

(181) Bielsa, Rafael, Ob.Cit., p.301.

se aplica a quienes actúan ante un tribunal o jurisdicción y para referirse a la materia o clase de competencia-determinada por la naturaleza del hecho o acto que motiva un juicio, por ejemplo en nuestro sistema constitucional, existen leyes federales y leyes locales que dan origen a que se surta con motivo de la aplicación de unas u otras leyes, la competencia en favor de las autoridades o tribunales, respecto de las segundas. Al fuero real se le llama también objetivo o de causa, porque se establece atendiendo a circunstancias, fenómenos, elementos, trascendentes o independientes de la índole o calidad de la persona".(182)

Concluyendo, de las anteriores afirmaciones podemos establecer que la garantía de igualdad protegida por nuestro Artículo 13 Constitucional no se violenta con el fuero constitucional que se establece para determinados servidores públicos que pudieramos llamar de alta jerarquía, pues dicho fuero es de los que doctrinariamente denominaríamos real, objetivo o de causa y sólo determina en efecto, una situación de competencia en favor del Congreso de la Unión como Tribunal Político, o bien de la Cámara de Diputados para declarar si hay lugar o no al ejercicio de la justicia ordinaria, pero sin atender a la calidad personal del servidor público de que se trate. Lo que reviste importancia, lo que protege la Constitución es la función pública y no al funcionario.

e. Justificación del Fuero Constitucional.-

Sobre este particular, Don Antonio Carrillo Flores expresa la idea de que en un estado democrático, nadie debe estar por encima de la ley, y en ello debe fundarse la necesidad de castigar al "funcionario" por elevado

(182) Cárdenas F. Raúl, Ob. Cit. p. 171.

que sea su rango, pero al mismo tiempo debe protegerse de la pasión política. De ahí la justificación del fuero constitucional, que además garantiza el funcionamiento normal de las instituciones. (183)

En efecto, todos los altos servidores públicos y especialmente los diputados y senadores deben estar protegidos para el eficaz cumplimiento de sus funciones, de tal suerte que su libertad no se pueda limitar o restringir bajo ningún pretexto, sólo la Cámara de Diputados puede decidir si es procedente y oportuno que se autorice al Poder Judicial, continuar un procedimiento en contra de los altos funcionarios de la Nación.

Esta protección de que gozan, en especial senadores y diputados, es plenamente justificada por Dugit, quien sostiene: "Este privilegio (fuero) se haya plenamente justificado por la necesidad de garantizar la independencia del parlamento, de substraer a sus miembros de la especie de chantaje, de coacción moral, que el Gobierno, que dispone de la acción y de la fuerza pública, pudiera ejercer sobre ellos y a las maquinaciones de los particulares que, ejercitando el derecho de la citación directa, pudiera entorpecer la acción parlamentaria suscitando cuestiones a los diputados de quienes creyeran tener motivos para enjuiciarlos". (184)

Por su parte, Don Jacinto Pallás en su reconocida obra sobre el poder Judicial, justifica el fundamento de este fuero expresando: "La necesidad de que los funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios del Estado, no estén expuestos a las péfidas asechanzas de

 (183) Cfr. Carrillo Flores, Antonio, Ob. Cit. p. 69.

(184) Citado por Cushman, Roberio Eugene, "Práctica Constitucional", Edit. Bibliográfica Argentina, Bs. Aires, Argentina, 1958, p. 96.

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 el impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública, son los motivos que han determinado el establecimiento del fuero que se llama Constitucional consignado en los Artículos 103 y 107 del Código Fundamental de 1857 (actualmente 108 a 114 de la Constitución vigente". (185)

Consideramos indispensable ampliar la referencia textual que hacemos sobre las opiniones de Don Jacinto Pallares, para dejar asentada una acotación que, aunque un tanto independiente del tópico particular que tratamos en este punto, guarda estrecha relación con el tema general de la presente investigación. Hecha esta aclaración, pasamos a citar las consecuencias procesales que según el aludido maestro se derivan del fuero constitucional, así al tenor de su afirmación: "Este fuero da lugar a dos clases de procedimientos, según se trate de delitos comunes o de delitos oficiales de los funcionarios que lo gozan. Tratándose de los primeros, el fuero se reduce a que no se proceda contra el delincuente, por el juez competente, sino previa declaración del Congreso de haber lugar a la formación de causa; y ésto por las consideraciones dichas. Tratándose de la segunda clase de delitos, el fuero consiste en que las responsabilidades oficiales sean juzgadas por jurados compuestos de los altos cuerpos de la nación. La razón y conveniencia de ese fuero es clara: Las responsabilidades oficiales de los funcionarios que lo gozan tienen íntimo enlace con la política; cuestiones políticas son las que tienen que decidirse al juzgarlos; es un juicio político el que se trata de abrir; la pena que se les impone no

(185) Citado por Burgoa, Ignacio, Ob. Cit., p. 553.

es otra que la muerte política; es pues necesario que funcionarios de la primera jerarquía dotados de profundos conocimientos y larga práctica en la cosa pública, interiorizados en todos los giros que toman los abusos políticos, apreciadores exactos de la trascendencia de tales o cuales delitos oficiales y profundamente versados en todas las ramas de la legislación sean los que conozcan de este juicio político. Y así fué conveniente que la constitución confiere a funcionarios muy caracterizados, ese linaje de responsabilidad para evitar que una ley secundaria viniera a sujetar al criterio más o menos ruin de un juez o alcalde o de otro funcionario más o menos subordinado en la jerarquía administrativa un negocio de tanta trascendencia como la responsabilidad de los altos funcionarios de la federación". (186)

Redondeando las ideas doctrinarias en torno a la justificación del fuero constitucional, toca lugar en cita al gran jurista jalisciense Don Mariano Coronado, quien sostiene que el fuero establecido en la Constitución "se funda en la necesidad de garantizar a los Poderes Nacionales, el libre y expédito ejercicio de sus funciones, que se paralizaría con frecuencia con daño al servicio público si cualquier juez, sin trámite alguno, tuviese la facultad de enjuiciar a los miembros de dichos poderes, mayormente cuando la pasión o los odios del Ejecutivo, se quisieran cebar en determinado funcionario". (187)

Por su parte, Don Felipe Tena Ramírez, con la fina agudeza para el análisis jurídico que caracteriza su obra, manifiesta: "El fuero constitucional no tiene por objeto

(186) *Ibidem*.

(187) Citado por Cárdenas F. Raúl, *Ob. Cit.*, p. 169.

instituir un privilegio en favor del funcionario, lo que sería contrario a la igualdad del régimen democrático, sino proteger a la función de los amagos del poder o de la fuerza" y agrega: "las amenazas para impedir el ejercicio de sus funciones a los integrantes de los Poderes Legislativo y Judicial pueden provenir principalmente del Ejecutivo, mediante detenciones arbitrarias. Aunque en menor medida, también existe el peligro de que las autoridades judiciales interfieran indebidamente en el ejercicio de las funciones de los otros dos poderes mediante procesos u ordenes de aprehensión contra sus miembros. Para detener estos posibles abusos se erige el fuero que sólo cede ante la resolución del órgano legislativo competente. En cambio no existe defensa constitucional contra el abuso de la potestad de desaforar de que está investido el órgano legislativo. Sin la voluntad de las Cámaras, ni el Presidente de la República ni la Suprema Corte podrán jamás separar de su encargo a los miembros de las Cámaras; pero éstos si pueden, por su sola voluntad, destituir al Presidente de la República y a los ministros de la Corte. Y es que aquí, al igual que como lo observamos en las decisiones de inconstitucionalidad de la Corte, la instancia final es jurídicamente incontrolable". (188)

Consideramos por nuestra parte, que aún cuando en puridad jurídica es razonable el último planteamiento del Maestro Tena Ramírez, en la realidad factica de nuestro sistema jurídico-político, es improbable y de muy remota concreción dicho planteamiento, merced al control político-partidista que de facto existe en ambas Cámaras del Congreso por parte del titular en turno del Ejecutivo Federal, pues éste además de las atribuciones que constitucionalmente

(188) Tena Ramírez, Felipe, Ob. Cit., p. 584.

le son conferidas, se caracteriza por ser el líder nato del partido gobernante, con las consecuencias disciplinarias que ello implica.

f. El Fuero como Inmunidad y el Fuero como Impunidad.-

Siguiendo la opinión del Maestro Burgoa, el fuero constitucional opera bajo dos aspectos: como fuero-inmunidad y como fuero de no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales, teniendo en ambos casos efectos jurídicos diversos y titularidad diferente en cuanto a los altos funcionarios en cuyo favor lo establece la Constitución. Analicemos pues ambos supuestos:

En el dintel de esta modesta exégesis, es pertinente apuntar que no existe en la doctrina constitucional una opinión clara y uniforme que defina la institución del fuero-inmunidad, y que permita en consecuencia, deslindar su ámbito de validez conceptual, frente a otra figura con la que frecuentemente se le confunde o se le identifica. Nos referimos claro, a la impunidad jurídica o de derecho. Siendo ambas figuras jurídicas de inseparable adhesión al sistema de responsabilidades constitucionales de los servidores públicos, pero a la luz de su eficacia procesal, escindibles entre sí.

El objetivo de elucidar y diferenciar el campo operativo y normativo de ambos institutos, nos impone, en primer término la necesidad de revisar el significado de cada uno de ellos.

De esta guiza, observamos que la impunidad ha sido considerada como el acto u omisión por el cual se deja de aplicar la pena o castigo que la ley impone por la comisión de un delito, o bien como "la falta de sanción

de un acto ilícito, civil, penal, administrativo, etc." según textual definición del jurista Rafael de Pina.(189)

Por otra parte, el mismo autor nos afirma que el término "inmune" proviene del latín "Inmunis", que significa "exento de gravámenes o penas". También afirma que la palabra "inmunidad" pertenece al latinismo "Immunitas-atis" que se empleaba para significar el privilegio local para iglesias o templos, mediante el cual los delincuentes que a ello se acogían, no eran sancionados con penas corporales en algunos casos. Ahora bien, centrando estos conceptos en el amplio marco de la responsabilidad de los servidores públicos, tendremos que reconocer que, en tesis general, la Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas administrativas a funcionarios y empleados públicos, incluyéndolos así en el principio de igualdad ante la ley. No obstante, y como ya hemos indicado en otros apartados, el propio Ordenamiento Supremo ha querido que durante el tiempo que desempeñen sus funciones, algunos de esos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometan, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión.

Esto es, que en términos jurídicos opera en favor de ciertos funcionarios, específicamente determinados, una prerrogativa procesal que entraña inmunidad transitoria para quedar sujetos a la jurisdicción ordinaria.

En tanto que la impunidad se instituye como privilegio específicamente de tipo legislativo, es decir, con alcance exclusivo para los miembros de este poder, privilegio que entraña irresponsabilidad jurídica y que se contiene particularmente en el primer párrafo del artículo 61 Constitucional, que expresa: "Los diputados y senadores son

(189) De Pina, Rafael, "Diccionario de Derecho", 7ª Ed., Edit. Porrúa, S.A. México, D.F., 1978, p. 239.

inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas". (190)

En suma de lo antes expuesto, cabe hacer algunas precisiones que juzgamos indispensables para la cabal comprensión de la temática que hemos abordado.

Hay que señalar en el primer espacio, que en la actualidad y por un fenómeno de desplazamiento común en los procesos semánticos, los dos conceptos que tratamos; inmunidad e impunidad, aparecen comunmente asociados, pues ambos se traducen en la imposibilidad jurídica de atribuir consecuencia alguna, de orden penal a determinados servidores públicos. Aunque bajo esferas de validez distintas, tratándose en el primer caso de las conductas delitivas que previamente a la incoación de un proceso penal requieran de la remoción del fuero constitucional, y en el segundo supuesto de conductas específicas de los legisladores que se reducen a las libertades de opinión y voto de que gozan en el ejercicio de sus funciones y por las cuales son absolutamente irresponsables.

A mayor abundamiento conceptual, debemos decir que la impunidad puede ser absoluta, cuando todos los actos, la conducta entera de una persona, están sustraídos a la represión penal, o bien la impunidad puede ser relativa, cuando solo ciertos actos quedan librados de la ley incriminadora. La impunidad plena suele ser una característica de los monarcas, ya sean absolutos o constitucionales, La impunidad relativa, en cambio es una característica que favorece a los parlamentarios o congresistas, poniéndolos al amparo de eventuales persecuciones punitivas que pretendan fundarse en las opiniones que emitan en el desempeño de su representación.

(190) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Ob. Cit., p.75.

Esta última impunidad, de acuerdo con el criterio de Tena Ramírez, se justifica considerando que es preciso asegurar a los legisladores una absoluta independencia en el ejercicio de sus funciones, con el objeto de que los demás poderes no estén en la aptitud de coartarlos en su representación, atribuyéndoles delitos que autoricen a enjuiciarlos penalmente y a privarlos de su encargo. (191)

En relación con los institutos jurídicos que estudiamos, el tratadista Colín Sánchez estima que la impunidad, considerada como el acto u omisión por el cual se deja sin aplicación la pena o castigo que la ley impone por la comisión de un delito, no es, con todo, la negación del derecho, pues hay casos en que la irresponsabilidad penal y, con ello la impunidad, están reconocidas por la ley; constituyendo lo que se ha denominado "impunidad de derecho". (192)

Este mismo autor al referirse a la inmunidad, afirma que la misma no constituye una prerrogativa personal en favor de servidor alguno de la administración pública, toda vez que la propia Constitución en su Artículo 13, consagra la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y el Artículo 108, hace extensiva la responsabilidad a todos los funcionarios públicos, aún cuando en casos especiales y dada la naturaleza de ciertos cargos (expuestos a las vicisitudes de las luchas por el poder y a las múltiples asechanzas de las ambiciones políticas o de los intereses en pugna), se juzgó conveniente instituir una prerrogativa procesal que eximiése, a los titulares de dichos cargos, de responder por los actos punibles que cometieren durante o en el ejercicio de sus funciones, hasta en tanto lo autorizase así el cuerpo legislativo correspondiente,

(191) Cfr. Tena Ramírez, Felipe, Ob. Cit., p.538.

(192) Cfr. Colín Sánchez, Guillermo, "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales", 8° Ed., Edit. Porrúa, S.A., Méx., D.F., 1984, p.594.

mediante las formalidades que la Constitución y la respectiva ley reglamentaria establecen. La impunidad entonces, concluye nuestro autor, es "inherente al cargo y no al funcionario, y sólo en la medida que éste puede prevalerse de esa prerrogativa, se dice que goza de fuero". (193)

García Ramírez por su parte, afirma que, "la fuerza de la inmunidad no exime a alguien de la ley penal que conserva toda su fuerza, sino simplemente se erige un obstáculo que por su propia índole reviste carácter transitorio". (194)

Este eminente jurista continúa diciendo que la inmunidad no es, entonces problema penal, sino específicamente procesal y que estrechamente vinculado a él está el tema de los enjuiciamientos privilegiados, consecuencia de la inmunidad frente a la jurisdicción ordinaria que cede el paso a la especial. (195)

En su oportunidad, Don Ignacio Villalobos al abordar el tema de las inmunidades, señala que el propósito de la creación de inmunidades a determinados cargos, lo es: "el de repeler a la posibilidad de que el funcionario que los desempeña sea enjuiciado frecuentemente y por motivos fútiles, desatendiendo la misión que se le ha encomendado; o bien lo que atañe a hechos que, como la deliberación y expresión libérrima del propio criterio, resultan esenciales para el ejercicio de algunas actividades como las que corresponden al legislador".(196)

(193) Ibidem.

(194) García Ramírez, Sergio, "Derecho Procesal Penal", 2º Ed., Edit. Porrúa, S.A., Méx., D.F., 1977, p. 99.

(195) Ibidem.

(196) Villalobos, Ignacio, "Derecho Penal Mexicano", 4º Ed., Edit. Porrúa, S.A., Méx., D.F., 1983, p. 188.

Retomando la obra de Don Felipe Tena Ramírez, podemos apreciar que este autor disocia los conceptos de inmunidad e impunidad. Sosteniendo así, que el sistema acogido por la Constitución mediante el cual algunos funcionarios públicos, durante el tiempo que desempeñen sus funciones, no pueden ser perseguidos por los actos punibles que supuestamente cometieron a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión: "no erige la impunidad de los funcionarios, sino sólo una inmunidad durante el tiempo del encargo". (197)

Del conjunto de citas y referencias que aquí hemos consignado, podemos razonablemente inferir que los institutos jurídicos de impunidad e inmunidad, son ciertamente distintos, aún cuando parecen sinónimos, cada uno tiene naturaleza propia y diversa entre sí. La impunidad es pues, una figura de tipo penal, por cuanto implica una sustracción de la conducta (toda o parte de ella) del sujeto activo, a la eficacia de la ley punitiva; aquel que goza de impunidad no puede ser castigado. Al amparo de esta figura, se priva de carácter delictivo a los actos típicos del sujeto.

En cambio, la inmunidad es un instituto de naturaleza procesal y de consecuencias impeditivas para el ejercicio de la jurisdicción ordinaria, lo que queda particularmente de manifiesto al observar que cuando la inmunidad cesa, la jurisdicción temporalmente detenida, avanza y surte sus efectos en forma normal.

Normativamente hablando, la inmunidad jurídica se encuentra contemplada particularmente por el Artículo 111 Constitucional, en tanto que la impunidad jurídica, como ya lo hemos indicado, se encuentra prevista por el

(197) Tena Ramírez, Felipe, Ob. Cit., p. 359.

Artículo 111 Constitucional, en tanto que la impunidad jurídica, como ya lo hemos indicado, se encuentra prevista por el primer párrafo del numeral 61 de la propia Ley Fundamental. Siendo dicha impunidad de operatividad relativa, en cuanto a sus alcances, pues únicamente ampara un reducido número de conductas, es decir, las que se refieren o concretizan en las opiniones que Senadores y Diputados manifiesten en el ejercicio de las funciones propias de su representación por lo que fuera de este caso específico, consideramos que no es admisible la existencia de ninguna otra clase de impunidad jurídica dentro del régimen de Derecho que los Mexicanos nos hemos dado.

Para concluir estas ideas en torno a los efectos jurídicos del llamado fuero constitucional, es oportuno retomar la opinión del maestro Burgoa, quien como ya hemos indicado, sostiene que dichos efectos se reducen a dos propuestos de operatividad, a los que denomina respectivamente con los rubros de : "fuero inmunidad" y "fuero como circunstancia de no procesabilidad". Desarrollando sus ideas, el afamado jurista expone: que el fuero como inmunidad es decir, como privilegio o prerrogativa que entraña inmunidad jurídica, es contemplado por la Ley Fundamental en dos casos distintos, el primero de ellos en relación a los diputados y senadores, en forma absoluta, conforme al Artículo 61 Constitucional, en el sentido de que éstos "son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos", sin que "jamás puedan ser reconvenidos por ellas", y en el segundo caso, con respecto al Presidente de la República, de manera relativa, en los términos del Artículo 103 del ordenamiento Supremo, que en su parte conducente, dispone que dicho alto funcionario durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado de traición a la patria y por delitos graves del orden común. (198)

(198) Cfr. Burgoa, Ignacio, Ob. Cit., p. 554.

Al respecto, manifestamos nuestro disentimiento con las reflexiones del maestro Burgoa, pues en nuestra opinión el eminente jurista confunde los términos de inmunidad e impunidad en tratándose de los miembros del Congreso de la Unión, pues si analizamos el contenido de la primera parte del Artículo 61 Constitucional, descubrimos que dichos servidores públicos jamás, es decir, en ningún tiempo podrán ser reconvenidos por las opiniones que externen dentro de su ejercicio funcional, aún cuando esas opiniones pudieran configurar la incitación a algún hecho delictivo o incluso llegaran a constituirlo por sí mismas, dicho en otros términos, se trata de una irresponsabilidad absoluta y por lo tanto del más típico caso de impunidad. De hecho, el único posible en nuestro régimen jurídico positivo. En apoyo a nuestra postura, cabe citar al maestro Tena Ramírez, quien sobre el particular ha expresado: "Esto significa, que respecto a la expresión de sus ideas en el ejercicio de su representación, los legisladores son absolutamente irresponsables, lo mismo durante la representación que después de concluida, lo mismo que si la expresión de ideas constituye un delito (injurias, difamación, calumnia) que si no lo constituye". (199)

En cuanto a la situación del Ejecutivo Federal, toda vez que por disposición del segundo párrafo del Artículo 108, del texto constitucional vigente, sólo podrá ser acusado, durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común, es evidente que se trata de un clásico tipo de inmunidad, pues fuera de esos supuestos no podrá encausársele penalmente durante el tiempo que dure el ejercicio de su encargo, sin embargo, debemos precisar la prevención que comentamos

(199) Tena Ramírez, Felipe, Ob.Cit., p. 284.

de ninguna manera implica irresponsabilidad jurídica para el titular del ejecutivo, ya que después de concluido su mandato podrá ser enjuiciado, si procede, ante los Tribunales competentes como cualquier ciudadano, por los demás delitos que pudiera haber cometido en el ejercicio o durante el ejercicio de su función, es decir, en el caso que estudiamos sólo se detiene temporalmente la jurisdicción ordinaria, interrumpiéndose los plazos para la prescripción de los ilícitos penales.

Para subrayar estas ideas, es oportuno traer hasta aquí, un fragmento del pensamiento del reconocido investigador de la ciencia jurídica, Don José de Jesús Orozco Enriquez, quen ha expresado: "Es necesario advertir que lo previsto por el segundo párrafo del Artículo 108 no consagra la impunidad del Presidente de la República, respecto a los demás delitos sino, sencillamente, establece la inmunidad temporal del mismo, durante el periodo del encargo para proteger así la buena marcha de sus funciones; una vez concluidas éstas, es claro que se pueda proceder penalmente en su contra ante los Tribunales competentes por cualquier delito que haya cometido. En realidad, la única inmunidad absoluta prevista por nuestro régimen constitucional se concreta a las opiniones que manifiesten los diputados y senadores en el desempeño de sus cargos (Artículo 61), en beneficio de la libertad parlamentaria, pero incluso los mismos son en todo momento penalmente responsables por cualquier otra conducta típica, previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, según lo dispuesto por el Artículo 111 Constitucional". (200)

Dos cuestiones más habría de destacar en relación con la inmunidad relativa al Presidente de la República;

(200) Orozco Enriquez, José de Jesús, Ob. Cit., p. 116.

la primera se refiere a que dicho alto funcionario tiene una posición "sui generis", en cuanto a su responsabilidad penal por traición a la patria y delitos graves de orden común, en virtud de que por disposición expresa del párrafo cuarto del Artículo 111 Constitucional "sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, en los términos del Artículo 110 (es decir, como si se tratara de un juicio político). En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base a la legislación penal aplicable". Dicho en otras palabras, en los únicos casos de enjuiciamiento penal, que pudieran intentarse contra el primer mandatario durante el periodo de su encargo, no habrá lugar al procedimiento de declaración de procedencia previsto constitucionalmente para los demás servidores públicos "afordos" en razón de su alta investidura, sino que en estos casos se instaurará un verdadero enjuiciamiento privilegiado.

La otra situación que debe ponerse en relieve en relación a la inmunidad del Ejecutivo Federal, se refiere a la irresponsabilidad política de tal funcionario. Efectivamente, analizando exhaustivamente los dispositivos constitucionales contenidos en el Título Cuarto, podremos advertir que al Ejecutivo Federal se le exceptúa de juicio político, es decir, que no es sujeto de responsabilidad política y por lo tanto frente a esta responsabilidad específica, dicho funcionario no es inmune sino impune, ya que jamás o sea, en ningún tiempo, ni durante su encargo ni después, podrá iniciarse el procedimiento de juicio político a que están circunscritos los demás altos servidores públicos, enumerados en el Artículo 110 Constitucional, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden, en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

En su debida oportunidad, retomaremos como punto de análisis la particular situación en que se encuentra

colocado el jefe del Poder Ejecutivo Federal, dentro del marco jurídico de las responsabilidades en el servicio público, principalmente por cuanto hace a su exceptuación de responsabilidad política, por de pronto, queremos citar desde ahora, las palabras con las que Don Felipe Tena Ramírez justifica esta responsabilidad restringida del Jefe de Estado, particularmente cuando afirma: "La Constitución quiso instituir esta situación excepcional y única para el jefe del Ejecutivo, con el objeto de protegerlo contra una decisión hostil de las Cámaras, las cuales de otro modo estarían en posibilidad de suspenderlo o de destituirlo de su cargo, atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuera", añadiendo que "La Constitución de 57, era menos estricta que la actual, pues autorizaba el desafuero, no sólo por traición a la patria y delitos graves del orden común, sino también por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral (Art. 193); como ningún Presidente mexicano estaba a salvo de cometer alguno de los últimos delitos, por ese sólo hecho quedaba a merced de las Cámaras".(201)

Una vez hechas las consideraciones anteriores en torno al "fuero inmunidad" como uno de los dos aspectos bajo los cuales opera, según el Maestro Ignacio Burgoa el fuero constitucional, es lugar oportuno pasar a reflexionar sobre el segundo de dichos aspectos, al que el insigne maestro denomina "fuero de no procesabilidad", afirmando: "El fuero que se traduce en la no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales no equivale a la inmunidad de los funcionarios que con él están investidos y que señala el Artículo 108 de la Constitución. En otras palabras, el fuero, bajo el aspecto que estamos tratando, no implica la irresponsabilidad jurídica absoluta como en el caso a que se refiere el Artículo 61 de nuestra Ley Fundamental, ni la irresponsabilidad jurídica relativa a que alude su Artículo 108 in

(201) Tena Ramírez, Felipe, Ob. Cit., p. 539.

fine y por lo que concierne al Presidente de la República. La no procesabilidad realmente se traduce en la circunstancia de que, mientras no se promueva y decida contra el funcionario de que se trate, el llamado juicio político, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República, en los casos a que se refiere el primer párrafo del Artículo 108 Constitucional, no quedan sujetos a la potestad jurisdiccional ordinaria. En otras palabras, estos altos funcionarios federales si son responsables de su cargo, sólo que no se puede proceder contra ellos en tanto no se les despoje del fuero de que gozan y que, según acabamos de afirmar, es el impedimento para que queden sujetos a los tribunales que deban juzgarlos por el primer tipo delictivo".(202)

De estas afirmaciones habría de destacar, en primer lugar, que fueron hechas considerando el texto constitucional anterior a la reforma de 82, y en segundo término que no se trata, como sostiene el maestro Burgoa de una irresponsabilidad jurídica relativa, lo preceptuado por el Artículo 103 Constitucional en lo que concierne al Presidente de la República, sino como hemos demostrado de una inmunidad relativa para proceder penalmente en su contra.

Finalmente, consideramos que el aspecto operativo del fuero constitucional, al que distingue el maestro Burgoa "fuero de no procesabilidad", en realidad no es otro que el tradicional y característico de esa institución, es decir el de inmunidad jurídica, que ciertamente se traduce en una circunstancia de no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias hasta en tanto no se lleve a cabo el procedimiento de "declaración de procedencia".

(202) Burgoa, Ignacio, Ob. Cit., p. 557.

Con intención conclusiva, quisieramos apuntar nuestra modesta opinión en torno a la conveniencia de distinguir con toda claridad la institución del fuero constitucional de la "inmunidad parlamentaria" o inviolabilidad de opinión que ha sido designada en la doctrina como "privilegio legislativo".

Estas dos figuras, a pesar de aparecer frecuentemente identificadas sinónimamente por la doctrina, en realidad son diversas y presentan caracteres sustancialmente diferentes.

En efecto, el fuero constitucional entraña no la impunidad sino exclusivamente una inmunidad para aquellos servidores públicos que lo gozan, consistente en el hecho de no ser procesados penalmente, sin la previa autorización de la Cámara de Diputados. En tanto que la "inmunidad parlamentaria" o "privilegio legislativo de inmunidad", tradicionalmente ha versado sobre la irresponsabilidad de las opiniones de los congresistas, traduciéndose en este sentido, en una impunidad absoluta.

g. El Desafuero.-

Según el ilustre jurista Tena Ramírez: "La privación del fuero, a fin de que reaflore sin corta-pisas la responsabilidad del funcionario, es lo que constituye el desafuero". (203)

El mismo autor, en el desarrollo de sus planteamientos aborda una cuestión que nos parece substancial y en suma trascendental para la elucidación del particular tema del "desafuero".

(203) Tena Ramírez, Felipe, Ob. Cit., p. 584.

Tal cuestión se refiere a que en opinión de nuestro autor, el desafuero se produce de modo diverso respecto al órgano que lo pronuncia, al procedimiento para llevarlo a cabo y a las consecuencias que entraña, según se trate de delitos comunes o de delitos oficiales. (cabe advertir que estos planteamientos se basan en el texto constitucional anterior a la reforma que se introdujo en 1982).

Desglosando dichos supuestos, sostiene que el desafuero en los casos de delitos comunes se previene por el Artículo 109, y de éste es competente la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado, denominación que considera impropia pues dicha Cámara no juzga. Asimismo, agrega que la decisión consiste en declarar (por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la forman), "si a o no lugar a proceder contra el acusado".

De esta prevención el interpelado tratadista, establece crítica diciendo: que si bien la mayoría absoluta se justifica por tratarse de una disyuntiva, el cómputo sobre el número total de los integrantes de la Cámara y no sóloamente sobre el número de los presentes, es una innovación inadmisibles e inexplicable de la Constitución de 17, que produce en este caso la consecuencia lamentable, de que la suerte de los funcionarios no se decida por la voluntad real de la Cámara expresada por el voto de los presentes, sino por la voluntad presunta de la misma, completada con los votos de los ausentes.

Y por lo que hace a la expresión "si a o no lugar", considera que es gramaticalmente un desatino.

Siguiendo la secuencia de acertos del prominente jurista, encontramos que si la resolución de la Cámara es en sentido negativo, el funcionario conserva el fuero y con él, mientras no expire la vigencia de su cargo, la prerrogativa de no ser enjuiciado.

Si la resolución es en el sentido de que si hay lugar a proceder, el funcionario "queda separado de su encargo" (lo que trae consigo la suspensión del fuero, que es acompañante de la función) y sujeto a la jurisdicción de los tribunales comunes.

Son tales, en síntesis, las consecuencias de las dos posiciones que puede asumir la Cámara, destacándose, en cuanto a la primera que "Tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación". Se hace notar por nuestro autor, que este precepto razona su propio mandato, lo que podrá ser un defecto técnico, pero que sirve para poner en plena luz que, tratándose de los delitos comunes, la Cámara de Diputados no absuelve ni condena, no prejuzga respecto a la responsabilidad penal del funcionario, sino que sólo lleva a cabo o no el acto indispensable para que el acusado quede a merced de la potestad judicial común, el acto consistente en separarlo de su encargo, único medio de suspender el fuero. Si la Cámara resuelve en sentido afirmativo, no estafa dictando un acto jurisdiccional, sino de índole administrativo, es decir, el simple acto de separar a un funcionario de su encargo.

Será el juez del orden común quien conozca del proceso y aplique la pena correspondiente una vez que el funcionario inculcado haya sido desaforado. Pero si la Cámara desafora y el juez absuelve, los funcionarios que posean derecho propio al cargo, están en condiciones de reasumirlo si todavía no concluye el periodo para el que fueron designados, al igual que pueden ser nombrados nuevamente aquellos funcionarios que, como el Procurador de la Nación y Secretarios de Estado, son designados libremente por el Presidente de la República. (204)

(204) Cfr. Idem., pp. 525-8.

En este orden de ideas, no deja de llamar la atención considerar en el caso de una sentencia condenatoria definitiva por parte de la autoridad Judicial, cuales serían sus efectos con relación al cargo. Habría que examinar si una condena concreta impide al servidor público reasumir sus funciones, ya sea durante el tiempo de extinción de la pena o con posterioridad. En cuanto a lo primero, si la pena que se cumple es corporal, existe la imposibilidad material de que el reo sujeto a prisión reasuma sus funciones, además del impedimento Constitucional de no estar al corriente en sus derechos de ciudadano, los cuales se suspenden durante el tiempo de la extinción de una pena de ese género (según el Art.39, fracc.III de la Constitución). Por lo que hace al tiempo posterior a la extinción de la condena, nada hay que impida al funcionario resumir sus funciones, exactamente igual que si hubiera sido absuelto. A esta conclusión se llega lógicamente, partiendo de lo que ha sido admitido entre nosotros por la doctrina y la práctica unánimes, a saber: que en los delitos comunes (recuérdese que estamos hablando del texto constitucional anterior a 82), a desemejanza de los delitos oficiales la separación del cargo es mera suspensión, y no destitución, por lo que el funcionario tiene dos posibilidades, de regreso: la absolución judicial o la expiación de la pena. De este modo la suspensión del cargo cumple la función del desafuero, que consiste únicamente en dar oportunidad de que intervenga la Justicia común. (205)

Tratándose de los delitos oficiales, la normatividad constitucional es del todo diversa, ya que en su conocimiento no interviene una sola Cámara, como en los delitos

comunes, sino las dos; la de Diputados como órgano de acusación y la de Senadores como órgano de Instrucción y de Sentencia. Así en estos casos la Cámara de Senadores inicia por virtud de la acusación de la de Diputados, que actúa como fiscal, un verdadero juicio, en el que se debe oír al acusado y practicar todas las diligencias convenientes, para concluir con una resolución que es auténtica sentencia, ya que se absuelve o se condena.

Si se absuelve, ningún otro tribunal podrá llegar a ocuparse del caso, ejecutoriamente resuelto, a diferencia de lo que ocurre en los delitos comunes, donde el desafuero no prejuzga la acusación de que conocerá exclusivamente el juez ordinario.

Si la Cámara de Senadores erigida en "Gran Jurado" condena al servidor público, le aplicará como pena la privación del puesto, que en este caso es definitiva, difiriendo así de la simple suspensión que produce el desafuero por delitos comunes. Este distinto tratamiento se explica porque en los delitos oficiales, la infracción se comete precisa y exclusivamente en el ejercicio del cargo, lo que trae consigo que el infractor no merezca más ser depositario de la función de que hizo mal uso. Los delitos comunes, en cambio, no acarrear la indignidad para el desempeño de la función; pues en todo caso compete al legislador consignar la indignidad como impedimento para el cargo y no como pena, tal como ocurre en los casos previstos por el Art. 95, fracción IV de la Constitución, para los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Concluyendo, es en los delitos oficiales donde el fuero cumple su objetivo tradicional, de que se juzgue por un tribunal especial, al titular de la prerrogativa.

Como hemos visto, el mismo fuero opera de modo diverso en presencia de delitos comunes, pues en estos casos no presenta el aspecto activo del juicio, sino el puramente pasivo de impedir el ejercicio de la jurisdicción ordinaria.

Con base en las reflexiones que hemos sintetizado, el mismo autor destaca la siguiente observación: "De todas maneras en ambos casos (refiriéndose a los delitos comunes y oficiales), el retiro temporal o definitivo del fuero se traduce gramatical e ideológicamente en el desafuero, palabra esta última usada entre nosotros para significar el común resultado del retiro de la inmunidad, que es lo más tangible y trascendental así para el vulgo como para el jurista. Con las patentes diferencias que hemos venido señalando, consideramos aconsejable no innovar el uso del vocablo desafuero, aplicado con motivo de las dos clases de delitos, pues aparte de que es exacto que el desafuero se produce en uno y en otro caso, la experiencia enseña que las locuciones demasiado técnicas embarazan a menudo el recto y natural sentimiento de los textos".(206)

En relación con lo dicho en el párrafo anterior, nuestro autor hace cita de don Manuel Herrera y Lasso, quien ha expresado: "inmunidad es el género; fuero y juicio político, las especies" deduciendo lógicamente que el desafuero sólo reza con los delitos comunes. Situación con la cual Tena Ramírez manifiesta su desacuerdo, reafirmando su criterio de que el desafuero opera en ambos casos, porque en ambos casos preexiste el fuero constitucional, con la importante diferencia de que en el juicio político, el fuero despliega su máximo cometido, atrayendo al conocimiento de un Tribunal especial la causa del aforado; recordándose asimismo, que fue ésta la institución del fuero que México heredó de la Colonia, y que a través de la

(206) Idem., p. 539.

Constitución Centralista de 36 llegó a la de 17, en forma de juicio político. También sostiene que éste es el mismo concepto de fuero que en materia militar conserva el artículo 13 Constitucional, como única supervivencia que en la Constitución de 57 quedó de los numerosos tribunales del fuero que transmitió la organización colonial al México independiente. (207)

En nuestra opinión el juicio político no es desafuero, pero ciertamente, si este juicio remata en sentencia condenatoria, el desafuero se produce, sin embargo es ésta una consecuencia y no el fin de dicho juicio.

Dicho en otros términos, el único procedimiento eminentemente idóneo para desaforar es el de "Declaración de Procedencia" que se ha instaurado en el marco jurídico fundamental y secundario que a partir de diciembre de 82, norma la responsabilidad penal de los servidores públicos. Así conviene precisar que el juicio político no está encaminado o dirigido a producir el desafuero, es decir a remover el obstáculo procesal a que en estos casos se reduce al fuero constitucional, sino que su finalidad es remover o inhabilitar a los servidores públicos de alta jerarquía, cuando han incurrido en infracciones graves de carácter político, independientemente de que dichas infracciones configuren o no algún delito sancionado por la legislación punitiva.

De esta guisa, es evidente que cuando algún servidor público de alta jerarquía es destituido de su encargo a consecuencia de un juicio político, también es desaforado, pues no hay que olvidar que el fuero sigue a la función y no a la persona que la encarna. Es decir que cuando

(207) Ibidem.

el servidor público es privado del cargo público, cesa en su favor la prerrogativa del fuero constitucional, aunque tratándose del juicio político esta cesación sea una consecuencia mecánica, pues la principal es la destitución e inhabilitación del servidor público y sólo en este sentido habrá de dictarse la sentencia correspondiente.

Otro elemento más que debemos tomar en cuenta, es el hecho de que la declaración de desafuero o de procedencia no implica la pérdida del carácter de servidor público, es decir no entraña su destitución del cargo público puesto que, como hemos visto, en caso de sentencia absolutoria podrá el servidor público desaforado reasumir sus funciones y en consecuencia disfrutará nuevamente del fuero Constitucional, de que esté aparejada su investidura, situación que no ocurre tratándose del procedimiento de juicio político.

Merced a estos razonamientos es que diferimos de la tesis sostenida por el maestro Tena Ramírez, en el sentido de que el desafuero también opera en los casos de juicio político. Reiteramos que en estos casos no se priva al servidor público de fuero Constitucional, sino de la función pública en sí misma.

Centrando nuestros comentarios en el análisis concreto de la figura jurídica de desafuero, resulta pertinente destacar que mediante las reformas del 28 de diciembre de 1982, al Título Cuarto de la Constitución, se pretendió cambiar el término de fuero y desafuero, que históricamente tenían connotaciones negativas, por el de "requisito de Procesabilidad" a que se refiere el Artículo 111 Constitucional y la ley de la materia.

No obstante lo anterior, observamos que el Artículo 61 de la Carta Fundamental vigente, aún expresa el término de "fuero" esperando ser uniformado a la expresión neutra de la reforma 82. Incluso la vigente Ley de Responsabilidades, reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, curiosamente sigue hablando de "fuero" y "desafuero" aunque el nuevo texto constitucional haya suprimido el término.

En otro comentario cabe mencionar que el procedimiento de desafuero a que nos estamos refiriendo, ha sido bautizado por la doctrina con diferentes denominaciones, tales como "antejuicio", "fuero licencia para arrestar", "remoción jurídica del fuero" y otras más. Sin embargo, el correcto nombre de este procedimiento es el de "Declaración de Procedencia" como eufemísticamente le ha sido denominado la Constitución Federal.

El marco legal básico para la declaración de procedencia de enjuiciamiento en los casos de responsabilidad penal, es decir, de desafuero, se establece principalmente por el Artículo 111 Constitucional cuyo primer párrafo señala a los sujetos comprendidos, o sea, aquellos servidores públicos que por gozar de la prerrogativa del fuero Constitucional, no están sujetos en forma directa a la jurisdicción de los tribunales penales, sino previa declaración correspondiente, tratándose de los integrantes del Congreso de la Unión, de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y de los integrantes del Gabinete Presidencial.

Este procedimiento tiene por objeto que la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta de votos de los miembros presentes en sesión, declare si hay o no lugar a proceder contra el servidor público a quien se impute delito cometido

durante el tiempo de su encargo.

Si la Cámara declara que hay lugar a proceder, el inculpado quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la Ley.

Además, por virtud de esa declaración positiva el inculpado quedará separado de su encargo en tanto esté sujeto al proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria, podrá reasumir sus funciones.

Si se trata de un delito cometido durante el tiempo del cargo y la sentencia fuese condenatoria, no se concederá al reo la gracia del indulto.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal respectiva; si por el delito el autor obtuvo beneficios económicos o causó daños o perjuicios patrimoniales, las sanciones se graduarán de acuerdo con esos datos, pero la sanción económica no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos de los daños o perjuicios causados.

Tratándose de los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, contra lo que se quiera proceder penalmente por delitos federales, se seguirá el mismo procedimiento de declaración de procedencia, pero en estos casos la resolución de la Cámara de Diputados será para el simple efecto de que se comunique a la legislatura local correspondiente, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

Las declaraciones de la Cámara de Diputados son inapelables y en demandas del orden civil no se requerirá declaración de procedencia.

Por su parte el Artículo 112 Constitucional, previene que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos mencionados en el primer párrafo del Artículo 111, cometa un delito en el tiempo en que se encuentre separado de su encargo. Pero si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo de los enumerados por el Artículo 111, se procederá de acuerdo a lo dispuesto en dicho precepto. (208)

Aún cuando el objetivo de este trabajo no se centra en el análisis y estudio concreto de la figura jurídica de desafuero o declaración de procedencia, consideramos indispensable establecer un breve examen crítico de las disposiciones constitucionales que la regulan.

Con esta intención es de señalarse que la nueva regulación Constitucional ha propiciado avances significativos con respecto a la normatividad que integraba el antiguo texto de la Constitución y de la Ley Reglamentaria, introduciendo innovaciones que permiten una aplicación más eficaz del sistema de responsabilidades. Sin embargo, las complejidades de la materia dan lugar a percibir en la nueva regulación algunos puntos oscuros; otros de franca inconveniencia, y desde luego, oportunidad para que surjan discrepancias de opinión en los correspondientes comentarios.

En materia de declaración de procedencia, se puede particularizar los siguientes puntos críticos:

(208) Cfr. Art.111 y 112 de la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Ob. Cit., p.p.114 y 115.

1. En primer lugar es de reflexionarse sobre la limitativa que prevee el Artículo 111 Constitucional, respecto a que la declaración de procedencia se ha de referir a casos en contra de los servidores públicos enumerados en el mismo precepto, "por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo". Esta situación ha originado que algunos tratadistas consideren que quedan fuera de ese procedimiento los casos de delitos que se hayan cometido antes de la ocupación del cargo y que se descubran cuando el servidor público ya lo esté desempeñando. Esto conduciría a que por muy graves que pudieran ser los delitos cometidos antes de la ocupación del cargo, no se podría acudir al procedimiento de declaración de procedencia, y se tendría que esperar hasta que concluyera el plazo del encargo respectivo, para que se procediera penalmente contra el sujeto responsable, en estas condiciones la asunción del cargo aparecería como un "sagrado", lo cual es contrario a la filosofía de la nueva regulación.

La solución a este planteamiento, según el Dr. Jorge Reyes Tayabas, la ofrece el propio texto Constitucional, que en el segundo párrafo de su Artículo 112, precisa: no se requerirá declaración de procedencia cuando el delito sea cometido durante el tiempo en que el servidor público se encuentre separado de su encargo y si vuelve a desempeñarlo o es designado para desempeñar otro, se hará necesaria la declaración de procedencia; por ello afirma nuestro autor, "queda claro que la remoción del fuero Constitucional es admisible por delitos cometidos en época en que no se haya tenido la prerrogativa de inmunidad. (209)

 (209) Reyes Tayabas, Jorge, "Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos". Edit. P.G.J.D.F., México, D.F.1983, p.41.

2. En segundo lugar, parece inconveniente que en el segundo párrafo del Artículo 111 se indique que si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, aunque ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo.

El inconveniente a que nos referimos estriba, en que se cierra la posibilidad de que en el procedimiento en que se haya llegado a dictar tal resolución por la Cámara, se aporten elementos de prueba supervenientes, tal como ocurre cuando un juez niega una orden de aprehensión o cuando decreta libertad por falta de elementos para procesar, en ambos casos sin perjuicio de que se pueda proceder en contra del inculpado.

En tal virtud, estimamos recomendable incorporar esta posibilidad en el precepto antes mencionado a fin de no hacer nugatorio el espíritu de justicia y expeditéz que anima el nuevo ordenamiento constitucional en materia de responsabilidad.

3. Como tercer punto nos referimos a lo dispuesto por el párrafo quinto del Artículo 111, en el sentido de que la declaración de procedencia que la Cámara de Diputados llegue a emitir, por delitos federales, contra Gobernadores de los Estados, Diputados Locales o Magistrados de los Tribunales de Justicia de los Estados, sólo de lugar a que dicha declaración se comunique a las legislaturas locales "para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda"; disposición que nos parece poco acertada, pues esto significa que las legislaturas locales no quedan obligadas a dar efectividad a esa declaración, sino que, para no implicar una invasión de la

soberanía Estatal, queda aquella declaración sujeta a lo que estime la correspondiente legislatura local, para llegar en su caso a resolver, con entera independencia, si hay lugar a remover el fuero con el que la Constitución local proteja al servidor estatal inculcado.

Considerando este esquema, opinamos que convendría buscar un mecanismo que no exponga a la inocuidad del procedimiento ante la Cámara de Diputados y aún de la declaración positiva a que ésta pudiera llegar, y al mismo tiempo evite que se lacere la relación política entre la Federación y la Entidad Federativa correspondiente.

Al respecto, el Dr. Reyes Tayabas piensa que funcionaría con mayor pulcritud jurídica y política un sistema en que el Ministerio Público Federal, al no tener reunidos suficientes elementos probatorios para acreditar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del servidor público inculcado, promoviera la apertura del procedimiento de declaración de procedencia ante la Legislatura Local, con lo cual:

" a) Se respetaría la soberanía estatal y no se daría injerencia en el mecanismo procesal a un órgano (la Cámara de Diputados) al que se trae a contrapelo de la respetabilidad y, por ende, del acatamiento que merecen sus acuerdos como asamblea representativa federal.

b) De prosperar la instancia directamente hecha ante la Legislatura, se obtendría la misma finalidad de que se retire el fuero al servidor público de quien se trate y se le separe de su cargo, para que el Tribunal Federal ante quien se ejercite la correspondiente acción penal pueda ordenar la aprehensión y seguir el proceso respectivo.

c) Se eliminaría con esto la desfasada intervención que ahora se da a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, cuya declaración en el caso de ser positivo, queda investida apenas de la calidad de una opinión o punto de vista, y que no conduce a la finalidad específica para la cual está creado el procedimiento especial de que venimos tratando, o sea el de la declaración de procedencia, y en cambio se produce, ya desde el inicio del procedimiento, la imagen de una intervención en asunto que afecta al órgano estatal a cuyo titular se esté señalando como presunto responsable, y, por ende, al ámbito de la soberanía local." (210)

4. Por otra parte, cabe considerar que ni el texto Constitucional ni la ley reglamentaria aclaran si la declaración de procedencia que la Cámara de Diputados llegue a emitir, constriñe al Ministerio Público y en su caso al poder Judicial, federal o local, a que se ejercite acción penal contra el servidor Público inculcado y se le enjuicie, exclusivamente por el delito atendido en aquella declaración; de tal manera que si después de emitirse ésta se llegan a descubrir y a probar otros delitos que el mismo servidor haya cometido durante el cumplimiento del cargo precisado en la multicitada declaración, no se le pueda abrir un segundo proceso. Esta cuestión no se salva con el Artículo 112 Constitucional, porque dicho precepto previene que no se requerirá declaración de procedencia cuando alguno de los servidores públicos mencionados en el primer párrafo del Art. 111 "cometa algún delito durante el tiempo en que se encuentra separado de su encargo", pues hablamos de delito o delitos que se descubran después de la declaración de procedencia, pero que se hayan cometido mientras el inculcado estaba en el encargo

(210) Idem. pp.43 y 44.

del cual vino a separarle aquella declaración.

Con respecto a este cuestionamiento, opinamos que no habiendo disposición que fije limitaciones, la apertura del segundo o ulteriores procesos serían judicialmente inobjetables, además de que en estos casos no se justificaría una nueva declaración de procedencia, por falta de materia, al haber quedado removido el fuero Constitucional de que disfrutó el inculcado, a consecuencia de la declaración ya pronunciada.

Sin embargo, creemos que una adición que indique esta posibilidad daría más claridad al sistema normativo que venimos comentando.

5. Finalmente, conviene señalar que, si bien las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores (esta última al intervenir en tratándose de las acusaciones formuladas contra el presidente de la república) continúan considerándose inatacables, es posible que proceda el juicio de amparo cuando durante la sustanciación del procedimiento no se satisfagan los requisitos Constitucionales, tal como lo han sostenido la jurisprudencia y la doctrina. (211)

Opinamos que también esta situación debería contemplarse en una adición Constitucional que diera mayor agilidad aplicativa a las prevenciones sobre responsabilidad de los servidores públicos.

(211) Cfr. Orozco Enríquez, José de Jesús, Ob.Cit., p.116.

h. Sujetos de Fuero Constitucional.-

Como hemos dicho líneas atrás, el nuevo texto Constitucional, reformado durante diciembre de 1982, pretendió substituir el término de "Fuero Constitucional" por el de "Declaración de Procedencia" que actualmente se utiliza en la redacción del Artículo 111 Constitucional para referirse a la misma institución, es decir, al procedimiento "en el cual se establece el desarrollo de la investigación tendiente a determinar la presunta comisión de un delito por los servidores públicos para los cuales la Constitución determina el requisito de desafuero para poder proceder penalmente en su contra con arreglo a la legislación penal". (212)

Es por esta razón que ninguno de los dispositivos del Título Cuarto Constitucional, alude en forma expresa a los sujetos que gozan de fuero constitucional, sino únicamente en forma tácita es que se les reconoce el goce de esta prerrogativa a los servidores públicos específicamente determinados por el Artículo 111 Constitucional, mismo en el que textualmente se expresa:

"...Art. 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara

(212) "Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", en "Revista de Administración Pública", Ob. Cit., p.179.

de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

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

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

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

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda ..." (213)

Efectivamente, de lo preceptuado por los párrafos primero, cuarto y quinto del transcrito Artículo 111 Consti-

 (213) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Ob.Cit. p.116.

tucional, podemos fácilmente distinguir tres diversas categorías de servidores públicos a los cuales se les reconoce la prerrogativa del fuero Constitucional, pues para proceder penalmente en su contra se requerirá la previa declaración de procedencia o desafuero.

La primera clase de servidores públicos aforados está integrada por los miembros del Congreso de la Unión, es decir por los Diputados y Senadores, así como por los miembros del gabinete presidencial y titulares de las dependencias directas del Ejecutivo Federal; particularmente los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal. Dentro de esta primera categoría de sujetos aforados se incluye también a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es, sólo a los Servidores Públicos que se encuentran en la cúpula del Poder Judicial, en este sentido, no deja de llamar la atención que, en todo caso, no se haya otorgado la inmunidad procesal respectiva (fuero), a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, pero sí se les haya concedido, como se verá, a sus equivalentes en los diversos Estados de la República.

En segundo lugar se distingue como sujeto de fuero constitucional o en mejores términos de inmunidad procesal, al primer mandatario de la nación, es decir al Presidente de la República, quien se encuentra colocado en una situación "sui generis" a la que ya nos hemos referido al abordar el tema del "desafuero".

En último término el párrafo quinto del Art. 111 Constitucional establece la inmunidad procesal por delitos federales para una tercera categoría de sujetos, integrada

por los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

Cabe mencionar que con el propósito de proteger la función Constitucional desempeñada por ciertos funcionarios públicos de alta Jerarquía, con respecto a posibles agresiones con fines políticos de las demás ramas del gobierno o de represalias y acusaciones temerarias, el Artículo 111 en vigor conserva y amplía la institución de la inmunidad procesal en materia penal, que antiguamente se llamaba en forma equívoca "fuero constitucional" y que después de haber sido severamente criticada, hoy se denomina "declaración de procedencia" pero cuyo significado y alcance jurídicos siguen siendo exactamente los mismos.

Ciertamente el nuevo texto constitucional aumentó el número de sujetos con respecto a los cuales no se puede proceder en su contra por delitos que hayan cometido durante el cargo, sin previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, pues a diferencia del antiguo texto constitucional que primordialmente se refería al Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Estado y Procurador General de la República, con la reforma Constitucional de 1982, se extiende la prerrogativa del fuero a los Jefes de Departamento Administrativo, al Jefe del Departamento del Distrito Federal y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal. Asimismo, se incluyó a los Ministros de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados como sujetos de inmunidad procesal (fuero) por delitos Federales.

Conviene precisar que el fuero a que nos hemos venido refiriendo es el prevenido por la Constitución Federal,

es decir, se trata de un fuero de naturaleza federal. Pero frente a este fuero se encuentra colocado otro de naturaleza local.

Efectivamente, no le corresponde a la Constitución Federal, sino a la local de cada Estado, erigir el fuero de los funcionarios locales frente a los delitos tipificados en sus propios ordenamientos. De aquí que el párrafo quinto del Artículo 111 Constitucional sólo instituya inmunidad procesal en favor de los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, por delitos federales, lo que de ninguna manera significa que dichos funcionarios sean irresponsables por los delitos comunes (en oposición a federales) que pudieran cometer, ni tampoco que en la persecución de este tipo de delitos se encuentren desprotegidos, sino que estas dos últimas cuestiones son materia exclusiva de las constituciones locales.

En relación a este particular, el maestro Tena Ramírez, expresa: "cuando la Constitución de un Estado tiene a bien conceder inmunidad a ciertos funcionarios de propio Estado (gobernador, Diputados, Magistrados, tesoreros, etc.), no puede hacerlo sino en relación con los actos que considera punibles la legislación del mismo Estado, nunca respecto a los delitos del orden federal, en relación con los cuales corresponde a la Constitución federal señalar a los funcionarios que disfrutan de inmunidad. Síguese de aquí que el fuero federal de los gobernadores y diputados locales vale en todo el país, frente a todas las autoridades federales, por delitos federales, puesto que la Constitución general que así lo dispone tiene aplicación en todo el país; mientras el fuero local de los mismos u otros funcionarios vale por delitos comunes y tan sólo dentro del Estado donde rige la Constitución que lo otorga,

de suerte que no serviría a ningún funcionario local frente autoridades locales de otro Estado, por delitos comunes, ni frente autoridades federales por delitos federales, cuando en este último caso no se tratara del gobernador o de diputados locales." (214)

Con base en los asertos del maestro Tena Ramírez, cabría establecer una importante diferencia en cuanto a la cobertura constitucional del fuero federal, respecto a las tres categorías de servidores públicos aforados que hemos distinguido líneas atrás.

Tal diferencia consiste en el hecho de que los servidores públicos de la primera categoría, es decir los enumerados por el primer párrafo del Artículo 111 Constitucional, tienen fuero para toda clase de delitos, así comunes como federales, por lo que están protegidos contra todas las autoridades del país, es decir, tanto de la federación como de los Estados.

Situación especial es la del Presidente de la República, a quien hemos registrado en la segunda categoría de servidores públicos aforados, según lo prevenido por el multicitado Artículo 111 Constitucional.

Efectivamente, la situación del titular del poder Ejecutivo Federal es "sui genesis", tal como ya lo hemos dicho en otra instancia de este trabajo, ello se debe a que durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común (Art. 108, párrafo segundo). Prevención de la que se infiere que por delitos de naturaleza federal

(214) Tena Ramírez, Felipe. Ob.Cit., p.598.

no podrá siquiera intentarse el desafuero o declaración de procedencia, ya que mientras transcurra el período constitucional de su encargo, dicho fuero federal será inamovable, en cambio tratándose de delitos comunes "graves", el fuero constitucional del Ejecutivo cumple su más cierta y propia definición, es decir su función de jurisdicción especial, excluyente de la ordinaria. Ciertamente en estos casos, el primer mandatario será realmente juzgado por un Tribunal especial, el Congreso de la Unión, cuya Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable (Art. 111, párrafo cuarto).

Otra cosa ocurre con los funcionarios comprendidos en la tercera de las categorías antes enunciadas, es decir los servidores públicos a que se refiere el párrafo quinto del Artículo 111 Constitucional, pues estos sujetos a diferencia de los anteriores sólo tienen fuero, para los delitos federales, por lo que constitucionalmente están preservados tan sólo contra las autoridades que conocen de delitos federales.

Por otra parte, coincidimos con el pensamiento de Don Felipe Tena Ramírez en cuanto a que la única razón de instaurar el fuero constitucional en favor de ciertos servidores públicos seleccionados claramente por la ley, se justifica en atención a la importancia de las funciones que desempeñan los agentes públicos a quienes la Constitución tuvo a bien dotar de fuero federal. "Si el Presidente de la República, si sus colaboradores inmediatos, como son los Secretarios de Estado y el Procurador de la Nación, si los Ministros de la Corte, los Gobernadores y Diputados Locales, quedaran a merced de funcionarios secundarios, tales como los jueces comunes, dependería de la sola voluntad de éstos, la buena marcha de la administración y acaso la existencia misma del Estado". (215)

i. Limitación del Fuero Constitucional.-

Son varios los estudiosos del derecho constitucional que se han manifestado partidarios de que se reconozcan por la propia ley fundamental algunas limitantes en cuanto al alcance de la inmunidad procesal para los funcionarios aforados. Al efecto, apoyan sus razonamientos en la idea de que no se extralimite la protección del fuero constitucional y con ello-como dice el maestro Tena Ramírez-esta institución caiga en el "descrédito" social.

Sólo para citar algunos ejemplos de estas opiniones conviene reflexionar en primera oportunidad, en lo que expresa el jurista Orozco Enríquez cuando se dá a la tarea de comentar el contenido del vigente Artículo 111 Constitucional y afirma que "Si bien la inmunidad procesal que consagra el Artículo 111 se encuentra plenamente justificada para salvaguardar la continuidad de la función constitucional tan importante que desempeñan determinados servidores públicos, se estima conveniente que para evitar los abusos que tal inmunidad puede propiciar en la práctica se proceda a establecer algunos límites a la misma, por lo menos, en cuanto a que no operará en casos de delitos flagrantes, tal y como ocurre en otros sistemas jurídicos". (216)

En segundo término, es lugar adecuado para citar nuevamente al reconocido maestro Tena Ramírez, quien sobre este particular ha dicho: "Tanto en su normación cuanto en su ejercicio, el fuero deja que desear entre nosotros. En lo primero, la generalidad de las legislaciones extran-

(216) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada". Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., Colección Textos y Estudios Legislativos, México, D.F., 1985, p.269.

jerías excluyen de la protección del fuero, por lo menos los delitos flagrantes; la nuestra no hace distinción. Tocante a su ejercicio, el abuso insolente del fuero lo ha llevado al desprestigio.

Detrás de este abuso-que en nuestras peores épocas ha sido impunidad lo mismo para delitos de sangre que para infracciones de tránsito-se mueve la oscura política nacional, no liberada todavía del fraude en los comicios y de la corrupción en las funciones." (217)

Consideramos que estas dos citas doctrinarias, son suficientes para proponer que oportunamente los órganos competentes, revisen los dispositivos constitucionales en materia de responsabilidad y consecuentemente, ejecuten las reformas y adecuaciones que hemos venido señalando particularmente la adición de un párrafo expreso al Artículo 111, a través del cual se preceptúe que no se requerirá "declaración de procedencia" para proceder penalmente contra los servidores públicos mencionados en dicho numeral, cuando éstos hayan cometido delitos flagrantes.

Es de esta manera como pensamos que quedaría salvada la crítica de que hemos informado en los párrafos precedentes, sin perder de vista que además se imprimiría una mayor dosis del realismo y credibilidad a la premisa de renovación moral de la sociedad y al propósito de Justicia que anima a nuestro régimen de legalidad.

(217) Tena Ramírez, Felipe. Ob.Cit. pp.602-3.

IV.6. Conceptos de Responsabilidad Política y Juicio Político.-

a. Apreciación Partidista.-

A propósito del estudio que se hace de las diversas responsabilidades constitucionales de los servidores públicos, el maestro Ignacio Burgos distingue dichas responsabilidades que por encontrarse previstas en la ley fundamental, tienen carácter y contenido evidentemente jurídico, de aquella responsabilidad política cuya naturaleza es estrictamente partidista, pues su manifestación fáctica se hace evidente cuando el sujeto que pudiéramos llamar "activo" es decir aquel que comete la infracción o falta, incumple con sus deberes y obligaciones partidistas y en consecuencia el mismo instituto partidista es quien le impondrá a dicho sujeto las sanciones políticas que prevean sus estatutos.

De esta distinción el aludido maestro ha expresado: "Debemos hacer la observación, por otra parte, de que la responsabilidad a que nos referimos es la jurídica, no la política. Esta última surge en el ámbito de las relaciones entre los mismos gobernantes dentro de un orden jerárquico de funcionarios públicos, así como a propósito de los nexos que éstos tengan con determinado partido político o con un cierto equipo de gobierno y se traduce, generalmente, en el deber que a los propios funcionarios les impone la índole del grupo político o gubernamental a que pertenezcan, en el sentido de no ser "desleales" a él, de "disciplinarse" a las directrices que establezcan sus jefes, o sea, en no discrepar de las decisiones que las sustenten, sino en someterse a ellas y cumplirlas aunque contraríen su criterio personal. La responsabilidad

política que implica una vasta gama de renunciaciones y sometimientos a los jefes de un grupo, de un "sistema de gobierno de un equipo o simplemente de una facción", trae aparejada un conjunto de sanciones que para "el político" son de la mayor gravedad, pues estriban, sustancialmente, en la detención de su carrera para ocupar puestos públicos en un escalafón progresivo, cuando no en su proscripción del escenario político, es decir, en su "muerte política", que es a veces más temida que la muerte natural." (218)

En efecto, además de la responsabilidad política de naturaleza jurídica, en que pueden incurrir ciertos servidores públicos que hemos denominado de alta jerarquía, la militancia o pertenencia de los mismos a un partido político les impone determinadas responsabilidades políticas que se originan en la violación o incumplimiento de sus deberes partidistas.

Hasta donde sabemos todos los partidos políticos que actualmente cuentan con el registro legal correspondiente que les permite enriquecer el pluralismo político de nuestra vida democrática, consignan en sus respectivos estatutos orgánicos determinadas disposiciones tendientes, precisamente, a sancionar las responsabilidades políticas de sus militantes. En esta virtud remitimos al interesado, a la consulta de dichos documentos ya que el estudio de los mismos rebasa la temática de esta investigación.

(218) Burgoa, Ignacio. Ob.Cit. p.542.

b. Apreciación Jurídica.-

Partiendo de la consideración de que la responsabilidad política a que nos referimos es la jurídica y no la partidista, reiteremos en este momento que tal responsabilidad ha sido uno de los temas más debatidos y que mayores discusiones ha suscitado a lo largo de la historia del hombre en su lucha por lograr el imperio de la legalidad y la justicia.

La responsabilidad política se hace ejecutiva en México y en otros países, por medio de la institución conocida con el nombre de "Juicio Político" y pueden ser sujetos a este juicio, los servidores públicos de elevada jerarquía en la Administración Pública, los elegidos popularmente y los más importantes de la judicatura.

Actualmente el juicio político, en nuestro país, está contemplado en dos de las reformas, que junto con las del Código Penal, forman parte de la trilogía en la que se sustenta la renovación moral, éstas son: las reformas al Título Cuarto Constitucional y la Nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Sin embargo, en ninguno de ambos cuerpos legislativos se encuentra una definición acerca de dicho procedimiento.

Al respecto encontramos que el Título Cuarto de la Ley Suprema, únicamente enuncia en su Artículo 109, fracción primera la prevención de que "Se impondrán mediante juicio político, las sanciones indicadas en el Artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho." (219)

 (219) "Constitución Política.." Ob.Cit. p.114.

En forma reglamentaria el título segundo de la Ley Federal de Responsabilidades, dentro de un orden normativo de 40 artículos, fija la regulación de los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia, pero como hemos dicho sin ofrecer una definición jurídica de tales procedimientos.

En este sentido es de observarse, que sin llegar a conformar una definición ni mucho menos un concepto, el Artículo 60. de la Ley en cuestión, dispone: "Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho". (220)

Sintetizando los elementos más importantes que informan al juicio político en nuestro país, podríamos decir que se definen como conductas que constituyen responsabilidad política y ameritan sanciones de esta misma naturaleza, los actos u omisiones de ciertos servidores públicos, que afectan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho.

Asimismo que el juicio político en México se tramita vía acusación constitucional formulada por la Cámara de Diputados, ante la de Senadores, a la que corresponde fungir como jurado de sentencia. La Cámara de Diputados actuará por denuncia que presente cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y apoyada en elementos de prueba.

Las sanciones son exclusivamente de índole política;

(220) "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", D.O.F. de 31 de Dic. de 1982, p.14.

este es, la remoción del cargo o destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos, o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de estas sanciones, la Cámara de Diputados procederá a la acusación ante la de Senadores previa declaración de la mayoría absoluta (la mitad más de 1) de los miembros presentes en sesión, después de haber sustanciado el procedimiento y oído al inculcado. Erigida en Jurado de Sentencia, la Cámara de Senadores aplicará la sanción mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión.

Un último aspecto que sería importante apreciar del procedimiento de juicio político, es el de que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Conforme a lo que antecede, se puede afirmar que a través de un juicio político se finca una responsabilidad política a ciertos servidores públicos de alta jerarquía por haber cometido infracciones de carácter político, en cuyo caso se aplica una sanción eminentemente política por conducto de un órgano político.

De este modo, a diferencia de la responsabilidad penal deriva de la comisión de delitos que se encuentran sancionados por las leyes penales y que son adjudicables a través de tribunales penales comunes previa la sustanciación de un proceso penal, en el caso del juicio político las infracciones y sanciones políticas correspondientes, se encuentran previstas por la propia Constitución y por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

En forma verdaderamente magistral don José de Jesús Orozco Enríquez, expone su apreciación jurídica de la responsabilidad política en los siguientes términos: "Es necesario advertir que de acuerdo con nuestro sistema jurídico se utiliza la expresión 'Responsabilidad Política' como aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal común; conforme a lo dispuesto por el Artículo 110, la sanción en el juicio político se concreta a la destitución e inhabilitación del servidor público responsable políticamente y sólo en el caso de que la infracción política tipifique también algún delito se requerirá, entonces, que la presunta responsabilidad penal del servidor público, una vez removido del cargo, se sustancie ante los tribunales ordinarios (si bien es probable que en este último caso se solicite sólo la declaración de procedencia por la Cámara de Diputados para separar al servidor público responsable e iniciarle un proceso penal, en lugar de sustanciar un juicio político ante las dos Cámaras del Congreso)". (221)

A estas afirmaciones, el mismo autor agrega un aserto más, expresando: "De este modo el juicio político se presenta como un instrumento para remover e inhabilitar a los servidores públicos de alta jerarquía (ya sea por incompetencia, negligencia, arbitrariedad, deshonestidad, etc.), pero sin entregar a un órgano político, como necesariamente es el Congreso, la potestad para privarlo del patrimonio, de la libertad o de la vida, función esta

 (221) Orozco Enríquez, José de Jesús, Ob.Cit. p.117.

última que exige la imparciabilidad de un juez en sentido estricto para evitar los excesos de la pasión política".(222)

c. Visión de los Primeros Expositores.-

Como hemos sostenido en otras oportunidades, la responsabilidad política de los servidores públicos no siempre ha sido adecuadamente comprendida y menos correctamente explicada por los primeros ordenamientos legales de nuestra vida independiente. Ello se ha debido en gran parte a la falta de opiniones doctrinarias suficientemente sólidas y claras que orienten la regulación jurídica de este tipo de responsabilidad.

Siguiendo el pensamiento de don Antonio Carrillo Flores, poco hay que decir que tenga una significación verdaderamente importante antes de la Constitución de 1857, con la importante salvedad de las ideas que acerca de la responsabilidad de los funcionarios públicos, expuso en los años treinta del siglo pasado, el gran liberal Dr. José María Luis Mora.

Carrillo Flores continúa su disertación, afirmando que don José Luis Mora, planteó con acierto, aunque no con originalidad la importantísima conclusión de que cuando se habla de la responsabilidad de los funcionarios, en especial de los altos funcionarios, no es para aludir a un fuero o privilegio que los libere si cometen delitos comunes tales como robos, lesiones, homicidios, etc., sino porque, independientemente de las penas que por tales delitos deban sufrir, hay una necesidad social distinta

(222) Ibidem.

que atender; que el funcionario torpe, incompetente, arbitrario, negligente, pueda ser separado del encargo que alcanzó por elección o nombramiento, aunque defendiéndolo de la pasión política que suele herir hasta a los hombres más valiosos. (223)

Efectivamente en nuestro país, el ilustre guanajuatense del siglo pasado, ha sido quizá el primero en diferenciar con certeza y con claridad las faltas de índole política que acarrear el juicio político de los delitos propiamente dichos.

Estas ideas quedaron expresadas por el Dr. Mora, en una de sus más importantes obras a la que intituló "México y sus Revoluciones", en ella sostuvo: "El punto de responsabilidades está mal concebido y peor explicado en la Constitución Mexicana...Pero el principal error en materia de responsabilidad consiste en no hacer distinción entre los delitos comunes y las faltas políticas.

La acción de cualquier Ministro o funcionario puede ser nociva a la sociedad por criminal, por errada, o por uno y otro; en el primer caso debe ser castigado ante el tribunal ordinario, en el segundo debe producir sólo la separación del funcionario del destino que ocupa y la inhabilitación para obtener otro. Un hombre muy honrado y de las mejores intenciones puede por su ineptitud causar gravísimos males a la nación; llevado ante el Tribunal que no conoce sino de crímenes se le forma una causa criminal y sucede una de dos cosas; o es absuelto o condenado; si lo primero, vuelve a su destino a causar los mismos males sin esperanza de remedio; si lo segundo, es castigada

(223) Cfr. Carrillo Flores, Antonio, Ob.Cit.70.

la inocencia, y reputada por crimen la simple ineptitud, y de todos modos el público padece sin consultar por esto a la recta administración. En los Estados Unidos del Norte los funcionarios públicos son acusados por la Cámara de representantes ante el senado por su mala administración. El Senado sólo conoce discrecionalmente de la ineptitud del sujeto, y declarada ésta, sólo produce la separación del puesto que ocupa y la inhabilitación para obtener otro; más si la acción que ha provocado la causa tiene también el carácter de un delito, el acusado después de declarada su ineptitud queda sujeto al juicio de los tribunales ordinarios y al castigo que se le imponga conforme a las leyes. Adaptadas en México estas medidas no se obligará a la nación a sufrir la administración ruinosa de un hombre inepto, ni éste solo por serlo será tratado como un criminal, ni las Cámaras se rehusarán a encauzar como hasta aquí, por la justa consideración de que van a tratar como delincuente a quien en realidad no lo es". (224)

Afinando estas ideas y con un sentido mucho más amplio, don José Marfa Luis Mora, elaboró todo un ensayo sobre las responsabilidades constitucionales de los funcionarios públicos, documento que intituló "Discurso sobre las variaciones Constitucionales que pueden hacerse en orden a la resposabilidad de los funcionarios" y del cual recabamos las siguientes ideas:

"Viniendo ya a la responsabilidad constitucional, ella puede provenir, o de un verdadero delito o de una simple falta, según que sea de perversidad o malicia,

(224) Mora, José Ma. Luis, "México y sus Revoluciones" Tomo I, Colección de Escritores Mexicanos No.59, Edit. Porrúa,S.A. México D.F. 1950, pp.288-9.

o de simple ineptitud, pues así lo uno como lo otro pueden causar grandes males a la nación y al Estado: son pues dos juicios los que tienen que entablarse, y dos decisiones las que deben seguirse cuando se trata de calificar la conducta de un funcionario; público el primero sobre su aptitud para continuar desempeñando el puesto que ocupa, y el segundo para fallar sobre su criminalidad o inocencia; conviene pues distinguir estos dos actos procediendo de un modo diverso en cada uno de ellos; pues no debe hacerse lo mismo para separar un inepto, que para castigar a un delincuente: el primer juicio es necesariamente discrecional, el segundo debe ser ajustado a las leyes: el primero no le debe parar un perjuicio al acusado, y debe quedar en la simple separación de su puesto, el segundo debe hacer sentir al reo todo el rigor de las penas impuestas por las leyes: por último, del primero debe conocer el Senado, sin atenerse a otras reglas que las de la crítica y equidad natural, y el segundo debe estar sujeto al fallo de los tribunales por los trámites comunes". (225)

Enfocando especialmente la responsabilidad política de los ministros (hoy secretarios de Estado), el insigne liberal apuntó: "Desde el momento en que se hace la acusación de un ministro por hechos que sólo prueban su simple ineptitud, las Cámaras se haya en el mayor compromiso: si declaran haber lugar a la formación de causa, el resultado es una causa criminal con todas las molestias y vejaciones que le son consiguientes, pues se da principio por la prisión y por hacer problemática la buena reputación del acusado: si se le absuelve de la acusación, el

(225) Mora, José Ma. Luis, "Discurso sobre las Variaciones Constitucionales que pueden hacerse en orden a la responsabilidad de los Funcionarios" en "Revista Mexicana de Justicia". Ob.Cit. p.28.

queda en supuesto, y la nación sufriendo todos los males consiguientes a la ineptitud de un ministro, que no sabe ni puede dirigirla. Otro tanto sucede en el tribunal que procesa a semejante acusado, o lo condena por incapaz y de consiguiente sin delito, o lo absuelve para que continúe en sus extravíos, y de uno o de otro modo los males públicos se hacen irremediables o se violan las garantías sociales, haciendo batallar a los tribunales, y a las Cámaras entre la injusticia o una mala administración, y obligándolos a elegir entre extremos (sic.) sumamente peligrosos y de fatales consecuencias". (226)

En otro párrafo de su magnífica obra don José Luis Mora señala: "Como la ineptitud puede provenir de falta de capacidad o de errores involuntarios, o de un crimen a que haya dado lugar la perversidad y malicia del empleado en el ejercicio de sus funciones, es necesario que el primer juicio quede en la simple remoción y en la declaración de incapacidad para poder obtener puestos públicos, cuando en el segundo, después de la declaración del senado el reo debe quedar sujeto a juicio y castigo conforme a las leyes; entonces y sólo entonces es cuando los tribunales deben tomar conocimiento del negocio; pues nunca estará en nuestra opinión que ejerzan en ningún caso juicio alguno discrecional: así pierden el respeto que deben tener a la letra de la ley, y se relajan los hábitos que forman o deben formar en los jueces la costumbre de apegarse estrictamente a ella; costumbre sin la cual jamás habrá recta ni cumplida administración de justicia..."(227)

De esta manera es como don José María Luis Mora plantea, por primera vez en nuestro país, las notas principales

(226) Idem. p.29.

(227) Idem. p.30.

sobre la responsabilidad política de los funcionarios públicos y su diferenciación con la de índole penal. Proporcionándonos una visión clara y precisa sobre el juicio político y su objetivo esencial y único de ser el "juicio de la aptitud" de los servidores públicos y de primera jerarquía, a quienes por este medio solamente podrán sancionarse con la remoción del cargo y con la prohibición de ocupar otro por un determinado tiempo.

Otras interesantísimas opiniones doctrinarias sobre el juicio político son las manejadas en el Congreso Constituyente de 1856, durante la presentación y debate de los artículos referentes a la responsabilidad de los funcionarios públicos. Arriaga, Presidente de la Comisión que redactó el proyecto de Constitución, cita y maneja con soltura dos fuentes, una la del francés Alejandro de Tocqueville y otra la de un magistrado y comentarista norteamericano de principios del siglo pasado, José Story.

De esta guisa, oportunamente Ponciano Arriaga concluye su trabajo diciendo: que el juicio político es el de la opinión y que lo que se quiere es que no ocupen puestos públicos los hombres rechazados por la opinión. Se trata sólo de que la sociedad pueda retirar su confianza a los que de ella se hacen indignos, y no hay más pena que la destitución, en tanto que los delitos comunes ocasionarán responsabilidad que se hará efectiva a través de los tribunales comunes. (228)

Por su parte, el diputado Mata, después de haber suyas las razones de Arriaga, defiende el proyecto de

 (228) Cfr. "Diario de Debates de la Cámara de Diputados" del día 31 de octubre de 1856.

Juicio Político que la comisión redactora propone, sosteniendo que "se trata de pura y simplemente del fallo de la opinión, de si los funcionarios merecen o no la confianza pública. Si el gobierno ha de poder remover libremente a los empleados, parece que el mismo derecho ha de tener el pueblo para alejar del poder a los ciudadanos que desmerezcan su confianza; y no merecer confianza, ni es delito, ni caso de responsabilidad". También agrega algo de lo que habremos de comentar posteriormente pero que desde ahora citamos: "No es posible fijar los casos sujetos al juicio político, la vaguedad es indispensable pero el artículo de ningún modo se refiere a los delitos comunes que quedan sometidos a los tribunales ordinarios".(229)

En este sentido, conviene mencionar que Carrillo Flores al referirse al proyecto de Constitución de Ponciano Arriaga considera que "con acierto tradujo la locución inglesa "Impeachment" por "juicio", pero en los confusos debates que siguieron se perdió la expresión y se habló de manera genérica de responsabilidad; y como además se suprimió el Senado, se hizo de todo el Congreso órgano de acusación para los altos funcionarios, encargándose a la Suprema Corte la misión de dictar las sentencias"(230)

Respecto de las opiniones de Alejandro de Tocqueville, sobre el juicio político, hay que decir que se encuentran desarrolladas en forma Magistral en su obra "De la Democracia con América" que publicó en París durante 1825, con el objeto de explicar a sus paisanos el funcionamiento del sistema vigente (sobre juicio político), en los Estados Unidos. Los constituyentes norteamericanos, explicaba

(229) *Ibidem*.

(230) Carrillo Flores, Antonio. *Op.Cit.* p.74.

el joven aristócrata francés, habían logrado a través del "Impeachment" un justo equilibrio que permita remover a los funcionarios indignos sin entregar a un organismo eminentemente político como lo es el Congreso, la posibilidad de privarlos de su patrimonio, libertad o de la vida, ya que estas funciones deban estar reservadas estrictamente a la imparcialidad de un juez. (231)

En cuanto a José Story, debemos apuntar que ejerció una indudable influencia en la doctrina Constitucional Mexicana del siglo pasado, principalmente a través de su obra "Comentarios on the Constitution of the United States" en la cual explica la naturaleza del juicio político, cuyo procedimiento, considera que no es estrictamente punitivo sino más bien preventivo ya que consiste en retirar de la función pública a un mal funcionario para evitar perjuicios a la sociedad. (232)

En otro apartado de su obra considera que la benignidad del sistema Americano es sólo aparente, pues se cuestiona: ¿Qué pena más terrible para un político que destituirlo por indigno, independientemente de que después un juez ordinario, actuando ya con criterio puramente jurídico, lo condene o lo absuelva conforme a las leyes penales aplicables al común de los mortales?." (233)

No podíamos dejar de considerar, aunque sea muy brevemente las ideas de Alejandro Hamilton, quien junto con Santiago Madison y Juan Jay, escribió la obra clásica contemporánea de la Constitución Americana: "El Federa-

(231) *Ibidem.*

(232) Cfr. Story, Joseph, "Comentarios on the Constitution of the United States", Edit. Charles Lettles and James Brown, 2o.Ed., Vol.I, E.U., 1851. pp.518-9.

(233) *Idem.* p.532.

lista", con la cual dichos politólogos pretendían convencer a los neoyorquinos de que debían aprobar la Carta de Filadelfia. Obra que, por cierto, muy posiblemente fuera conocida también por don Ponciano Arriaga.

Hamilton expuso aún antes que Story y Tocqueville que la jurisdicción de un tribunal constituido para los procesos de los funcionarios, comprende aquellos delitos que proceden de la conducta indebida de los hombres públicos o del abuso en el ejercicio de un cargo público. Esos delitos pueden correctamente denominarse políticos, ya que se relacionan sobre todo con daños causados de manera inmediata a la sociedad y su comisión y persecución raras veces dejará de agitar las pasiones de toda la comunidad, o de las facciones ya existentes, poniendo en juicio sus animosidades, perjuicios, influencias e intereses de un lado o de otro. Se correrá por eso el peligro de que la decisión esté determinada por la fuerza comparativa de los partidos políticos, más que por las pruebas reales de inocencia o culpabilidad que presenten contra el acusado. (234)

Por otra parte, Hamilton consideró al Senado como el depositario más idóneo de la importante misión de constituirse en tribunal político y no dudó en que la facultad de acusar se otorgara a la otra rama del cuerpo legislativo, siguiendo de esta forma el modelo del "impeachment" de la Gran Bretaña, en donde competía a la Cámara de los Comunes acusar y a la de los Lores condenar.

¿En dónde-concluye Hamilton-si no en el Senado se hubiera podido encontrar un Tribunal con bastante dignidad y la necesaria independencia para conservar libre de tenores

(234) Cfr. Hamilton, et. al., Ob.Cit. p.277.

e influencias la imparcialidad requerida cuando está de una parte un funcionario y de otra los representantes del pueblo que lo acusan?.

Por ello consideró que para un juicio político era mejor un tribunal relativamente numeroso, como era ya entonces el senado, que un cuerpo pequeño como la Suprema Corte, ya que el tremendo poder discrecional que necesariamente han de poseer esos tribunales para destinar al honor o al oprobio a los personajes más distinguidos de la comunidad, a quienes ésta ha dado su mayor confianza, impiden que tal misión se encomiende a un reducido número de personas. (235)

En seguida expone, el que nos parece pensamiento clave para entender la institución de que nos hemos venido ocupando: "después de ser sentenciado a ostracismo perpetuo, perdiendo el respeto público, así como los honores y los emolumentos que le concedía su país, el ex-funcionario estará todavía sujeto a proceso y a la pena que le corresponda según las leyes ordinarias aplicables a todos los ciudadanos". (236)

Fue precisamente esta última la gran innovación norteamericana respecto al modelo inglés en donde el parlamento se consideró competente para aplicar sanciones de naturaleza penal, incluso para ordenar la decapitación de un monarca, como ocurrió en el caso de Carlos I. En tanto que el modelo norteamericano diferenció el procedimiento de Juicio Político a través del cual únicamente se persigue destituir e inhabilitar al servidor público al que se le ha perdido la confianza popular, del procedimiento ordinario de tipo penal.

(235) Idem. p.278.

(236) Ibidem.

Son éstas en síntesis las principales ideas que han dado respaldo ideológico-jurídico a la institución del juicio político que ha sido admitido en nuestro sistema constitucional y cuyo planteamiento más acertado, sin lugar a duda, fue el propuesto por la comisión de los constituyentes del 56, en cuya exposición de motivos se afirmó: "Además, el juicio político, es el juicio de la opinión y de la conciencia pública, pues sucede frecuentemente en todos los gobiernos, que sin que un magistrado o ministro haya incurrido en delitos palpables y notorios, se puede calificar y probar en un proceso, con todas sus formas, que por omisiones y descuidos, por su ineptitud o por otras causas negativas ha perdido la confianza popular."

En estos casos, reducido el juicio político a quitar el poder al responsable, la sociedad sale del conflicto y el orden se reestablece." (237)

Con estas ideas se llevaron a cabo las sesiones celebradas por los Constituyentes en el año de 1856, en las cuales participaron los Diputados Mata, Castañeda, Ocampo, Zarco, Olvera y Guzmán, principalmente quienes sostuvieron tesis similares a la transcrita y entendieron al Juicio Político tal como lo hemos señalado, es decir, como juicio en el cual no se sigue proceso de carácter judicial por delito alguno, sino como un juicio relacionado con la confianza y con la opinión.

En su momento, el tratadista argentino Linares Quintanilla, sostiene que el Juicio Político "es un procedimiento solemne, de carácter esencialmente político, que inicia la Cámara de Diputados y por el cual ésta acusa ante el

(237) Cárdenas F., Raúl, Ob.Cit. p. 316.

Senado como Tribunal, a determinados funcionarios públicos por las causas que se especifican taxativamente en la Constitución, con la finalidad de hacer efectiva la responsabilidad política de los mismos. El juicio político reconoce como antecedentes mediatos al Impeachment inglés y al juicio de residencia de nuestra época colonial, aún cuando ofrece notables diferencias con uno y otro, y como antecedentes inmediatos al Impeachment establecido por la Constitución Norteamericana y las constituciones de 1819 y 1826 (argentinas)." (238)

(238) Citado por Cárdenas F., Raúl, Ob.Cit. p.314.

C A P I T U L O V

V. EL JUICIO POLITICO EN LA CONSTITUCION DE 1917, SUS REFORMAS Y LEY REGLAMENTARIA.

V.1 Aspectos Generales.-

El regimen de responsabilidad tal como se fue configurando en los ordenamientos constitucionales e instrumentos legales citados en la parte histórica de este trabajo, fue recogido en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la cual estableció una regulación que perduró prácticamente intacta de ese año al de 1982, en que se introdujo una reforma profunda en su contenido y términos.

En su artículo original determinó como sujetos de responsabilidad a los funcionarios públicos, y consideró así a los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Despacho y Procurador General de la República, a los que señaló como responsables por los delitos comunes que cometieran durante su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en el ejercicio de su gestión (delitos oficiales). Asimismo señaló como responsables a los Gobernadores de los Estados y Diputados Locales por las infracciones a la Constitución General y a las

Leyes Federales; y precisó que al Presidente de la República, durante el término de su mandato, sólo se le podía acusar por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

A propósito de lo anterior, dispuso que la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado y tratándose de delitos comunes, declararía por mayoría absoluta de votos del número total de sus miembros integrantes, si había lugar o no a proceder contra el acusado, en cuyo caso, siendo afirmativo, éste por ese sólo hecho quedaba separado de su cargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, con excepción expresa del Presidente de la República, a quien únicamente había lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

Por otra parte, y en caso negativo, determinaba que no había lugar a ningún procedimiento ulterior, no siendo la declaración respectiva obstáculo para que la acusación continuara su curso cuando el acusado hubiere dejado de tener fuero, toda vez que la resolución de la Cámara no prejuzgaba en lo absoluto los fundamentos de la acusación.

Respecto al fuero, previno que no gozaban de éste los Altos Funcionarios de la Federación por los delitos oficiales o comunes, faltas u omisiones en que incurrieran durante el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hubieren aceptado en el transcurso del período que conforme a la ley se disfrutara de fuero.

La regulación constitucional tocante a delitos oficiales variaba totalmente, debido a que en su conocimiento intervenía no una, sino las dos Cámaras, la de Diputados como órgano de acusación y la de Senadores como órgano

de instrucción y de sentencia; en la inteligencia de que esta última no podía actuar sin la previa acusación del fiscal, que lo era la Cámara de Representantes. La Cámara de Senadores iniciaba entonces un verdadero juicio, justificativo de la denominación de Gran Jurado, debiendo practicar las diligencias que estimara convenientes y oyendo al acusado, para concluir con una declaración que era auténtica sentencia, ya fuera que absolviera o condenara, puesto que si condenaba habría de aplicar como pena la privación definitiva del puesto y si absolvía ningún otro Tribunal conocería el caso, ejecutoriamente resuelto. La privación del cargo tenía lugar sin perjuicio de que se impusiera al inculcado la sanción consistente en no obtener ningún otro empleo por el término señalado por la ley.

Además, cuando el mismo hecho tuviera otra pena conforme a la ley, el acusado habría de quedar a disposición de las autoridades comunes, para ser juzgado y castigado con arreglo a ella.

Por otra parte, se determinó que las resoluciones del Gran Jurado invariablemente serían inatacables, en el entendido de que se concedía Acción Popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los Delitos Comunes u Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación.

Otras prevenciones que se establecieron consistieron en que pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no cabía conceder el indulto; que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podía exigirse durante el período en que el funcionario ejerciera su cargo o dentro de un año después, y que en demandas del orden civil no existía fuero ni inmunidad para funcionario alguno.

El Título Cuarto estaba integrado por siete artículos, de los que, el 111, se modificó tres veces, en 1828, 1944 y 1974, pero como lo destaca la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma Integral propuesta por la presente administración, fueron cambios sin trascendencia ni significación, pues se limitaron a "regular procedimientos de muy remota aplicación".

V.2 Texto Original de los Artículos 108 a 114 de la Constitución de 1917.-

En opinión del maestro Cárdenas "La Constitución de 17, repitió, en parte, las ideas expresadas en la Constitución de 57, pero se apartó de otras; mejoró su redacción y nos trajo mayores complicaciones..." (239)

Lo cierto es que la regulación que estableció en materia de responsabilidad de los funcionarios públicos quedó contenida en un conjunto de siete preceptos; del 108 al 114, que integraban el título cuarto de esa Ley Fundamental. Regulación que como hemos afirmado líneas atrás, permaneció casi intacta hasta el año de 1982, en que fue objeto de una reforma profunda.

A efecto de mejor entender el vigente sistema de responsabilidades de los "servidores públicos" y sus diferencias substanciales con el implantado originalmente por la Constitución de 17, a continuación transcribimos íntegramente el texto original de los mencionados artículos:

"Artículo 108.- Los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo

de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Artículo 109.- Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declarará, por mayoría absoluta de votos del número total del miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores como si se tratara de un delito oficial.

Artículo 110.- No gozan de fuero Constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 111.- De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir

la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante aqué la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre Responsabilidad de todos los Funcionarios y Empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

Artículo 112.- Pronunciada una Sentencia de Responsabilidad por los delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

Artículo 113.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.

Artículo 114.- En demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público". (240)

(240) "Texto original de los Artículos 108 a 114 de la Constitución de 1917" en "La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana", Ob.Cit., p.197-204.

V.3 Reformas al Artículo 111 de 1928 y 1944.-

Es oportuno reiterar que el marco jurídico fundamental que en materia de responsabilidades consagró el texto constitucional de 17, permaneció inalterado durante muchos años, de hecho las dos únicas reformas que variaron su contenido original, se implantaron como adiciones al Artículo 111 Constitucional.

Lamentablemente, ambas adiciones no estuvieron encaminadas a imprimir claridad y eficacia a las prevenciones sobre la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, muy por el contrario, dichas modificaciones se constituyeron en un verdadero oprobio jurídico atentatorio contra el principio de inamovilidad judicial, y no sería exagerado decir, contra el régimen democrático y de legalidad que proclama la propia Ley Fundamental.

La primera de las adiciones a que nos venimos refiriendo, fue sugerida por Alvaro Obregón, sin tener aún el carácter de Presidente, sino apenas de candidato presidencial, por oficio dirigido al Congreso de la Unión de fecha 19 de abril de 1928. Tal sugerencia o proposición que jurídicamente no podría considerarse como iniciativa, pretendía fundarse en diversas apreciaciones muy subjetivas y caprichosas, tendientes a demostrar la conveniencia de obviar el juicio político o de responsabilidad contra los funcionarios Judiciales de la Federación y locales del Distrito y Territorios Federales y reemplazarlo por un procedimiento en el que debía ponderarse "en conciencia" su "mala conducta". En el fondo Obregón no pretendió sanear la Administración de Justicia, como aparentemente lo manifestó, sino sujetar a dichos funcionarios a la voluntad presidencial mediante el amago o la extorsión de ser destituidos de sus cargos. Para corro-

borar estas someras consideraciones, nada más elocuente que la propia "exposición de motivos" de tal proposición de adición constitucional.

En dicho documento, el famoso manco de Celaya decía: "Ciudadanos que observan una conducta honesta en la vida privada, dejan frecuentemente de practicar estas virtudes cuando llegan a un puesto público, por todos los halagos y oportunidades que los puestos públicos de significación traen consigo, y si estos funcionarios se ven asegurados por una impunidad previa, más fácilmente quebrantan los fueros de la moral. En cambio, cuando un funcionario público sabe que puede ser despojado de su empleo si no lo sirve con honestidad y eficiencia y que puede sufrir el castigo correspondiente, constituye una garantía mayor que el mismo funcionario que sabe de antemano que ni aun la voz pública de sus malos manejos puede determinar su separación del puesto que desempeña. Esta última situación es la que propiamente ha imperado respecto de los jueces bajo la Constitución de 1917, con la garantía ilimitada de la inamovilidad judicial. Las pruebas efectivas que requiere el juicio Constitucional de responsabilidad-las cuales en muy raras ocasiones podrán presentarse en contra de los jueces-han hecho de la inamovilidad judicial una positiva impunidad. Yo creo que el proceso para deponer a un juez por mala conducta no debe estar sometido a disposiciones infranqueables. Por esta virtud, mi proyecto de reformas considera, que aún cuando debe de respetarse la garantía de la inmovilidad judicial, por ser una conquista de la doctrina Constitucional incorporada por la Revolución a nuestro Código Político, el procedimiento para garantizar a la justicia contra la mala conducta de los jueces debe ser más expedito y accesible. La enmienda del Artículo III que propongo da al Presidente de la República la facultad de acusar ante la Cámara de Diputados

la mala conducta de los Ministros de la Suprema Corte, Magistrados del Tribunal Superior y Jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y Territorios, independientemente del juicio constitucional de responsabilidad a que están sujetos los funcionarios públicos. En caso de que la Cámara de Diputados y después la de Senadores consideren justificada la acusación, funcionando ambas Cámaras como jurados de conciencia, quedará privado de su puesto el funcionario acusado." (241)

Esta proposición del general Obregón, fue llevada al rango de disposición constitucional por un Congreso y unas legislaturas locales dóciles a los designios de quien sería el jefe máximo de una Nación todavía joven e inmadura políticamente.

Efectivamente, en el Diario Oficial de fecha 20 de agosto de 1928, se publicó el nuevo texto del Artículo 111 Constitucional, cuyo contenido no varió mayormente del que originalmente contemplaba el texto constitucional de 17, con la salvedad de que se le agregó un párrafo sexto, que a la letra rezaba: "El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios; y de los jueces del orden común del Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos, si la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después, declaran, por mayoría absoluta de votos, justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación". (242)

(241) "Diario de los Debates", publicación de 25 de abril de 1928.

(242) D.O.F. de 20 de agosto de 1928.

La facultad que derivaba de este párrafo es verdaderamente inusitada en todo regimen democrático que entre sus características ostente la respetabilidad de los jueces, pues coloca a los funcionarios judiciales en una situación realmente lastimosa e indignante y desde luego implica un oprobio para los tribunales y la nugatoriedad del principio de inmovilidad judicial.

El maestro Burgoa opina al respecto: "Este párrafo es un baldón para nuestro orden jurídico y un atentado a la independencia de los jueces, principalmente de los ministros de la Corte, pues los supedita al titular del Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión a través del constante amago que a manera de espada de Democles se cierne sobre su investidura si no se pliegan a las consignas que el Presidente de la República pudiese darles, sin que para hacerlas ineficaces o para mantener al funcionario judicial en su cargo, sean operantes las dos Cámaras que integran dicho cuerpo legislativo, pues dentro del regimen presidencialista que fácticamente existe en México, aquél ha dejado de ser en nuestra realidad política un órgano estatal de enfrentamiento y equilibrio constitucionales." (243)

Como hemos indicado, la crítica principal que puede hacerse a la adición constitucional que tratamos, es la de que, constituye un dispositivo que sujeta a la voluntad presidencial o congresional la independencia de los miembros del poder judicial, y siguiendo a Burgoa: "podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que sin la independencia judicial, no como elemento que segregue a los tribunales de los demás órganos estatales, sino como responsabilidad

(243) Burgoa, Ignacio. Ob.Cit., p.562-3.

a la investidura de los jueces y a su criterio, no sólo no puede funcionar el regimen democrático, sino que se posibilita la entronización de la dictadura presidencial o congresional con grave ultraje para los derechos de los gobernados e infame afrenta para el pueblo en general. Estos nefastos fenómenos los propicia el párrafo sexto del Artículo 111 de la Constitución que fue agregado a este precepto por adición de 14 de agosto de 1928* pues ni la Ley Fundamental del 57, ni el proyecto de don Venustiano Carranza, ni los constituyentes de Querétaro cometieron tan tremendo atentado contra la democracia y el principio de división o separación de poderes como el que encierran las disposiciones contenidas en el párrafo señalado". (244)

Habiendo establecido las consideraciones pertinentes, en relación a la primera de las dos adiciones constitucionales de que fue objeto el numeral 111 de la Constitución de 17, antes de la trascendental reforma de 82, es momento oportuno para referirnos a la segunda de dichas adiciones.

Esta última adición, apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de septiembre de 1944 y su contenido se encuentra en estrecha relación con la anterior adición de 1928, pues versa sobre el mismo tema.

Ciertamente, esta reforma constitucional agregó un párrafo séptimo al Artículo 111 del Código Fundamental, entonces vigente. Párrafo que precisaba textualmente, en relación a la petición presidencial de destitución de los miembros de la judicatura, que: "El Presidente

* Recordamos que la publicación de esta adición se efectuó en el D.O.F. de 20 de agosto de 1928, ver Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales" Ob.Cit., pp.563-4.

de la República, antes de pedir a las Cámaras de destitución de algún funcionario judicial, oír a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud". (245)

Como es claro de observar, esta nueva adición en lugar de subsanar los ya de por sí graves errores del Artículo 111 Constitucional, no hizo sino empeorar el sistema de responsabilidades, empañando la débil luz de una separación y equilibrio de poderes.

En efecto, tal pareciera que en todo tiempo se ha dado por hecho el tremendo y temerario poder presidencial para decidir en última (o mejor dicho en única) instancia, sobre la remoción o la vigencia en el cargo de los altos funcionarios de la federación que teóricamente gozan de independencia o incluso, de inamovilidad, como ocurre en el caso de los funcionarios judiciales.

Consideramos imperdonable que las legislaturas de 1928 y 1944, hayan elevado a rango constitucional las adiciones de los párrafos sexto y séptimo al Artículo 111. Como apreciamos también inadmisibles que el Ejecutivo Federal escuche en lo privado, o lo que es lo mismo, valore en secreto, la exposición de razones que en propia defensa, manifieste el funcionario judicial a quien presuntamente se le impute la "mala conducta", que pudiera eventualmente justificar su destitución, pues estimamos que tal caso es un asunto de interés público, por cuanto que la "mala conducta" debe referirse a hechos que dañen o ataquen a la sociedad en sí misma y no a la persona del Ejecutivo Federal o a otra en particular.

(245) D.O.F. de 8 de octubre de 1974.

Concluimos nuestro razonamiento, afirmando que en todo caso el Presidente de la República no tendría para que escuchar al funcionario judicial de que se trate, pues la valoración de la mala conducta en los términos del propio artículo que comentamos corresponde al Congreso de la Unión. Por otra parte nos encontramos justificable que el Ejecutivo Federal sea el titular exclusivo de la "Acción Petitoria" de destitución, pues en el orden de nuestro régimen democrático esta facultad debiera formar parte en estricto sentido de la "acción popular", es decir que en todo caso la ciudadanía es la que debería de someter a la consideración de las Cámaras la destitución del funcionario judicial por "mala conducta".

Por todas estas razones, estimamos que las dos adiciones al texto del Artículo 111 Constitucional, fueron absolutamente reprobables. En este sentido cabe apuntar que el Juicio Político, no debió ser reemplazado, ni deberá serlo jamás por el antidemocrático procedimiento de la "mala conducta" que apuntaba el malhadado Artículo 111 Constitucional y que afortunadamente, con la multitudada reforma de 82, ha quedado proscrito de nuestro derecho jurídico-positivo, quedando únicamente como un funesto antecedente en la historia del Constitucionalismo nacional.

V.4 La Reforma de 1982 al Título Cuarto Constitucional.
(Nuevo Regimen de Responsabilidades de los
Servidores Públicos)

En el año de 1982, el marco jurídico del regimen de responsabilidades de los servidores públicos fue analizado a fondo y en forma, junto con otros importantes rubros o materias, durante la intensa consulta popular, llevada a cabo en la campaña que para alcanzar la primera magistratura del país, desarrolló el licenciado Miguel de la Madrid, al recoger como un ingente reclamo del pueblo la necesidad y urgencia tanto de instrumentar medios adecuados, como de poner en práctica cuantas medidas fuesen necesarias para el eficiente y honesto manejo de los recursos de la nación, a fin de combatir la corrupción. Este hecho dió origen a una de las siete tesis fundamentales propuestas por el candidato: la de "Renovación Moral de la Sociedad".

Pudo constatarse así que el sustento legal de las responsabilidades, especialmente en lo concerniente a las de carácter político y las de naturaleza penal, resultaba desarticulado e impreciso, propiciando la realización de conductas inmorales e ilícitas y por ello lesivas a los valores éticos de la colectividad nacional.

De esta guisa, una de las principales acciones ordenadas por el licenciado Miguel de la Madrid, ya en ejercicio del cargo de presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, para el cual fue electo, consistió en adecuar el orden normativo del país a esas exigencias y requerimientos de carácter popular, habiendo surgido así, lo que con acierto se denominó el "marco legislativo para el cambio".

En el esquema de este marco legislativo destaca por su importancia, la actualización del régimen de responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos, verdadero inicio de la integración del derecho disciplinario del Estado.

Al justificar la necesidad y urgencia de introducir una modificación integral y de raíz al Título Cuarto Constitucional, textualmente se enfatizó que "las leyes vigentes han sido desbordadas por la realización que la conciencia nacional exige erradicar. Si la renovación moral que ordena el pueblo de México ha de cumplirse hay que empezar renovando las leyes e instituciones que tutelan la realización de nuestros valores nacionales..." (246)

También se afirmó: "Hay que establecer las normas que obliguen con efectividad al servidor público con la sociedad, para que sus obligaciones no se disuelvan; y para que el comportamiento honrado prevalezca. Se necesitan bases nuevas por las que la sociedad recurra al derecho y no se vea forzada a quebrantarlo para obtener del gobierno lo que en justicia le corresponde, para que los recursos económicos nacionales aumenten el bienestar del pueblo." (247)

Y en referencia concreta a la Responsabilidad Política se puntualizó que "El crecimiento económico y social ha obligado a la expansión no sólo del gobierno sino también de las actividades del Estado. Hay una amplia variedad

(246) "Exposición de motivos de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones al título Cuarto Constitucional", en "Revista de Administración Pública", Nos. 57-58, enero-junio de 1984, Ediciones INAP, México, D.F., 1984. P.168.

(247) Ibidem.

de servidores públicos cuya conducta es susceptible de responsabilidad política, pero que ella no está reconocida por nuestro ordenamiento Constitucional. El dinamismo en la evolución de la sociedad hace irrazonable preveer casuísticamente, a nivel constitucional, los cargos públicos que puedan comportar responsabilidad política, además de los que establecen los términos vigentes de la Constitución. La actualización de estas responsabilidades de acuerdo con el desarrollo del país, con la evolución del Estado y con las demandas políticas del pueblo corresponden al poder legislativo Constituido". (24E)

Esta acción legislativa tuvo su enfoque en las siguientes cuatro etapas, que citamos en orden de importancia:

a) Modificaciones, reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 28 de Diciembre de 1982.

En esta fase conviene destacar que se reformó totalmente el Título Cuarto, y además se introdujeron reformas a varios preceptos de la Constitución para adecuarlos a los términos actuales de este título, a saber dicha reforma operó sobre los artículos 22, 73 fracción IV, base 4o., 74 fracción V, 76 fracción VIII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Expedición de una nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos difundida en el Diario Oficial de la Federación de 31 de Diciembre de 1982, que abrogó a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios

(24E) Idem. p.169.

y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, que había sido editada en el Diario Oficial de 4 de Enero de 1980.

c) Reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, divulgadas en el Diario Oficial de 5 de Enero de 1983.

En este punto debe hacerse notar también que el Título Décimo de este Código, que actualmente se denomina "delitos por servidores públicos", se reformó totalmente.

d) Reformas a los artículos 1916 y 2116, y adición de un artículo 1916-Bis, al Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, publicados en el Diario Oficial de 31 de Diciembre de 1982.

Como ya quedó anotado, el Título Cuarto de la Constitución Política fue objeto de una reforma integral, tanto más requerida cuanto que de 1917 a 1982, a más de sesenta años de vigencia y en un país en pleno y creciente desarrollo, sólo había sido modificado uno de sus preceptos, y ello de manera incomprensiblemente negativa para la regulación de procedimientos de muy remota aplicación.

Fue de esta manera como la Reforma Constitucional de 82, introdujo al derecho positivo el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos, cuyo marco jurídico fundamental quedó prescrito en los artículos 108 a 114 del Código Fundamental, cuyos términos podrán consultarse en el correspondiente anexo de este trabajo.

V.5 La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos de 1982.-

El ordenamiento reglamentario del referido Título Cuarto Constitucional lo constituye la "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos" cuya iniciativa fue propuesta por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, destacándose en la exposición de motivos correspondiente los siguientes preceptos: "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 les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus Derechos. El régimen vigente de responsabilidades de los servidores Públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Dere-

cho". (249)

En otro renglón de dicha exposición de motivos se afirma: "Esta iniciativa propone reglamentar dicha propuesta de reformas constitucionales a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

La Legislación vigente establece un juicio de carácter político para quienes tienen responsabilidad por el despacho de intereses públicos fundamentales. Pero hay una laguna legislativa respecto a las obligaciones que debe seguir todo servidor público frente a la sociedad y el Estado, así como respecto a las responsabilidades por su incumplimiento, y las sanciones y los procedimientos administrativos para aplicarlas". (250)

Precisadas estas significativas ideas que apuntalaron la iniciativa de la ley que comentamos, juzgamos oportuno pasar a referirnos al contenido, propiamente dicho, de tal ordenamiento.

En primer término, debemos indicar que el cuerpo dispositivo a que nos estamos refiriendo, se encuentra dividido en cuatro Títulos; el primero de ellos destinado a las disposiciones de carácter general; el Título segundo

 (249) "Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos" en "Revista de Administración Pública" Ob.Cit. p.177.

(250) Ibidem.

está integrado por las disposiciones reguladoras de los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia. El tercero está dedicado a las responsabilidades administrativas y el Título Cuarto a la materia de registro patrimonial de los servidores públicos.

En materia de Responsabilidades Políticas, se desarrollan en la ley los principios definidos por el Título Cuarto de la Constitución en donde claramente se establecen cuales son las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, indicando, asimismo, las sanciones correspondientes que, por lo tanto, también son políticas (destitución o inhabilitación).

La Ley regula los diferentes tipos de responsabilidad en el servicio público, habiéndose suprimido la distinción de los altos funcionarios y empleados públicos, substituyéndose, como oportunamente lo hemos indicado por la expresión "Servidores Públicos". A pesar de lo cual, la responsabilidad en que pueden incurrir éstos, es diferente, atendiendo a la importancia de su jerarquía pues en este sentido podemos imaginarnos una figura piramidal en cuya base se encuentren todos los servidores públicos sujetos a responsabilidad administrativa, en un estrato superior la sujeción a responsabilidad penal, con la modalidad del procedimiento de "declaración de procedencia" para aquellos que detentan fuero y, en la cúspide, a quienes se encuentran sujetos, podríamos decir, a una responsabilidad por triplicado, es decir, administrativa, penal y política.

Por lo que respecta al juicio político, mantenido en la ley, se sigue el procedimiento bicameral, correspondiéndole a la Cámara de Diputados actuar como órgano de acusación y a la Cámara de Senadores fungir como jurado de Sentencia.

El Artículo 7o. de este ordenamiento, establece las causales de juicio político, entre las que destacan por su novedad, las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal, y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y de Distrito Federal.

En cuanto a la declaración de procedencia se observa su carácter unicameral, conociendo de la misma tan sólo la Cámara de Diputados, a fin de que sea expedita, toda vez que no tiene carácter jurisdiccional, pues no resuelve el fondo de la cuestión planteada, sino que, sin prejuizar, remueve un obstáculo como requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción penal en contra del presunto responsable.

Una verdadera innovación introducida por este marco legislativo es la que se refiere a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos que a todas luces hacía falta en nuestra legislación.

El objetivo fundamental es establecer claramente "las bases de la responsabilidad administrativa a la que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, y parcialidad, economía y eficacia, que orientan a la administración pública federal y garantizan el buen servicio público". (251)

Las responsabilidades administrativas son autónomas del procedimiento político y del penal, dándole al presunto

(251) Idem, p. 178.

responsable las garantías constitucionales consignadas en los artículos 14 y 16.

Además, y punto importante es que se permite una vía expédita para sancionar las faltas administrativas, independientemente de que puedan ser sancionadas penalmente, pero queda claramente establecido que no se podrá castigar dos veces la misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.

Todo el Título Tercero de esta Ley está destinado a las responsabilidades administrativas y el Primer Capítulo se refiere específicamente a lo que podríamos considerar el catálogo de obligaciones o el código de conducta al cual deben sujetarse todos los servidores públicos. Este hecho, en nuestro concepto, es uno de los más grandes avances no solo en la legislación mexicana sino en la legislación mundial en materia de responsabilidades en el servicio público, pues claramente define cuales son las conductas a las que deben sujetarse los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Con el objeto de transparentar la acción en el servicio público, se instrumenta también por esta ley de responsabilidades, la oportunidad de que los ciudadanos o incluso los propios servidores públicos, puedan quejarse cuando se violen las obligaciones o las conductas marcadas en ella. Esto último se hace a través de las oficinas de quejas y denuncias que se establecen en todas las dependencias y entidades, y en las que cualquier ciudadano puede presentar su queja o denuncia a efecto de que la misma sea investigada y en su caso, se sancione al servidor público que haya incumplido sus obligaciones.

El Artículo 47 de la Ley es el que define en sus 22 fracciones, dichas obligaciones de los servidores públi-

cos, constituyendo así un Código de conducta. Finalmente, el Título Cuarto de la Ley se refiere al registro patrimonial de los servidores públicos, lo cual nos obliga a comentar que, si bien dicho registro existía en la legislación anterior, ahora se le da un nuevo impulso, con objeto de modernizarlo. En primer lugar se evita la innecesaria obligación para el total de los servidores públicos de presentar su declaración de situación patrimonial, lo cual hacía que dicho registro resultara francamente inmanejable. Ahora sólo deberán presentar tal declaración los servidores públicos que por la importancia del cargo, toman decisiones no tan sólo económicas, sino también administrativas, es decir, desde el nivel de Jefe de Departamento hasta llegar al de Presidente de la República y cargos similares en la administración pública paraestatal.

Asimismo, se establece la obligación de presentar anualmente, durante el mes de mayo, un estado de modificación patrimonial con el objeto de que la autoridad correspondiente pueda en cualquier momento hacer las verificaciones pertinentes.

En suma, el objetivo buscado con esta modernización de la declaración de situación patrimonial, es que pase de ser un archivo muerto a convertirse en un instrumento verdaderamente preventivo en contra de la corrupción, y que a la vez contribuya en la persecución del nuevo delito de enriquecimiento ilícito, que substituye a la laguna que existía como la falta administrativa de "enriquecimiento inexplicable", que contemplaba la anterior legislación.

V.6. Causales de Juicio Político.-

Las causas que por disposición de la Ley Suprema pueden originar o motivar la iniciación del procedimiento del Juicio Político, no son las mismas para todos los Servidores Públicos que se encuentran circunscritos a la responsabilidad de naturaleza política.

Efectivamente, según lo preceptuado por la Fracción I del Artículo 109 Constitucional, se impondrán mediante juicio político las sanciones indicadas en el Artículo 110 (de la propia constitución) a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Sin embargo, al consultar lo previsto por el Artículo 110 Constitucional observamos que dicho precepto además de establecer en su párrafo primero la enumeración de aquellos servidores públicos que se hallan sujetos a juicio político de conformidad con la prevención del Artículo 109, es decir por actos u omisiones que afecten al interés público fundamental y a su buen despacho, dispone en su párrafo segundo la procedencia del mismo procedimiento (juicio político), por violaciones graves a la constitución y a las Leyes Federales cuando éstas sean cometidas por los Gobernadores Estatales, Diputados o Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

Es decir que la Ley Fundamental ha establecido en su texto vigente dos distintos tipos de causales del juicio político, según se trate de la calidad del servidor público presuntamente responsable políticamente.

a. **El Interés Público Fundamental y su buen Despacho.-**

Bajo este sofisticado rubro la ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, establece en su numeral sexto la procedencia del juicio político, en contra de los servidores públicos aludidos por el primer párrafo del Artículo 110 de la Constitución General de la República. Particularizando el Artículo Séptimo de la misma ley, que "Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

I. El ataque a las instituciones democráticas;

II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;

III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV. El ataque a la libertad de sufragio;

V. La usurpación de atribuciones;

VI. Cualquier infracción a la constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación a uno o varios Estados de la misma o a las sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

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

VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal". (252)

(252) "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", D.O.F. 31 de diciembre de 1982.

La enumeración de estos supuestos, como causas generadoras de juicio político tiene amplios antecedentes en nuestra historia legislativa en materia de responsabilidades. En orden regresivo, es de observarse que la Ley de Responsabilidades de 1980 estableció en su Artículo 3º, que los delitos oficiales de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal son los actos u omisiones, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, excepto cuando dichos actos u omisiones estén tipificados como delitos comunes en el Código Penal o en otra Ley. Nótese que es en este párrafo donde se pone de manifiesto la definición de que un delito oficial es aquel que redunde en perjuicio del interés público y del buen despacho, señalándose expresamente como tales:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;
- III. El ataque a la libertad de sufragio;
- IV. La usurpación de atribuciones;
- V. Cualquier infracción a la constitución y a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VI. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;
- VII. En general, los demás actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes". (253)

(253) "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados", D.O.F. de 4 de enero de 1980.

Por su parte, la Ley de Responsabilidades de 1940 enunciaba su Título Segundo como: "De los delitos y faltas oficiales", particularizando en su Artículo 13, que "son delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;
- III. El ataque a la libertad de sufragio;
- IV. La usurpación de atribuciones;
- V. La violación de garantías individuales;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales, cuando causen perjuicios graves a la federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior". (254)

En cuanto a la Ley de Responsabilidades de 6 de junio de 1896, es de señalarse que en ninguna parte de su articulado describe cuales actos u omisiones son los que podían reputarse como delitos oficiales. Sin embargo, su antecesora, es decir la ley sobre delitos oficiales de 3 de noviembre de 1870, sí definió con precisión los delitos considerados oficiales, haciéndolos consistir en actos determinados tales como: "El ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo federal; a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones; la violación de garantía individual, así como cualquier infracción de la Constitución o de las leyes federales, que revistiera carácter de gravedad". (255)

(254) "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados", D.O.F. de 21 de febrero de 1940.

(255) "Ley Orgánica del Artículo 103 de la Constitución, sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación", D.O.F., 3 de noviembre de 1870.

De esta forma si confrontamos las causales de responsabilidad oficial previstas en las anteriores leyes de responsabilidad, con las que actualmente prevée nuestra vigente ley de la materia, para la iniciación de juicio político, podemos apreciar que su contenido esencial no ha variado mayormente y en algunos casos su inclusión en el actual texto legal ha sido literal transcripción de los ordenamientos precedentes.

Es interesante destacar que lo especial del procedimiento político cobra mayor relevancia en lo atinente a las causas de su instauración que como hemos citado, actualmente se contemplan por el Artículo Séptimo de la Ley de Responsabilidades y que esencialmente coinciden con las conductas que antiguamente eran denominadas "Delitos Oficiales". En efecto, tratándose del juicio político, podemos observar que el legislador hizo a un lado el "Nullum Crimen Sine Lege", o sea el establecimiento de tipos penales específicos definidos; para dar paso a un catálogo de actos y omisiones que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, actos u omisiones cuya descripción es genérica, desleída, vaga y por lo mismo, amplísima en su concreción fáctica, sujeta a la interpretación "caprichosa" del juzgador que lo es en este caso el Congreso de la Unión.

Esta última afirmación, ciertamente encuentra respaldo en la realidad jurídica de nuestro derecho positivo, pues textualmente la parte final del propio Artículo Séptimo dice: "El Congreso de la Unión, valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la Legislación Penal", (256)

(256) "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", D.O.F., 31 de diciembre de 1982.

Lo preceptuado por este artículo, en cuanto al juicio político se refiere, pone de relieve su diferencia con el de naturaleza penal y precisa hasta donde llega la responsabilidad política y donde comienza la penal.

Afirmamos que los actos y omisiones a que alude el numeral Séptimo de la Ley, como causales de Juicio Político, no constituyen delitos propiamente dichos y por lo tanto escapan a las reglas de la tipicidad penal. Sin embargo, todas esas conductas y omisiones, pudieramos decir que tienen como denominador común la preservación de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho. Es decir que en estos supuestos el bien jurídico tutelado es el interés público y su buen despacho.

En este sentido, cabría precisar qué se entiende por interés público. Al efecto, hacemos notar que se trata de un término compuesto por dos vocablos: interés, del latín "interesse" que significa "lo que es importante" y público también del latín "publicus" que se refiere a "aquello que pertenece al pueblo", es decir, que al unir convenientemente ambas connotaciones obtendremos como resultado que el término "interés público" expresan aquello que tiene importancia para el pueblo en general, o sea lo que importa al pueblo.

Es necesario subrayar que los actos u omisiones de los servidores públicos de alta jerarquía que sean cometidos en el ejercicio de sus funciones y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho son infracciones de carácter político que a diferencia de la precisión y objetividad característica de los tipos penales, se distinguen por su vaguedad e imprecisión y cuya tipificación depende en buena medida, de los criterios imperantes entre los miembros de las Cámaras del Congreso de la Unión.

De este modo, la ambigüedad en la definición de las conductas enumeradas por el Artículo Séptimo de la vigente Ley de Responsabilidades como causales de juicio político, representan en puridad jurídica un serio problema para legitimar la viabilidad de dicho procedimiento.

Efectivamente, si en resumen será el Congreso de la Unión el único que en conciencia y a criterio propio determinará la existencia y gravedad del acto u omisión que lesione el interés público fundamental o su buen despacho, la enumeración de las fórmulas genéricas que presumiblemente tutelan ese bien jurídico, no significa de ninguna manera la seguridad jurídica del inculpado, pues resulta evidente que en la realidad política de nuestro tiempo y considerando el control partidista que de hecho existe en ambas Cámaras del Congreso, llegado el caso éstas emitirán su dictámen de acuerdo con la "consigna política" que les instruya el órgano político-partidista a que pertenecen mayoritariamente sus miembros.

También es claro que al existir notoria imprecisión conceptual en las causales de juicio político, se afecta gravemente el espíritu democrático de la "Acción Popular", como instrumento de control sobre la actuación de los servidores públicos más representativos de nuestro sistema político. Ello es así, si atendemos a que el último párrafo del Artículo 109 Constitucional al establecer la normatividad operativa de dicha figura, exige la más estricta responsabilidad y la presentación de elementos de prueba por parte del ciudadano que pretenda formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión sobre aquellos hechos que eventualmente puedan dar origen al procedimiento de juicio político, entre otros, lo cual hace de muy remota concreción fáctica la presentación de este tipo de denuncias.

Dicho con otras palabras, la ambigüedad que se aprecia en las causales de juicio político, las convierte en impro- bables, es decir en indemostrables para el ciudadano común y corriente, en quien recaerá la totalidad de la carga de la prueba, en los términos prescritos por el artículo 109 constitucional (para el muy remoto caso de que se presente la denuncia correspondiente).

Con apoyo en las anteriores reflexiones, podemos concluir que merced a la señalada imprecisión de las conduc- tas que dan origen al juicio político así como a su libre interpretación y valorización por parte de los congresistas, es que el procedimiento de referencia se presenta en nuestra realidad jurídico-política como un instrumento para remover o inhabilitar a servidores públicos de alta jerarquía, por razones de índole política encubiertas de legalidad al argumentarse la incompetencia, negligencia, arbitrarie- dad o deshonestidad de los sujetos enjuiciados.

En este sentido y a pesar de que el procedimiento de juicio político se encuentra ajustado a las garantías que consagra el Artículo 16 Constitucional, por su natura- leza materialmente jurisdiccional, así como a los principios procesales de expeditéz, imparcialidad y audiencia, conside- ramos poco probable que el servidor público contra quien pudiera iniciarse este procedimiento, resulte airoosamente librado de ser destituido de su cargo e inhabilitado para ocupar otro, sobre todo, si esa medida política es decidida de antenano por el grupo gobernante y únicamente se pretende legitimarla a través del juicio político.

b Su Analogía con los anteriores Delitos Oficiales.-

Revisando los diversos precedentes de naturaleza constitucional y legal que han tenido vigencia normativa en materia de responsabilidades de los ahora llamados "servidores públicos", hemos podido apreciar que los actos y omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, es decir, las actuales causales de juicio político, tienen su fuente analógica más significativa e inmediata en lo preceptuado por el artículo 3° de la Ley de Responsabilidades de 1979.

Efectivamente, dicho precepto legal, con carácter enunciativo hace una enumeración de aquellas conductas (todas ellas de naturaleza política), que eventualmente pueden configurar un delito oficial; ataque a las instituciones democráticas, violaciones graves a la constitución, ataque a la libertad de sufragio, violación sistemática a las garantías individuales, usurpación de funciones, y varias más. Pero lo más importante es que precisa el concepto general de que los delitos oficiales son todos los actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, no definidos como delitos comunes, en otras leyes. Es importante destacar, que este tipo de conductas autorizaba al Senado, tratándose de los altos funcionarios y al jurado popular respecto a los demás funcionarios, a destituirlos e inhabilitarlos de cinco a diez años para ocupar otro cargo, en caso de resultar responsables en el procedimiento correspondiente.

Fue este precepto, acabado de citar, el que introdujo claridad al sistema de responsabilidades en el Derecho Mexicano, dejando totalmente claro que los hechos u omisiones que para todos los funcionarios federales y muy especialmente para los altos funcionarios eran delitos

oficiales, no comprendían los consignados en los códigos penales, sino todos aquellos que dañaran al interés público a juicio de la mayoría de los miembros de la Cámara de Diputados, a formular la acusación, y de los dos tercios de los miembros del Senado al actuar como gran jurado.(257)

En este sentido es interesante señalar algunos aspectos sobre la naturaleza jurídica de los "delitos oficiales" a que se refería la Ley de Responsabilidades de 1940.

Al decir del maestro González Oropeza, esta Ley de Responsabilidades "provocaba confusiones entre la naturaleza de los delitos oficiales y comunes. De esta manera la Ley de 1940 era una ley de índole penal que tipificaba delitos cualificándolos en razón del sujeto activo. En el caso de los diputados Pedro Téllez Vargas, Carlos Madrazo y Sacramento Joffre de 1945, se dictaminó por la sección instructora del Gran Jurado que, a pesar de que una conducta estuviera tipificada en la Ley de Responsabilidades no por ese solo hecho se debía considerar como un delito oficial y proseguirse en consecuencia, un juicio político". (258) El dictamen correspondiente se refería a que debían entenderse por delitos oficiales: "Los que comete el funcionario o empleado público, relacionados directamente con la función inherente al cargo que desempeña, de modo que el delito oficial se configura por la actividad ilícita del funcionario o empleado público realizada dentro de la función o con motivo de ella, y que viola la ley que señala las atribuciones inherentes al cargo que desempeña".(259)---

(257) Cfr. Carrillo Flores, Antonio, Ob.Cit., p.20.

(258) González Oropeza, Manuel, Op.Cit., p.98.

(259) Ibidem.

Con antelación a estas consideraciones, la Suprema Corte de Justicia habfa sustentado ya, desde 1929, su criterio respecto a los delitos oficiales afirmando que éstos "tienen un carácter propio, distinto fundamentalmente de los que castiga el Código Penal; la acción por ellos sólo existe respecto de los altos funcionarios a quienes se refiere el Artículo 108 Constitucional, y sólo pueden castigarse con la destitución y la inhabilitación; pero el Derecho penal, para ejercitar la acción de responsabilidad por delitos cometidos en ejercicio de funciones públicas, no distingue si el delincuente es alto funcionario o simple empleado, ni limita el castigo a las penas de inhabilitación o destitución; por tanto, la responsabilidad constitucional es distinta de la responsabilidad regida por el Código Penal..." (260)

Por otra parte, es oportuno señalar que desde el Decreto de 3 de noviembre de 1870, por el cual se difundió la Ley sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, las faltas graves cometidas por los servidores públicos en el abuso o negligencia de sus funciones se han denominado como "delitos oficiales" y con base a este término se ha exigido por autores como Don Raúl F. Cárdenas, que tales delitos sean claramente tipificados.

Sin embargo, consideramos que no es factible obsequiar tal exigencia, puesto que los llamados delitos oficiales son infracciones graves de índole política, cuya decisión corresponde al Congreso de la Unión, órgano político que impondrá, en su caso, una sanción de la misma naturaleza.

Esto es, que al no tener los delitos oficiales un contenido penal, sino político, es imposible la precisión típica

(260) "Seminario Judicial de la Federación" Quinta Época, LXXVII, 31 de diciembre de 1929, p.1473.

de tales delitos, puesto que la política desborda al derecho y la realidad desborda a ambos. De aquí que el fenómeno político que se relaciona con la responsabilidad adquiera un carácter ético o moral que escapa a las determinaciones indubitables de los textos legales.

Bajo el tenor de las consideraciones retrospectivas que sobre la conceptualización de los "delitos oficiales", hemos consignado en este apartado de nuestro trabajo, es dable concluir que dicho término provocó malos entendidos e interpretaciones poco afortunadas, al amparo de las leyes sobre responsabilidades de los funcionarios públicos anteriores a la de 1982, que justificadamente lo abandonó, evitando así las connotaciones negativas que históricamente había tenido el término en cuestión.

c. Manejo Indebido de Fondos Federales.-

En los términos del segundo párrafo del Artículo 110 Constitucional y del mismo párrafo Artículo 5º de la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos, los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución Federal y a las Leyes Federales emanadas de aquella, así como por el manejo indebido de fondos y recursos económicos federales. Sin embargo, ni la Ley Fundamental ni la Reglamentaria determinan que debe entenderse por "manejo indebido de fondos y recursos económicos federales", lo cual se traduce en un serio problema de interpretación, puesto que si por recursos económicos federales, debemos entender, incluso, todos los bienes muebles e inmuebles del Estado, además del numerario contemplado en las diversas partidas presupuestales del gasto público federal, que anualmente se destinan

a apoyar o financiar planes y programas de desarrollo de los Estados federados, es claro que el precepto pudiera considerarse excesivo ya que un número ilimitado de situaciones pudieran quedar encuadradas en el mismo.

Ejemplo de esas situaciones podrían ser: el empleo de vehículos y maquinaria de propiedad federal, por parte de los Gobernadores, Diputados, y Magistrados Locales, con fines particulares y distintos a los encomendados a su función pública, o bien la utilización de bienes inmuebles propiedad de la federación, para satisfacer intereses personales de tales servidores públicos, etc.

De cualquier manera, resulta evidente que aún cuando es el pueblo el que en ejercicio de su derecho de acción popular, tiene la posibilidad de denunciar todos aquellos hechos que en su opinión constituyen un caso de manejo indebido de fondos y recursos económicos federales, la procedencia de esas denuncias, dependerá no del criterio utilizado por los voceros de la opinión pública, por autorizado que parezca, sino en todo caso, del concepto de "moral pública" imperante en la mayoría de miembros de la Cámara de Diputados, puesto que serán éstos quienes en última instancia valorarán, en conciencia, la existencia de los actos y omisiones que redunden en dicho manejo indebido de fondos y recursos económicos federales. Esto es así, en virtud de que es fácticamente imposible la expresa enumeración jurídica de todos aquellos conductos que pudieran recaer dentro de dicho supuesto.

Considerando la desmesurada amplitud que corresponde a la prevención que comentamos, así como la imposibilidad de estipular jurídicamente las conductas de Gobernadores, Diputados locales, que eventualmente pudieran entrañar el "manejo indebido de fondos y recursos económicos federales", es que nos atrevemos a considerar renca la posibilidad

de iniciar juicio político de carácter federal en contra de tales servidores públicos. En este sentido, creemos oportuno que sean los tribunales federales quienes con estricto sentido de justicia, fijen el alcance y limitaciones que correspondan a la expresión de "manejo indebido de fondos y recursos federales".

De otra parte, es importante advertir que uno de los aspectos fundamentales de todo régimen de responsabilidades de los servidores públicos, consiste precisamente en el establecimiento de mecanismos permanentes para controlar, vigilar y fiscalizar los recursos económicos y financieros de carácter público así como las operaciones relativas a los mismos.

Al respecto, es claro que la reciente creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en un régimen como el nuestro, constituye un avance considerable y ha desempeñado una función relevante en cuanto a la implantación, entre otros aspectos, de una disciplina que resultaba urgente en el ejercicio del presupuesto público. Esto último ha sido posible en virtud de que conforme al Artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor, corresponde a la Secretaría de la Contraloría de la Federación, entre otras atribuciones el planear, controlar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, así como inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, además de conocer e investigar los actos u omisiones de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones correspondientes y, en su caso, hacer las denuncias que procedan ante el Ministerio Público.

Ahora bien, es necesario tener presente que actualmente en México y a nivel constitucional, el auténtico control

permanente sobre el ejercicio del gasto público corresponde a la Cámara de Diputados por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda la cual se encarga de determinar las responsabilidades legales que resulten de su manejo indebido. Sin embargo, como se sabe esta última no ha logrado su cometido, debido principalmente al control que el partido hegemónico ejerce sobre ella y la Comisión de Vigilancia de la cual depende.

Así pues, a efecto de impedir que el control efectivo de la legalidad financiera del sector público se encuentre supeditado a eventualidades políticas-como ha ocurrido con las funciones encomendadas a la Contaduría Mayor de Hacienda y se corre el riesgo de que en un futuro, también ocurra con las correspondientes a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación-se hace indispensable que las funciones permanentes de control, vigilancia y fiscalización de los recursos económicos y financieros de carácter público se encomienden a un órgano autónomo.(261)

Efectivamente, de acuerdo con lo sostenido por cierto sector de la doctrina y siguiendo la experiencia del Derecho Comparado, es conveniente que en un futuro próximo el control sobre los recursos económicos federales se efectúe por un órgano autónomo, a fin de que dicho control sea más eficaz y real, en tal forma que llegue a tener el carácter de una auténtica auditoría externa.

En este sentido, el maestro Orozco Enríquez ha sostenido: "Al respecto y para evitar duplicidad, cabría pensar en que la mencionada Contaduría Mayor y la Secretaría de la Contraloría se fusionaran en un solo órgano que podría considerarse como auxiliar del Legislativo, tomando en cuenta que a este tradicionalmente le han correspondido las funciones de control apuntadas, pero garantizando

(261) Cfr. Orozco Enríquez, José de Jesús, Ob.Cit.:pp.126-8.

su autonomía funcional. Esto último podría obtenerse, por ejemplo, en la medida que su titular (habiendo sido nombrado directamente por el Congreso, o bien, mediante propuesta en terna del Ejecutivo) disfrute de las garantías equivalentes a las de los miembros del Poder Judicial, especialmente la relativa a la inamovilidad, pudiendo ser destituido previo juicio político, o en su caso de haber cometido algún delito, separado de su encargo previa declaración de procedencia, asimismo, sería necesario que se le dotara de los recursos técnicos, humanos y financieros para el óptimo ejercicio de sus funciones de control y para que puedan determinar eficientemente las responsabilidades derivadas de las irregularidades de la cuenta pública". (262)

Para finalizar estos comentarios y retomando la propuesta del segundo párrafo del numeral 110 de la Ley Fundamental, en cuanto a la procedencia de juicio político contra ciertas autoridades de las entidades federativas, conviene observar que si bien es cierto que el precepto en cuestión, al hacer consistir la responsabilidad que por este medio se percibe, no sólo en violaciones graves a la Constitución y a las Leyes Federales que de ella emanen, sino también en el "manejo indebido de fondos y recursos económicos federales" pareciera acercarse a la idea de delito penal, la verdad es que la raíz de este tipo de responsabilidad no ha de encontrarse en la perpetración de delitos, con corte al significado técnico de la palabra.

Ciertamente, si la Constitución ha de ser interpretada de modo que haya entre todas sus disposiciones la debida correspondencia y armonía, parece deber concluirse que el manejo indebido a que se refiere la disposición que comentamos, no debe ser constitutivo de uno de los delitos

previstos por el Título Décimo del Libro II del Código Penal, pues en estos casos habría lugar, eventualmente, al procedimiento de Declaración de Procedencia y no al de Juicio Político.

d. Violaciones Graves a la Constitución y Leyes Federales.-

Como indicamos al inicio de los comentarios al inciso anterior, también son causales de juicio político de carácter federal, contra Gobernadores de los Estados, Diputados y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, las violaciones graves a la Constitución Federal y Leyes que de ella emanen.

Sin embargo, conviene aclarar que actualmente no existe ninguna disposición legal que nos sirva de termómetro jurídico para medir o apreciar la "GRAVEDAD" de la violación de una ley Federal o incluso, a la propia Carta Magna. A pesar de lo cual, resulta lógico pensar, que dichas violaciones no deben revestir la gravedad de un ilícito penal, puesto que en este último caso se trataría de una causal del procedimiento de declaración de procedencia y no así del juicio político a que se refiere el presupuesto que estudiamos.

Como se ve, la conclusión a que llegamos en el párrafo anterior, deducida a la interpretación estricta y aislada de la disposición constitucional respectiva, sigue apareciendo injusta por lo excesivamente exagerada, pues conforme a ella, cualquier decisión, resolución o acuerdo que sean opuestos al citado ordenamiento, sujetarán a los mencionados funcionarios locales a la responsabilidad de que tratamos. Por consiguiente, adoptando un criterio lógico-jurídico, creemos que las "violaciones" a que aluden los párrafos, tercero del artículo 108 y segundo del artículo 110 consti-

tucionales, deberán traducirse, por lo menos, en los mismos actos y omisiones que redundan en perjuicio del interés público fundamental y que son descritos por el artículo séptimo de la Ley de Responsabilidades vigente.

A pesar de lo anterior, algunos autores como don Manuel Herrera y Lasso, señalan que la Constitución Federal impone a las entidades federativas ciertas obligaciones, y si no cumplen con ellas, los poderes del estado miembro incurren en "violaciones a la Constitución y leyes federales" ya sea por acción o por inacción. Estos casos son los siguientes:

"a) La vulneración de las garantías individuales (artículo 103-I), las que están consagradas en los primeros veintiocho artículos de la ley fundamental.

b) La invasión de la competencia de las autoridades federales (artículo 103-III).

c) Legislar contra el artículo 119 que indica que 'Cada Estado tiene obligación de entregar, sin demora, los criminales de otro Estado o del extranjero a las autoridades que los reclamen'.

d) Legislar contra las bases estaolecidas en el artículo 121 constitucional o contra las leyes federales que reglamenten las obligaciones mutuas de las entidades federativas en el campo de 'Actos públicos, registros y procedimientos judiciales'.

e) Cuando no cumplan o eludan las sentencias de amparo expedidas en su contra o 'no suspendan el acto reclamado, debiendo hacerlo' (Artículo 107, XVI y XVII).

f) Cuando contravengan las disposiciones de los tratados internacionales y leyes constitucionales, por ser superiores al orden local (artículo 133).

g) Cuando contravengan los artículos 40 y 41 de la Ley Suprema que asientan las decisiones jurídico-políticas de México.

h) Cuando no cumplan con la obligación establecida en la fracción XVII del artículo 27, que dice: 'El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases...' También deben crear los Estados la deuda agraria de la entidad federativa.

i) Si no participan a los municipios, de acuerdo con la fracción XXIX del 73, en los impuestos sobre energía eléctrica.

j) Cuando arreglen los límites internacionales, sin la aprobación del Congreso Federal (artículo 116).

k) El incumplimiento de sus obligaciones respecto de las reformas constitucionales (artículos 73-III, 3, 3 y 7; y 135).

l) Si violan algunas de las prohibiciones de los artículos 117 y 118 o se apartan de la estructura del artículo 115.

m) Si no entregan sin demora los criminales de otro estado o del extranjero a las autoridades que lo solicitan (Artículo 119)."

V.7. Sujetos de Juicio Político.-

La determinación de los sujetos que son susceptibles de juicio político es limitativa y precisa, en los términos de los dos primeros párrafos del artículo 110 constitucional, que enumeran a dichos sujetos al tenor de las siguientes afirmaciones: "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 Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación Estatal mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos." (263)

"Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda." (264)

En congruencia con el texto constitucional, la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,

(263) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" Ob.Cit.p.115

(264) Ibidem.

dispone en su artículo quinto: "En los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionen.

Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales". (265)

En relación con lo preceptuado en el articulado que acabamos de transcribir, conviene citar que en la exposición de motivos de la correspondiente iniciativa de Ley de Responsabilidades, el Ejecutivo Federal hizo notar que "los sujetos de responsabilidad política, por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, son los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros y Magistrados y Jueces de Distrito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados. Estos últimos por violaciones a la Constitución, a las leyes federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales". (266)

(265) "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Edit. Secretaría de Gobernación, México, D.F., 1983, p.55.

(266) "Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos" en "Revista de Administración Pública", Ob.Cit., p.173.

Asimismo, el primer mandatario destacó en otro párrafo del mismo documento que: "Con fundamento en lo contemplado en el Título Cuarto, se agrega en la iniciativa a los Directores Generales de los Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal mayoritaria, como sujetos de responsabilidad política, considerando que el artículo 93 Constitucional reconoce naturaleza política a sus funciones, al asimilarlos a los Secretarios de Despacho y Jefes de Departamento Administrativo, por lo que se refiere a sus relaciones con el Congreso de la Unión.

Estos funcionarios, dada la expansión que ha registrado el sector paraestatal, cuidan recursos y tienen a su cargo funciones de tal trascendencia, que más allá de las esferas administrativas y penal, deben ser sancionados con penas políticas, si su conducta redundará en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho." (267)

a) **Sujetos del Procedimiento Federal**

Cabe precisar que las prevenciones de índole Constitucional y legal a que hemos hecho alusión en los párrafos inmediatos anteriores, se refieren a los servidores públicos que pueden ser sujetos del procedimiento de juicio político de índole federal, puesto que dicho procedimiento se prevee por la Constitución General de la República y por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para aquellos agentes públicos que tienen el carácter de titulares de los órganos de la administración pública federal o que son auxiliares de ésta.

En este sentido, conviene advertir que "con respecto a los gobernadores de los Estados y diputados y magistrados judiciales locales, en los términos del artículo 108

(267) Ibidem.

constitucional, estos podrán ser sujetos no sólo de responsabilidad política, penal y civil de carácter federal sin, además una vez que la legislatura local expidiera la respectiva ley de responsabilidades de servidores públicos, podrían incurrir a través de otras conductas en responsabilidad política o administrativa, a la vez que penal y civil de carácter local." (268)

Como hemos dicho en los párrafos precedentes, del artículo 110 constitucional se desprende que los servidores públicos, circunscritos a responsabilidad política federal son:

1. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
2. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
3. Los Secretarios de Despacho;
4. Los Jefes de Departamento Administrativo;
5. El Jefe del Departamento del Distrito Federal;
6. El Procurador General de la República;
7. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
8. Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;
9. Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal;
10. Los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos;

(268) Orozco Enríquez, José de Jesús, "Comentarios al Artículo 109 Constitucional" en "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada" Ob.Cit., p.264.

Todos ellos por los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho y que sean cometidos durante el ejercicio de sus funciones y:

11. Los Gobernadores de los Estados;
12. Diputados Locales;
13. Y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, por violaciones graves a la Constitución y a las Leyes Federales, así como por el indebido manejo de los fondos y recursos federales.

Consideramos oportuno establecer algunas reflexiones finales sobre la situación en que se hayan algunos de los altos servidores públicos, no sólo en teoría constitucional sino en realidad política.

I. Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, gozan de acuerdo con el artículo 61 de la Ley Fundamental, de una inviolabilidad total por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, por lo que a criterio del extinto don Antonio Carrillo Flores, es casi imposible concebir que tales servidores públicos puedan cometer "delitos oficiales", en sentido estricto que ameriten un juicio político, puesto que precisamente lo que ellos hacen en su calidad de Diputados y Senadores, o sea en su ejercicio funcional y no como particulares, es emitir opiniones y votos. (269)

Por nuestra parte nos adherimos a la opinión anterior, pues consideramos que muy difícilmente un legislador podrá cometer alguna de las conductas enlistadas por el ya estudiado artículo séptimo de la Ley de Responsabilidades, toda vez que el ejercicio de sus funciones propias se

(269) Cfr. Carrillo Flores, Antonio. Ob.Cit. p.85.

traduce fundamentalmente en la emisión de votos y opiniones de las cuales como hemos dicho son absolutamente irresponsables, además de que tales actividades constituyen en resumen una forma de expresión de ideas y por disposición constitucional no procede el juicio político por la mera expresión de ideas (art.109, fracc.I).

De otra parte apuntamos que paralelamente al procedimiento de juicio político, la historia política de nuestro país pone de manifiesto la existencia de otros medios indistintamente utilizados para fincar la responsabilidad de tipo político.

Tratándose del caso particular de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión a quienes se pretende sancionar políticamente, es oportuno decir que frecuentemente ha sido excluido el procedimiento de juicio político por el de "pérdida de carácter de diputado o senador" que en opinión del maestro González Oropeza, "no consiste más que en la expulsión por parte de la Cámara respectiva del tribuno considerado indigno y en la sustanciación de un procedimiento sumarisimo sin ninguna regulación ni respeto por la garantía de audiencia del inculpado".(270)

Esta vía fue instaurada por la práctica americana a partir de 1797 con el senador William Blount, en cuyo caso el congreso decidió expulsarlo ante acusaciones en su contra. En la práctica política de nuestro país, son dignos de comentarse dos casos en que este procedimiento se llevó a efecto en franca violación al sistema de responsabilidades que constitucionalmente prevefa para estos casos la instauración de juicio político.

Los casos a que nos referimos produjeron la separación forzosa de tres senadores en 1927 y la expulsión de dieci-

(270) González Oropeza, Manuel, Ob.Cit., p.79.

siete diputados y cinco senadores en 1935. Ambos acontecimientos son registrados en la obra del maestro González Oropeza, de quien citamos los siguientes párrafos:

"i) El 6 de octubre de 1927 se discute el dictamen de la Comisión del Senado para separar definitivamente de sus funciones de Senador a Victorio Góngora (Veracruz), Anastasio Meneses (Tlaxcala) y Jesús Azuara (Hidalgo) por haber estado coludidos con grupos rebeldes al régimen de Plutarco Elías Calles. En esta sesión el senador González y González preguntó sobre si este procedimiento de expulsión se había utilizado con anterioridad en la Cámara de Diputados ya que 'la representación de un representante popular, dice la Constitución, no se le puede quitar sino por medio del Gran Jurado. Si este procedimiento se puede suplir por el acuerdo de la Asamblea, quiero que se discuta este punto-aseveró al senador-para saber si estamos de acuerdo con él'. La contestación provino del senador Robledo quien, aunque aceptó en sus términos lo dicho por González, 'Tratándose de cualquier otro delito, menos cuando es público y notorio el de rebelión, que ahorra al Senado el juicio ante el Gran Jurado'. Robledo agregó: 'Soy de la opinión que deben consignarse al Gran Jurado todas las faltas cometidas por los Senadores, menos en el caso de rebelión, el que debe resolverse de manera urgente, porque es un hecho público y notorio y porque debe ponérsle remedio con medidas radicales en la Cámara'. De esta manera fue aprobado el dictamen de expulsión y fue desechado el 'acto ocioso' del juicio político. El límite para este procedimiento abiertamente constitucional había sido discutido en una sesión del Senado del 6 de abril del mismo año de 1927 en la cual, el senador Aguayo propuso que se desconociera la suspensión definitiva al diputado Demetrio Maciel, pues había sido aprobado por la Comisión Permanente, debiendo ser en todo caso competencia

del Congreso de la Unión, reunido en periodo de sesiones ordinarias. La petición de Aguayo fue desechada y quedó consumada esta suspensión.

ii) En septiembre de 1935 se acordó en forma sumaria la expulsión de diecisiete diputados por su conexión con Calles. Este procedimiento se refrendó el 14 de diciembre de 1935 por el patético caso de cinco Senadores culpados del delito de sedición. Los Senadores Manuel Riva Palacio, Francisco L. Terminel, Bernardo L. Bandala, Elías Pérez Gómez y Cristóbal Bon Bustamante, habían acudido al aeropuerto a recibir a Calles. Los Senadores Cardenistas al ser interpelados por el único acusado que se encontraba, el senador Bandala, para que expresaran los actos sediciosos en que había incurrido, no pudieron determinar ninguno.

Convencido Bandala de que estaba enfrentándose a un hecho consumado con flagrante violación al sistema constitucional de responsabilidad, no pudo más que exclamar que la decisión del Senado de expulsarlo era una injusticia, pero que la acataría, saliéndose del salón de sesiones"(271)

Los dos casos que acabamos de citar ilustran los extremos de la naturaleza política de la responsabilidad de los congresistas. No obstante, son de considerarse como casos patológicos de esa responsabilidad, pues la ley debe detener los violentos procedimientos que la lucha de facciones suscita. "Para que haya un efectivo sistema de responsabilidad debe prescindirse del control real del poder ejecutivo sobre el legislativo, con objeto de que el procedimiento por observarse ante las dos Cámaras deje de ser un ritual formalismo para convertirse en una efectiva garantía del fuero constitucional". (272)

(271) Idem. Pp.79-80.

(272) Ibidem.

II. En cuanto a los altos funcionarios del Poder Judicial, es procedente comentar que el último párrafo del artículo 94 constitucional contempla la inamovilidad de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, de manera que los mismos no pueden ser privados de sus cargos sino por las causas de responsabilidad consignadas en el título cuarto de la Constitución Federal.

Refiriéndose a este principio de inamovilidad judicial, el maestro Fix-Zamudio opina que puede entenderse en una doble dirección: en un sentido positivo significa que los jueces federales conservan sus cargos hasta la edad de retiro (setenta años), y en un segundo aspecto de carácter negativo, pueden ser destituidos cuando incurren en causas de responsabilidad.

En forma textual el maestro ha sostenido respecto a la inamovilidad judicial:

"A) En cuanto al aspecto positivo, el precepto constitucional (artículo 94), ha sufrido varias modificaciones, si se toma en cuenta que el texto original de 1917 estableció un sistema de inamovilidad progresiva, puesto que en un primer período los jueces federales durarían dos años, en el segundo cuatro, y a partir de 1923, no podrían ser destituidos sino por motivos de responsabilidad.

La reforma de 1924 suprimió la inamovilidad y estableció un período de seis años para los propios jueces federales, en tanto que la modificación de 1944 a dicho precepto restableció nuevamente dicha inamovilidad, que se ha conservado hasta la fecha.

B) Por lo que respecta a la destitución de los jueces federales también se observa una evolución, puesto que

el precepto original consignó dos motivos: la mala conducta y la responsabilidad por delitos comunes y por infracciones oficiales, en los términos de los diversos artículos 109 y 111 de la misma Carta Federal. El concepto de mala conducta fue tomado del artículo tercero de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, que recogió la tradición angloamericana sobre la duración de los jueces en sus funciones en tanto observen buena conducta (good behavior)." (273)

Como se desprende en los párrafos precedentes, la inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, no siempre ha sido una institución de vigencia permanente en nuestra vida jurídica, pues durante un período fue suspendida. Afortunadamente en un tiempo relativamente breve se restituyó la vigencia plena de dicha institución, continuándose así hasta la fecha.

Consideramos que en nuestro régimen jurídico, la inamovilidad de los ministros de la corte, es indispensable para que éstos puedan responder con eficacia a su elevada función, sin el temor de ser removidos por cuestiones de criterio jurídico, de política o por divergencias derivadas de posibles intereses de cualquiera de los otros miembros integrantes de los demás poderes. Ello sin perjuicio de la permanente responsabilidad que puede derivarles el cargo y que desde la Constitución de 1917 los sujeta al procedimiento de Juicio Político.

Por otro lado, cabe recordar que desde 1929 se instauró por el texto constitucional el antidemocrático procedimiento de la destitución por "mala conducta", no sólo de los ministros de la corte, sino de los restantes magis-

(273) Fix Zamudio, Héctor, "Comentarios al Art.94 Constitucional" en "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada", Ob.Cit., p.221.

trados y jueces federales. Dicho procedimiento se iniciaba a petición del Presidente de la República y se tramitaba en dos instancias; ante la Cámara de Diputados primero y ante la de Senadores después. En 1944, se adicionó un último párrafo al artículo 111 Constitucional para facultar al Presidente de la República a fin de que, antes de pedir la destitución de un juez federal, lo oyera en lo privado a efecto de apreciar en conciencia la justificación de la solicitud. Esta última disposición se calificó por un amplio sector de la doctrina, como "confesión laica", señalándose además que la inconveniencia de la destitución por mala conducta estriba en el menoscabo de la independencia judicial. Sobre este procedimiento nos informa don Antonio Carrillo Flores que el Presidente Abelardo L. Rodríguez usó una vez de esta facultad en contra de dos jueces de Distrito. (274)

Con la reforma constitucional de diciembre de 1982, que modificó todo el título cuarto de la carta federal, se conservó únicamente el sistema de destitución, previo el procedimiento de juicio político, suprimiéndose el juicio de responsabilidad por mala conducta de los jueces federales, los que ahora sólo podrán ser destituidos por los actos u omisiones que cometidos durante sus funciones, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, se intentó iniciar el procedimiento de juicio político, en contra de siete Ministros de la Corte, acontecimiento que ocurrió en el año de 1859, por haber declarado inconstitucional un precepto de la Ley de amparo. La Corte reaccionó enérgicamente y no llegó a formalizarse el procedimiento. Ya durante la vigencia de la Carta Magna actual,

(274) Cfr. Carrillo Flores, Antonio, Ob.Cit., p.86.

en 1939, también se acusó desde la Tribuna de la Cámara de Diputados a varios Ministros que habían concedido un amparo, interpretando incorrectamente a juicio de sus atacantes el artículo 27 constitucional. También en esta ocasión llegó a formalizarse el juicio político, pero se cambió de adscripción a los Ministros involucrados.(275)

Fuera de estos antecedentes no se tiene información de otros casos en los que se haya intentado proceder políticamente en contra de algún alto funcionario judicial.

III. Por lo que se refiere a los Secretarios de Estado, Procuradores General de la República y General de Justicia del Distrito Federal y Jefe del Departamento del Distrito Federal, debemos indicar que gozan de la inmunidad procesal que antiguamente se llamaba fuero constitucional, por lo cual no pueden ser procesados por delitos comunes sin autorización de la Cámara de Diputados en los términos del artículo 111 de la Ley fundamental. Dichos servidores públicos están sujetos además al juicio político que regula el artículo 110 del mismo ordenamiento y sus disposiciones reglamentarias.

Esta es su situación legal en el marco jurídico de las responsabilidades, sin embargo, no hay que perder de vista que el Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 89, fracción II de la Constitución*, tiene

(275) Ibidem.

*Con motivo de la próxima instalación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se reformaron diversos artículos constitucionales para adecuarlos a las funciones que habrá de desarrollar el novedoso cuerpo legislativo. Estas reformas se divulgaron en el DOF de 10 de agosto de 1987, entre las cuales destaca la de la fracción II del artículo 89, cuyo nuevo texto inexplicablemente deropó la enumeración expresa del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, como uno de los Servidores Públicos a los que puede nombrar y remover libremente el Presidente de la República. Desaparece también la referencia al Jefe del Departamento del Distrito Federal, misma que se sustituyó por la del titular del órgano u órganos por los que se ejerza el gobierno del Distrito Federal.

la facultad de nombrarlos y removerlos libremente, de manera que en cuanto a la realidad política, no es posible que si uno de estos altos servidores públicos es objeto de acusaciones graves de carácter político o de otra naturaleza, el primer Mandatario lo mantenga en el cargo si a su juicio esas acusaciones son fundadas. Esta es sin duda la razón por la que, al menos durante la vigencia de la Constitución de 1917, no se haya sometido a juicio de responsabilidad ante el Congreso a ningún Secretario de Estado, Procurador General o Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Sobre este particular don Antonio Carrillo Flores llegó a opinar: "Cuando las acusaciones o las críticas sean exclusivamente de carácter político, el Presidente de la República puede considerar que remover al funcionario lesionaría su propia autoridad; ya que ahora con más claridad que hasta hace algunos años, los Secretarios de Estado no son Ministros y por lo tanto el Presidente no puede dejar sentirse políticamente corresponsable con su Secretario de Estado o su Procurador, si los hechos o las omisiones insisto, no son constitutivas de delitos del orden común o no afectan áreas de la conducta del alto funcionario ajenas al desempeño de su cargo". (276)

El mismo autor nos da cuenta de una causal distinta de las que pueden dar origen a la instauración del juicio político, pero que, al igual que las de este procedimiento, puede llegar a producir la separación del cargo de servidores públicos de alto rango, incluso de aquellos a los que nos referimos en este apartado.

La referida causal es la contemplada por la fracción XVI del artículo 107 constitucional, sobre la cual don

(276) Carrillo, Flores, Antonio, Ob.Cit., p.84.

Antonio Carrillo relata el testimonio directo de un caso relacionado con la actividad de un Secretario de Estado. Los hechos son los siguientes: Siendo don Eduardo Suárez Secretario de Hacienda y Crédito Público, durante todo el regimen del presidente Manuel Avila Camacho, estuvo en peligro de que la Suprema Corte de Justicia examinara, al menos, la procedencia de su remoción cuando entró en conflicto frontal de opiniones con el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia, el muy enérgico y honesto don Salvador Urbina.

El conflicto se inició cuando un militar retirado de apellido Durazo, fue amparado por los Tribunales Federales contra la negativa de la Secretaría de Hacienda, de cubrirle ciertas cantidades de dinero como participación en la denuncia que había hecho de un contrabando cometido por una compañía importadora de parafina. Hacienda argumentó durante varios años que no hacía el pago de aproximadamente un millón de pesos-cantidad que a principios de los cuarenta era de cierta consideración-por falta de partida en los presupuestos. Los Tribunales aceptaron la explicación varios años, aunque indicaron al Secretario que en el presupuesto siguiente debería incluir un renglón que permitiera la erogación. Suárez ignoraba estos hechos, que normalmente sólo llegan al conocimiento de funcionarios inferiores, hasta que un día se presentó un Actuario de la Suprema Corte de Justicia a notificarle que el asunto había llegado ya al Pleno del Alto Tribunal, para los efectos de la que es ahora fracción XVI del artículo 137 Constitucional, según la cual "si concedido un amparo la autoridad responsable tratara de eludir la sentencia, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda". (277)

(277) "Constitución Política..." Ob.Cit., p.111.

Ante tal situación, el Secretario Suárez se aprestó a formular un alegato en el que invocaba doctrinas nacionales y extranjeras, además del propio texto constitucional, todo con el fin de demostrar que no era posible hacer pago alguno que no estuviera autorizado por el presupuesto o por una ley posterior, de esta manera negaba la facultad de la Suprema Corte para obligarlo a pagar. Sin embargo, al margen de los aspectos técnico-jurídicos del problema, en el Despacho del Secretario se discutió si en último extremo la Suprema Corte podría removerlo o solamente consignarlo ante el "Gran Jurado", a pesar de ello no hubo oportunidad de que se resolviera si la fracción XVI del artículo 107, señala un caso en el que un Secretario de Estado pueda ser removido sin que medie fallo condenatorio del Senado, pues en el negocio que comentamos el Procurador General de la República, que en aquél entonces lo era don José Aguilar y Maya, aconsejó que se buscara una transacción con el quejoso, lo cual se logró, por cierto cuando el Pleno de la Corte iba a empezar a discutir el asunto. (278)

IV. Un comentario especial merece el caso de los Jefes de Departamento Administrativo, como sujetos de juicio político, en virtud de que la enumeración de dichos funcionarios por el artículo 110 constitucional resulta intrascendente y hasta anacrónica en la realidad política de nuestro tiempo, puesto que tales funcionarios han desaparecido fácticamente de la Administración Pública Federal.

Bajo la denominación de "Departamento Administrativo" la legislación administrativa mexicana conoce de ciertos órganos inferiores, dependientes unas veces de Direcciones y otras funcionando en forma unitaria, pero dentro del régimen centralizado. A diferencia de estos organismos

(278) Cfr. Carrillo, Flores, Antonio, Ob.Cit. p.p.84-5.

administrativos inferiores, el constituyente de 17, creó los departamentos administrativos, a los cuales llamó la Ley anterior "Departamentos de Estado". La actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 1, 2 fracción II y siguientes vuelve a la denominación de Departamentos Administrativos, apegándose así a las disposiciones constitucionales de sus artículos 90 a 93. (279)

Ni la Constitución de 57 ni el proyecto de Constitución del Primer Jefe conocieron los Departamentos Administrativos. Fue la Comisión dictaminadora quien propuso su creación en el Constituyente de Querétaro, como una novedad en nuestro derecho público. Con este fin la referida comisión asentaba en su dictamen que el Ejecutivo tiene unas atribuciones que son políticas y otras que son meramente administrativas: las primeras, ya sean exclusivamente políticas o a la vez políticas y administrativas, se confían a las Secretarías de Estado; las segundas, que son puramente administrativas deben otorgarse a organismos desvinculados de la política. Textualmente se afirmaba en dicho documento: "Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán Departamentos Administrativos, cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servidores públicos, dependerán directamente del Jefe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las Cámaras a informar ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el Presidente, que tiene facultad de nombrarlos, queda con el

 (279) Cfr. Serra Rojas, Andrés, Ob.Cit., p.567.

derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico." (280)

De acuerdo con las ideas expresadas en este dictamen y con las que prevalecían en el ánimo de la mayoría de la comisión respecto a que la Constitución debía enumerar las Secretarías y los Departamentos, el artículo 90 fue propuesto a la consideración de la asamblea, en la siguiente forma: "Para el despacho de los negocios de la competencia del Poder Ejecutivo, habrá las siguientes Secretarías... habrá también Departamentos Administrativos dependientes directamente del Presidente, para los ramos de correos y telégrafos, de salubridad general e instrucción pública y los demás que lo requirieran." (281)

Al respecto el maestro Serra Rojas ha expresado: "Numerosos fueron los Departamentos Administrativos creados a partir de la Constitución de 1917, entre otros, el Departamento de Asuntos Indigenistas, Marina, Educación Física, Prensa y Publicidad, Forestal y de Caza y Pesca, Salubridad, Asistencia Pública, Trabajo Agrario, etc., la mayor parte de ellos desaparecieron como departamentos, por haberse transformado en Secretarías de Estado o por haberse incorporado a una Secretaría de Estado." (282)

Es de señalarse que las ideas del Constituyente de 17 sobre esa nueva clase de entidades a las que llamó Departamentos Administrativos, no se realizaron íntegramente, en primer término porque dejaron de multiplicarse, es decir, dejaron de crearse nuevos Departamentos Administrativos según las necesidades de los nuevos tiempos sociales y en segundo lugar porque dichas entidades fueron perdiendo sus características originales, sobre todo si consideramos

(280) 45ª Sesión Ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada el 16 de enero de 1917, "Diario de los Debates" Tomo II, p.345.

(281) Tena Ramírez, Felipe, Ob.Cit., p.485.

(282) Serra Rojas, Andrés, Ob.Cit., p.568.

que por virtud de la reforma al artículo 93 de la Constitución, publicada en el D.O.F. de 31 de enero de 1974, se amplió a los jefes de los Departamentos Administrativos la obligación de dar cuenta al Congreso de la Unión, del estado que guardaran sus respectivos ramos, así como la facultad de cualquiera de las Cámaras para citar a dichos funcionarios a fin de que informaran sobre alguna ley o negocio de su ramo.

A este respecto debemos considerar también que la reforma constitucional de 1980 al artículo 92 dispuso que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán de estar firmados por el secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, requisito sin el cual no serán obedecidas.

Redondeando todas estas ideas, Serra Rojas nos informa que los Departamentos Administrativos: "A lo sumo eran una forma administrativa transitoria hacia su integración como Secretarías de Estado. Se pensó alejarlos de la política, y su propia materia era eminentemente política; telégrafos sigue dependiendo de Comunicaciones, así como correos; salubridad forma con Asistencia una Secretaría de Estado; la educación popular, Asuntos Indígenas, Educación Física, los maneja la Secretaría de Educación Pública.

El Departamento del Trabajo se convirtió en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; el Departamento de Marina en la Secretaría de Marina; Caza volvió a Agricultura y así sucesivamente. Departamento Agrario pasó a ser la Secretaría de la Reforma Agraria y el Departamento de Turismo, Secretaría de Turismo (D.O.F. del 31 de diciembre de 1974.)

La vigente Ley orgánica de la Administración Pública Federal sólo reconoce un Departamento: el Departamento del Distrito Federal." (283)

De las ideas y referencias precedentes se concluye fácilmente, como lo apuntamos en un principio, que la actual alusión del artículo 110 constitucional a los titulares de los Departamentos Administrativos, como sujetos de juicio político es totalmente anacrónica y por lo tanto irrelevante en nuestro sistema de responsabilidades. Esta categórica afirmación se convalida en la actual realidad política, puesto que de hecho han desaparecido las entidades (Departamentos Administrativos) en cuestión, con excepción del Departamento del Distrito Federal, cuya existencia no invalida nuestra afirmación por encontrarse considerado separadamente en el artículo de referencias.

Con base en esta reflexión final, proponemos que oportunamente el constituyente permanente, introduzca en el texto constitucional las modificaciones necesarias a fin de simplificar el régimen de responsabilidades, evitando las abrumadoras confusiones que resultan de enunciar como sujetos de responsabilidad política y penal a servidores públicos inexistentes.

V. En cuanto a la situación bajo la cual se encuentran los Gobernadores de los Estados, habría que comenzar definiendo que en el plano jurídico sólo son sujetos de juicio político, cuando en ejercicio de sus cargos violan la Constitución y Leyes Federales. Sin embargo, como existe la muy peculiar institución de la "declaración de desaparición de los Poderes de un Estado" que corresponde al Senado de la República de acuerdo con la fracción V

(283) Ibidem, p.570.

del artículo 76 de la Carta Magna (reglamentada durante la presidencia López Portillista), en realidad política será improbable que se les siga juicio político a dichos servidores públicos, pues el procedimiento de desaparición de Poderes es mucho más expedito.

El distinguido jurista González Oropeza ha expresado con relación al tema que nos ocupa: "La desaparición de poderes ha sido otra vía socorrida para hacer nugatorio el juicio político, pues ha probado a través de la experiencia de 1879 a 1975 ser un procedimiento sumario que pueda llegar a sustanciarse en una sola sesión desde la solicitud de declaración hasta la toma de protesta del gobernador provisional, tal como pasó en el caso de Nayarit de 1929, de las 48 declaratorias de desaparición de poderes que ha habido, en catorce ocasiones debió procederse de conformidad con las reglas del procedimiento de responsabilidad y no con la desaparición de poderes, desestabilizando el orden constitucional en las entidades federativas. Nayarit 1929, Durango 1931, Guanajuato 1932, Tabasco 1935, Sinaloa 1935, Guanajuato 1946, Tamaulipas 1947, Guerrero 1945, Durango 1966, Guerrero 1975 e Hidalgo 1975 son los casos de desaparición de poderes que se basaron estrictamente en la supuesta responsabilidad, penal o política, de los respectivos gobernadores." (284)

Efectivamente, analizando los casos de responsabilidad constitucional de los gobernadores de los Estados, surgidos a partir de la constitución vigente, podemos observar que ante la posibilidad de iniciar juicio político contra dichos funcionarios, se ha optado por el procedimiento de desaparición de poderes, preferencia que surge de la prontitud en la toma de acuerdos del Senado, cuya integración ha hecho más ágil cualquier procedimiento que se

 (284) González Oropeza, Manuel. Ob.Cit., pp.80-81.

lleve a cabo allí que en el seno de la Cámara de Diputados. Además, el procedimiento de desaparición de poderes es más breve ya que sólo se sustancia ante el Senado, mientras que el juicio político involucra un procedimiento de índole jurisdiccional, de por sí dilatado ante ambas cámaras.

De la práctica de este procedimiento, don Antonio Carrillo Flores manifestó: "No puedo callar que el procedimiento seguido para declarar la desaparición de poderes cuando éstos de hecho están funcionando me parece injusto, pues no ofrece a las autoridades locales la oportunidad de defenderse, al menos, con la amplitud y solemnidad de un juicio político. Por otra parte y hablando una vez más de nuestra 'Constitución Real', indudablemente es mejor para la tranquilidad de la entidad afectada un cambio rápido de autoridades, ya que votada la acusación por la Cámara de Diputados la Condena por el Senado sería un hecho inevitable." (285)

VI. Finalmente debemos considerar en este apartado de nuestro trabajo, que con motivo de la intensa consulta popular llevada a cabo por la administración del Presidente Miguel de la Madrid para democratizar el gobierno del Distrito Federal, se decretó la creación de una Asamblea de representación ciudadana, integrada por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, y por 36 representantes electos según el principio de representación proporcional.

La creación de este novedoso órgano de representación popular originó que diversos preceptos constitucionales fueran modificados en adecuación a la existencia y funciona-

(285) Carrillo Flores, Antonio, Ob.Cit., p.83.

miento de dicho organismo. Estas reformas al texto constitucional se publicaron en el Diario Oficial de la Federación de 10 de agosto de 1987, de entre ellas destacan las relativas a los artículos 110 y 111 Constitucionales, que adicionaron como sujetos de responsabilidad política y penal, respectivamente, a los representantes a la asamblea del Distrito Federal.

Es importante reiterar que la reforma a estos dispositivos de la Carta Magna, también modificó la referencia al Jefe del Departamento del Distrito Federal como sujeto de responsabilidad política y penal, sustituyéndola para la de "el titular del órgano u órganos del gobierno del Distrito Federal" a que ahora se alude. Sin embargo, incomprensiblemente aún se enumera a los Jefes de Departamento Administrativo, como entes susceptibles de responsabilidad, situación que como hemos indicado líneas atrás, no tiene respaldo en la actual organización de la administración pública federal, puesto que dichos Departamentos han dejado de existir fácticamente.

b) Sujetos del Procedimiento en el Ambito Local

En el inciso anterior hemos revisado el catálogo de sujetos que en su carácter de servidores públicos se encuentran sujetos al procedimiento federal de juicio político; sin embargo, éstos no son los únicos agentes públicos contra los cuales se puede incoar el referido procedimiento, puesto que, tratándose de los servidores públicos de entidades federativas, la respectiva Constitución local y la ley de responsabilidades estatal correspondiente podrán por su parte regular también la responsabilidad política de los mismos, encomendándole su adjudicación al congreso local en cuestión.

Efectivamente, es de observarse que de acuerdo a la composición política de nuestro país en una república representativa, democrática y federal, los 31 estados federados, gozan de libertad y autonomía (mejor que soberanía), para organizarse política y administrativamente en todo aquello que concierna a su régimen interior (artículo 40 constitucional), facultad de la cual se deriva el hecho de cada una de las entidades federativas determine cuales de sus servidores públicos podrán ser sujetos de juicio político en el ámbito de sus respectivas competencias.

Como sería sumamente prolijo examinar cada uno de los casos a que se contraen las Constituciones locales respectivas, solamente hemos de expresar que la generalidad de estos documentos, reconocen a los Diputados, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Juez de Primera instancia, Secretarios de Despacho del Poder Ejecutivo, Tesorero General del Estado, Procurador General de Justicia y Directores y Jefes de Departamento del Poder Ejecutivo, así como a sus equivalentes de las entidades que integran la administración pública paraestatal, como sujetos circunscritos a responsabilidad de tipo política.

Sin embargo, sobre este particular conviene destacar que algunas legislaciones estatales, también consideran al Titular del Ejecutivo Local, es decir al Gobernador respectivo, como sujeto de juicio político, ejemplos de este caso son las Constituciones de Yucatán, Tlaxcala y Sinaloa, entre otras.

En cuanto al desarrollo del procedimiento local de juicio político, sobresale una particularidad que lo hace notoriamente diferente del de naturaleza federal. Dicha particularidad se refiere al hecho de que no existiendo bicameralismo en los Congresos locales, las atribuciones

del jurado de Sentencia que en el procedimiento federal corresponden a la Cámara de Senadores, en las entidades federativas recaen en el pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de que se trate.

Finalmente, cabe precisar que las prevenciones consagradas por las constituciones locales en materia de responsabilidades de los servidores públicos, se encuentran ajustadas a los presupuestos del artículo 109 de la Constitución Federal, y consecuentemente, las causas que pueden originar el procedimiento local de juicio político también se refieren a los actos u omisiones cometidos en el ejercicio de las funciones y que perjudiquen el interés público fundamental y su buen despacho.

c) El Ejecutivo Federal exceptuado de Juicio Político

Dentro del vigente régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos, el titular del Poder Ejecutivo Federal, se encuentra colocado en una posición "sui generis" cuyo análisis plantea una diversidad de problemas por resolver.

En una primera instancia es conveniente advertir que el juicio político no procede contra el presidente de la República, ya que por disposición del párrafo segundo del artículo 108 Constitucional, sólo podrá ser acusado durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común y el juicio en que tales acusaciones se ventilen siempre tendrá carácter político, esto es, deberá mediar acusación de la Cámara de Diputados y resolución condenatoria de la de Senadores (artículo 111 Constitucional). Sin embargo, después de concluido su mandato podrá ser enjuiciado, si procede, ante los Tribunales competentes como cualquier ciudadano.

El primer problema que se plantea en torno a la limitada responsabilidad del titular del Ejecutivo Federal, se refiere a la falta de una definición jurídica de los "delitos graves del orden común". Efectivamente, cabe reiterar que el segundo párrafo del artículo 108 y el cuarto del 111 del texto constitucional en vigor, en forma idéntica a lo previsto por el texto de 1917, establecen, que el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por la Cámara de Diputados por traición a la patria y delitos graves del orden común, debiendo resolver la Cámara de Senadores con base a la legislación penal aplicable, pero en ninguno de los mencionados artículos define que deberá entenderse por delitos graves del orden común.

De esta forma, según Orozco Enríquez "a pesar de que la doctrina ha insistido sobre la necesidad de que se defina lo que debe entenderse por delitos graves del orden común e incluso ha propuesto soluciones, el constituyente permanente hizo caso omiso y persiste en la laguna respectiva. De este modo, se ha sostenido que los 'delitos graves del orden común' son aquellos en los que el indiciado no obtiene el derecho del artículo 20 Constitucional; o aquellos cuya sanción consiste en pena de muerte según el artículo 22 constitucional; o aquellos que sean determinados como tales por la propia constitución o una ley secundaria; o bien, que es atribución del Congreso de la Unión el proceder casufisticamente para calificar la gravedad, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y al delito cometido". (286)

En todo caso, parece aconsejable reanudar la tradición interrumpida en 1857 y especificar en la Constitución

(286) José de Jesús, Orozco Enríquez, "Comentarios al artículo 108 Constitucional" en "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada", Ob.Cit., p.262.

los delitos por los que puede ser acusado el presidente durante el tiempo de su encargo. Así, por ejemplo, conforme a la Constitución de 1824 el presidente podía ser responsable durante su período por los delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, así como por actos dirigidos a impedir que se efectuaran las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos tomaran posesión del cargo, o a que ejercieran las facultades que les atribuía la propia Constitución.

Por su parte, la Constitución de 1857, además de traición a la patria y delitos graves del orden común, contemplaba como causales para proceder penalmente contra el presidente de la república, la violación expresa de la Constitución y los ataques a la libertad electoral.

En fin, en los términos y por las causales que se estimen más convenientes, pero es necesario precisar constitucionalmente los casos en que se puede proceder contra el presidente durante el tiempo de su encargo.

Por otro lado, el mencionado segundo párrafo del artículo 108 constitucional, al no definir los delitos graves del orden común propicia una grave confusión, pues no se sabe si se refiere al los delitos comunes en oposición a federales, o a delitos comunes en oposición a los antiguamente llamados delitos oficiales. Ahora bien, si se emplea en el primer sentido, es decir en oposición a los delitos del orden federal, como todo parece indicar puesto que la reforma constitucional de 82 abandonó la anterior clasificación que se hacía entre delitos comunes y delitos oficiales, consideramos inadmisibles que no pueda procederse penalmente contra el presidente de la república por la comisión de aquellos delitos federales cuya gravedad sea ostensible.

En el mismo orden de ideas que venimos desarrollando es conveniente puntualizar que el catálogo de conductas punibles que eventualmente pueden acarrear la responsabilidad del titular del poder Ejecutivo Federal, si a juicio del Senado, configuran un "delito grave del orden común", no se reduce únicamente a los tipos penales contenidos en el código penal para el distrito federal en materia de fuero común y para toda la república en materia federal, sino que en nuestro concepto, comprende a los delitos del orden común que sean previstos por los códigos locales de la materia. De esta manera la aplicación de la pena, por parte de la Cámara de Senadores se efectuará con arreglo "en la legislación penal aplicable", que reiteramos, puede ser el código penal de alguna de las entidades federativas.

Un cuestionamiento más que surge de la prevención de que "el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común", es el que se refiere a determinar el tiempo en que se efectúa la comisión del ilícito, y si ello afecta la procedibilidad del juicio a través del cual se pretenda exigir la responsabilidad correspondiente. Dicho en otros términos, se busca saber si el delito de traición a la patria o algún otro "grave" problema del orden común, por el que se puede acusar al Presidente de la República durante el tiempo de su cargo, deberá ser cometido en el ejercicio de sus funciones (stricto sensu), o bien durante el tiempo que dure en su encargo, o si en este supuesto, caben incluso aquellos delitos cometidos con antelación al ejercicio de la primera magistratura, pero cuyos efectos o elementos típicos, fueron descubiertos ya encontrándose en funciones el alto servidor público, asimismo interesa saber si alguno de esos casos afecta la posibilidad de enjuiciar al presidente de la República.

Infortunadamente ninguno de los incritos autores que hemos venido citando en el curso de la presente investigación, se refiere al problema concreto que planteamos en el párrafo anterior, por lo cual sólo nuestra modesta opinión dará respuesta a dicho cuestionamiento.

Con esta advertencia nos atrevemos a afirmar que la temporalidad comisiva del ilícito grave del orden común, no tiene mayor relevancia en cuanto a la posibilidad de acusar al presidente de la República, pues en virtud de que la Ley Fundamental es omisa en este sentido, consideramos que bastará con que el delito que se impute al primer magistrado, revista en opinión de la Cámara de Senadores, el carácter de gravedad o bien que se trate del expreso delito de "traición a la patria", pudiéndose cometer cualquiera de ellos con motivo de las funciones o durante el tiempo de ejercicio de las mismas, e incluso antes, como lo hemos distinguido líneas arriba.

Por otro lado, es de señalarse que el párrafo Cuarto del Artículo 111 constitucional, al prever que tratándose del Presidente de la República "sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110", así como que "en este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable", erige un verdadero tribunal de excepción en favor del primer mandatario de la nación, facultando a la Cámara de Senadores para que más allá de sus atribuciones propias, cumpla una función judicial, consistente en dictar una sentencia a través de la cual se aplica una sanción penal, situación que obvio es decirlo, lesiona el principio de separación de poderes por un lado y el de igualdad de todos ante la Ley, por el otro.

De otra parte y antes de abordar la irresponsabilidad política del Presidente de la República es necesario reiterar

que lo previsto por el segundo párrafo del Artículo 108 constitucional, en el sentido de que durante el tiempo de su encargo sólo podrá acusársele de delitos graves del orden común así como de traición a la patria, no consagra la impunidad de dicho funcionario respecto a los demás delitos sino que sencillamente, establece la inmunidad temporal del mismo durante el período del encargo, para proteger la buena marcha de sus funciones; una vez concluidas éstas, es claro que se pueda proceder penalmente en su contra ante los tribunales competentes por cualquier otro delito que haya cometido.

Hechas estas observaciones es oportuno referirnos a la exceptuación de responsabilidad política en que se encuentra colocado el Presidente de la República, propósito que nos conduce a recordar que históricamente el juicio político tiene su origen en la vieja Inglaterra, en donde se instauró como el arma política del parlamento en contra del rey en la lucha por el poder.

Posteriormente, al independizarse los Estados Unidos de América, absorbieron para sí el juicio político, pero se enfrentaron con un problema de tesis y de doctrina, porque el gobierno americano surgió con base en la teoría de la división de poderes, de manera que el Congreso Norteamericano no podía utilizar el juicio político como el arma del poder legislativo para enfrentarse al poder Ejecutivo, pues en este caso el poder era uno sólo, aunque dividido para su ejercicio en tres poderes, ya no existía la lucha del legislativo frente al ejecutivo que había acontecido en Inglaterra.

De tal guisa, "El Congreso del Constituyente americano tomó el juicio político y determinó que no iba a ser el

el arma política para acusar al poder ejecutivo, sino que se iba a utilizar para dignificar al poder ejecutivo. Que el poder Ejecutivo fuese responsable de sus actos frente al poder legislativo representante del pueblo. En otras palabras, que el Ejecutivo respondiese por sus actos frente al pueblo, pero no por los de naturaleza penal, simplemente por los actos de la administración del gobierno". (287)

Sin embargo, a pesar de que nuestro régimen constitucional de responsabilidad de los servidores públicos está tomado en mucho del modelo norteamericano, en materia de juicio político no se hizo, como en otros casos, reproducción textual de aquella legislación, pues es de observarse que mientras en los Estados Unidos de Norteamérica el Presidente de la República sí es sujeto de juicio político, en apego estricto al sentido democrático de su sistema jurídico, en nuestro país y dadas las peculiares características del Presidente mexicano, el titular del poder ejecutivo federal es políticamente irresponsable.

Esta situación es, en nuestra particular opinión, francamente injustificada, puesto que la mayoría de las tareas encomendadas al Presidente de la República revisten un carácter político, trascendental para el interés público y la buena marcha del país y nos parece absurdo que no se pueda exigir al dignatario en cuestión ninguna responsabilidad de esa naturaleza, sobre todo si consideramos que en los términos del Artículo 87 Constitucional el Presidente de la República está obligado a protestar el desempeño leal y patriótico del su encargo, obligándose a guardar y hacer guardar la Constitución Federal y las

(287) González Rubio, Ignacio, "Intervención en el Debate en lo General de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del D.F.", "Diario de Debates de la Cámara de Diputados", Diciembre 19 de 1979.

leyes que de ella emanen y de no ser así la Nación tiene el derecho de demandarle el cumplimiento de tales obligaciones.

En este sentido, podría pensarse que responsabilizar políticamente al Presidente de la República significaría ponerlo en manos del Congreso de la Unión, con grave riesgo de la estabilidad política nacional. Sin embargo, consideramos que ese riesgo es menos perjudicial para la Nación que reconocer la impunidad política de aquellos actos cometidos por el primer mandatario que redunden en perjuicio del interés público fundamental o de su buen despacho.

Por otra parte, atribuirle responsabilidad política al Presidente de la República sin lugar a dudas significaría reforzar un auténtico equilibrio de poderes, que alentaría el pluripartidismo en la composición de las Cámaras del Congreso y posibilitaría el control popular sobre la actuación del ejecutivo federal a través de la "acción popular".

Refiriéndose a la situación del Presidente de la República de nuestro país frente al sistema constitucional de responsabilidades, es lugar común que diversos autores justifiquen su irresponsabilidad política amparados en la creencia de que la figura del referendo constitucional, que establece: "Todos los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos" (288), traslada la responsabilidad del jefe del gobierno al Secretario referendatario.

Sin embargo, tal finalidad del referendo, consistente en la asunción de responsabilidad política por parte del

(288) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Ob.Cit. p.95.
 *Ya hemos indicado que jurídicamente no está contemplada en nuestro país la responsabilidad política del Presidente de la República, e insistimos en que debería estarlo.

Secretario refrendatario no opera en nuestro sistema presidencial a consecuencia de la unipersonalidad del Ejecutivo, pues como dice Tena Ramírez, "El Presidente es responsable, constitucional y políticamente (sic)* de los actos de sus Secretarios, quienes obran en nombre de aquel y son designados libremente por él mismo". (289)

En otra oportunidad, el mismo autor efectivamente señala que una de las funciones del referendo, es la de hacer recaer la responsabilidad política en el ministro signatario, pero señala que dicha función es propia y característica de los regímenes parlamentarios, afirmación a la que agrega: "En efecto, si en dicho régimen (parlamentario), las funciones del gobierno pertenecen al gabinete, el cual no es designado a su arbitrio por el Jefe del Ejecutivo, impónense como consecuencias que la responsabilidad total de las actividades gubernativas la asuma el gabinete y que el Jefe del Ejecutivo quede exento de toda responsabilidad. Pues bien, la responsabilidad de que se priva al Jefe del Estado se traslada mediante el referendo a los Ministros. Si el Jefe del Gobierno no necesita contar con los Ministros, su irresponsabilidad conduciría al absolutismo; de aquí la función limitadora del referendo. Por otra parte, el Jefe del Gobierno no puede responder por actos ajenos, como son los del gabinete; de aquí la función del referendo, consistente en transferir la responsabilidad al ministro refrendatario".(290)

Se infiere de los acertos anteriores que en nuestro sistema jurídico, el referendo constitucional no persigue la finalidad de eximir de responsabilidad al Presidente de la República, para transferirla al refrendatario.

(289) Tena Ramírez, Felipe, Ob. Cit., p. 253.

(290) Ibidem.

Hemos de concluir de lo expuesto, que en un régimen presidencialista como el nuestro, en ningún momento, ni por ningún motivo pasa la responsabilidad política del Jefe del Ejecutivo Federal a los Secretarios de Estado que le auxilian técnicamente en el desempeño de sus funciones, por lo cual resulta inadmisibile que no se contemple a dicho funcionario como sujeto de responsabilidad política.

Finalmente y considerando que nuestro texto constitucional vigente exceptúa de responsabilidad política al Presidente de la República, sometiéndolo exclusivamente a responsabilidad penal pro los delitos graves del orden común y por el ilícito de traición a la patria, que pudiera cometer durante el tiempo de su encargo, así como por cualquier otro delito una vez que haya concluido el período de sus funciones, hacemos notar las observaciones de Don Antonio Carrillo Flores, en el sentido de que: "En México a diferencia de Estados Unidos, la Cámara de Diputados nunca ha acusado a un Presidente y por lo mismo no ha habido oportunidad de que el Senado se erija en Gran Jurado para condenarlo o absolverlo. Lo cual es fácilmente explicable tomando en cuenta nuestra 'Constitución Real' en que hay un partido mayoritario en la Cámara de Diputados, cuyos miembros obviamente no votarían en contra de su Jefe Nato. (En Estados Unidos la situación es diferente porque allá la disciplina de partido rige siempre para la integración de las comisiones y la elección del Presidente 'Speaker' de la Cámara de representantes pero no para otro tipo de decisiones. En el caso de Nixon, uno de los más destacados miembros del Ala Conservadora del Partido Republicano y candidato a la Presidencia de la República en 1964, Barry Goldwater, informó a Nixon en la mañana del día en que éste anunció su dimisión, que votaría en contra suya al menos uno de los cargos, lo cual habría sido suficiente para remover al Jefe de la Nación, y le hizo saber que veía su condena como inevitable).

Entre nosotros, el único caso que guarda semejanza formal, ya que al mandatario dimitente no se le imputó hecho alguno que lo lesionara en su integridad personal o política, fué la renuncia del Presidente Ortiz Rubio en septiembre de 1932, sin duda una de las dos crisis políticas - no militares, conste, mayores desde 1917- (la otra fué el rompimiento en junio de 1935 entre el Presidente Cárdenas y Don Plutarco Elías Calles). Según explicó Don Pascual, en el documento que envió al Congreso, no existían entre él y su partido el Nacional Revolucionario, ni con el entonces llamado Jefe Máximo de la Revolución diferencias de ideas o de principios, pero sí constantes discrepancias con respecto a personas. Sin embargo, en sus Memorias, en dos ocasiones el Presidente Ortiz Rubio habla de que se rumoraba que el Congreso podría 'desaforarlo'. Mi impresión personal, fundada en diversos testimonios orales y lecturas de literatura relativas a la época, es que el Presidente Ortiz Rubio creyó que sin el apoyo de su partido no podría gobernar al país, y que en cambio lo exponía a una gravísima situación que probablemente derivaría en un conflicto que ensangrentaría a México, pues una parte del ejército sí estaba dispuesta a enfrentarse a Don Plutarco.

Coincido por ello con el juicio que años después hacía al Presidente Ruiz Cortines, de quien estuve muy cerca, al calificar de conducta patriótica-o si se refiere de sacrificio político- la renuncia de Don Pascual. Aquella experiencia histórica justifica que desde junio de 1935 el Presidente de la República sea además de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y del Ejército, Jefe Nato del Partido en el poder. (En realidad debería serlo como ha ocurrido en algunas ocasiones, desde que la Cámara de Diputados lo declara Presidente Electo, aunque sin interferir las facultades del Jefe del Ejecutivo en el Gobierno o en la Administración". (291)

(291) Carillo Flores, Antonio, Ob.Cit., pp. 81-3.

Como este es un trabajo académico y nuestra filiación política y convicciones partidistas deben quedar al margen del mismo, nos sentimos moralmente obligados a expresar con sentido crítico y desapasionadamente, que la disciplina de partido que ejerce el Presidente de la República en su calidad del Jefe Nato del partido en el poder, en nuestro país ha tenido históricamente y tiene actualmente, connotaciones negativas, pues entre otras cosas, hace nugatorio el principio jurídico-filosófico, de división o separación de poderes, limita la pluralidad del pensamiento político, centraliza el poder político de otros servidores públicos electos popularmente y limita la capacidad de acción de un sinnúmero de agentes públicos de menor jerarquía.

Todo lo cual, hace imposible la viabilidad jurídica del procedimiento de juicio político, que eventualmente pudiera seguirse en contra de los servidores públicos, circunscritos a este tipo de responsabilidad si no es mediante su aprobación previa. Y ni que decir de que frente a la realidad fáctica de estas consideraciones, la propia responsabilidad exigible constitucionalmente al Jefe del Estado durante el tiempo de su encargo, será letra muerta.

Fundándonos en esta desoladora visión de nuestras instituciones jurídicas en materia de responsabilidades (juicio político y declaración de procedencia), es que disintimos de la justificación de Don Antonio Cerrillo Flores que éste hace de la disciplina de partido y la necesidad de que el Presidente de la República sea el Jefe Nato del partido oficial. Desaprobamos la existencia de esa facultad metaconstitucional del titular del Poder Ejecutivo Federal, puesto que es evidente que impide el ejercicio de una justicia auténticamente democrática.

V.8. La Acción Popular en el Juicio Político.-

Es importante recordar que diversos derechos populares y particularmente la institución jurídica de "Acción Popular" tuvieron su origen embrionario a partir del "Contrato Social", por medio del cual el pueblo tuvo que delegar parte de sus derechos fundamentales, con los que había nacido, a un grupo minoritario que lo representara y ejercitara el poder público para garantizar el ejercicio de las libertades individuales y asegurar el cumplimiento de los intereses públicos o colectivos. De esta manera, cuando ese grupo minoritario no atendió adecuadamente las necesidades de la sociedad en formación, perjudicando los intereses de la comunidad, la voz del pueblo se hizo escuchar, en justo reclamo de instituciones públicas permanentes que permitieran a cualquier ciudadano denunciar las irregularidades del poder público.

A partir de entonces, el derecho de Acción Popular se ha manifestado a lo largo de la historia político-jurídica de casi todos los pueblos de la Tierra, como un elemento jurídico que permite asegurar la preservación de los intereses públicos, frente a las circunstancias y actividades emanadas del titular o titulares de los poderes del Estado y frente a la mala actuación de los demás funcionarios públicos secundarios.

La institución de Acción Popular estuvo presente en la organización de la "Gens" griega y, más tarde, en la del pueblo romano. Es precisamente en el Digesto en donde se aprecia ya una definición de Acción Popular, entendiéndosele como aquella por la cual el pueblo defiende sus derechos. (292)

(292) Cfr. Cuenca, Humberto, "La Acción Popular", en "Revista de la Facultad de Derecho de México", Número 22, U.N.A.M., México, D.F. 1956, p. 97.

También el jurisconsulto romano Paulo, se preocupó por dar una definición de esta institución, entendiéndola como: "Quae Suum jus populi teutur". Mediante ella el particular entable un juicio para hacer valer, no un derecho propio e individual, sino un derecho del pueblo o de la comunidad a que pertenece... (293)

Más tarde con el evolucionar de la sociedad de una grada inferior a otra superior de complejidad, se entiende que la acción popular es "un poder otorgado a los ciudadanos para hacer efectiva la preeminencia de la Carta Fundamental sobre los demás actos del poder público". (294)

Por otra parte, y en épocas más recientes, el reconocido jurista Eduardo Pellaes señala que la acción popular "es la que se concede a los habitantes de una ciudad que tengan capacidad procesal, para hacer valer determinados derechos de la comuna a que pertenezcan". (295)

La fisonomía de este derecho de "Acción Popular" ha estado presente en todos los documentos que integran el constitucionalismo mexicano y actualmente el último párrafo del Artículo 109 del texto constitucional en vigor, expresamente establece: "Cualquier ciudadano, bajo más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo", es decir aquellas que puedan originar responsabilidades políticas, penales o administrativas para determinados servidores públicos.

 (293) Mattiolo, Luis, "Acciones Populares", en "Revista de la Facultad del Derecho en México", Núm. 22, UNAM, Méx. D.F., 1956, p. 97.

(294) Cuenca, Humberto, Ob. Cit., p. 100.

(295) Pallaes, Eduardo, "Diccionario de Derecho Procesal", Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1985, p. 48.

Sin lugar a dudas, es loable la existencia de esta prevención dentro de la normatividad fundamental del Estado Mexicano, pues representa una garantía de control popular que permanentemente debe existir sobre la actuación de los órganos Estatales. En este sentido conviene recordar que Don Antonio Carrillo Flores decía: "Ninguna Ley de Responsabilidades será eficaz sin una ciudadanía vigilante y valerosa". (296)

Por nuestra parte, opinamos que precisamente en esta frase del maestro Carrillo Flores, se encuentra resumido lo que se necesita para que la Ley de Responsabilidades, reglamentaria del procedimiento de Juicio Político, entre otros, cobre eficacia plena y alcance la perfección que por ahora todavía no se consigue.

La Acción Popular debe ser un auténtico respaldo de la regulación atinente a la responsabilidad de los servidores públicos y por ello es indispensable que quienes estamos integrando el pueblo, sacudamos indolencias y actitudes de indiferencia, es necesario que despertemos nuestra conciencia ciudadana y que comprendamos que a nosotros toca vigilar el comportamiento honesto y eficiente de los servidores públicos que integran el poder público estatal en sus diferentes niveles, y que a nosotros corresponde también, la facultad de denunciar desde la inmoralidad e ineptitud de los servidores públicos hasta los actos de franca ilegalidad en que puedan ocurrir en el ejercicio de su encargo o con motivo del mismo.

De esta manera conviene recordar que el Constituyente de 57 decía que no era suficiente que hubiera leyes, sino que era indispensable que el pueblo ejerza sus derechos de denuncia, a lo cual agregaríamos nosotros; que en cuanto

(296) Carrillo Flores, Antonio, Ob. Cit., p. 71.

al juicio político se refiere, es indispensable también que el Congreso cumpla con su obligación de abrir el proceso, instruirlo y dictar sentencia con sentido de justicia y no de facción.

En torno a la Acción Popular que actualmente consagra el ordenamiento constitucional en materia de responsabilidades y la Ley Federal de la materia, el Doctor Sergio García Ramírez ha expresado: "Si bien es cierto que la exigencia de responsabilidad en el juicio político y en el trámite de procedencia debe fluir con entera normalidad, para que se demuestre que el denominado fuero no es impunidad, ni con él se protege al funcionario, sino a la función, también lo es que han de estatuirse las debidas garantías para esta forma singular de enjuiciamiento. De ahí que se postule que quien denuncie satisfaga elementales requisitos de prueba para asegurar la seriedad de la instancia, en el entendido de que si el funcionario ha de responder por su conducta; por la suya ha de hacerlo el denunciante, que luego tendrá el derecho y además la carga de sustentar la imputación en algunas diligencias..." (297)

El profundo sentido jurídico con que son destacadas estas observaciones, nos impone a considerar acertada la rigorosidad con que está concebida la acción popular en el marco jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos, al arrojar al ciudadano denunciante la carga de la prueba, bajo su más estricta responsabilidad, a efecto de salvaguardar a los servidores públicos de calumnias y denuncias apócrifas, cuyo único objeto fuera el de entorpecer las labores públicas y la correcta prestación de los servicios públicos. Sin embargo, y desde otro punto de vista, la obligación del ciudadano denunciante de presentar, bajo su más estricta responsabilidad, los elementos de

(297) García Ramírez, Sergio, "Compoarecencia ante la Asamblea de la Asamblea de la Cámara de Senadores", en "Revista Mexicana de Justicia", Ob. Cit., pp. 250-1.

prueba suficientes para avalar su denuncia, pareciera ser más una amenaza contra los ciudadanos valerosos, que convencidos de la bondad y justicia de nuestras instituciones se atreven a denunciar, que una garantía de seguridad jurídica para el funcionario acusado.

Al respecto, cabe advertir que el antiguo Artículo 111 Constitucional, también concedía acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, delitos comunes u oficiales cometidos por los altos funcionarios de la Federación, pero carecería del calificativo de "bajo su más estricta responsabilidad", lo cual, como afirma el excelente jurista Orozco Enriquez: "Si bien tiende a eliminar las denuncias anónimas o apócrifas, también puede tener un efecto negativo en el sentido de intimidar a los ciudadanos para que se abstengan de denunciar los abusos de los servidores públicos por temor a incurrir en alguna responsabilidad penal o civil, ante las eventuales fallas procesales y las dificultades probatorias, lo cual resulta lamentable". (298)

Con base en estos razonamientos, consideramos que si el auténtico espíritu de la ley es dar eficacia operativa al derecho de "Acción Popular" y en consecuencia al sistema que integran los diversos procedimientos específicos para hacer efectivas las responsabilidades de los servidores públicos, es indispensable suprimir la frase "bajo su más estricta responsabilidad" de la fórmula enunciativa en que se contempla este derecho. De esta manera, se evitaría la indolencia de muchos ciudadanos que actualmente prefieren sufrir los males de un servidor público deshonesto o incapaz a correr el riesgo de que el peso de la ley se revierta en su contra, si se atreven a denunciar al servidor público inmoral.

(298) Orozco, Enriquez, José de Jesús, Ob. Cit., pp. 115-6.

En este sentido es claro que al eliminarse la tácita intimidación que actualmente pareciera contenerse en la frase de "bajo su más estricta responsabilidad", la ciudadanía potencialmente "denunciadora" de las irregularidades de la administración pública, actualizará su participación en el control popular sobre la actuación de los servidores públicos que integran los órganos del Estado. Y aunque se corre el riesgo de que se presenten denuncias anónimas o apócrifas, pensamos que la Cámara de Diputados siempre debe presumir la buena fe de las personas denunciantes de los actos u omisiones que entrañan la responsabilidad de los servidores públicos, además de que en última instancia será la propia Cámara de Diputados la que aceptará o desechará la procedencia de las denuncias.

De otra parte, estimamos oportuno traer hasta aquí las reflexiones del Doctor Jorge Reyes Tayabas sobre el derecho de "Acción Popular", particularmente referido al procedimiento de "Declaración de Procedencia" previsto constitucionalmente, como requisito previo a la incoación de juicio penal contra servidores públicos de alta jerarquía. Al respecto, el afamado penalista considera: "La posibilidad que se establece en el Artículo 109 Constitucional de que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados, tergiversa el sistema constitucional, porque el Artículo 21 de la misma Carta reserva al Ministerio Público la facultad de perseguir los delitos, y si una denuncia de particular prospera ante la Cámara de Diputados, al punto de que ésta llegará a hacer la declaración de procedencia, tal declaración vendría a constituir un orden para el Ministerio Público; o sea que por virtud de ello la facultad persecutoria sería asumida por la Cámara. Téngase presente que la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha establecido

que el juicio de amparo contra la abstención del ejercicio de la acción penal por el Ministerio Público, o contra las resoluciones de libertad dictadas en el plazo constitucional de 72 horas, no es procedente, porque si se llegaren a estimar fundados los conceptos de violación del ofendido quejoso, se provocaría el efecto de que la justicia federal obligara al Ministerio Público a ejercitar la acción penal correspondiente y ésto pugnaría con aquella facultad exclusiva que le otorga el Artículo 21 de la Carta.

Por otra parte, que la Cámara reciba denuncias de cualquiera personas pugna con la atribución que la Ley Orgánica de las Procuradurías de Justicia, en congruencia con el Artículo 21 Constitucional, asignan al Ministerio Público de recibir denunciar o querellas". (299)

Este es el planteamiento crítico que el Dr. Reyes Tabayas deduce de la fórmula de "acción popular" referida fundamentalmente a la declaración de procedencia. Pero no se queda en la mera enunciación del problema, sino que propone una solución, manifestando: "Para no provocar esos conflictos que acabo de apuntar, será mejor dejar que los ciudadanos denuncien ante el Ministerio Público y que únicamente sea éste el que pueda instar ante la Cámara, con base en las pruebas que haya recabado en la averiguación previa". (300)

En lo que a nosotros concierne, coincidimos con el criterio del Doctor Reyes Tabayas en cuanto a que las conductas delictuosas de los servidores público, contraviene la disposición constitucional que asigna al ministerio público el monopolio de la persecución de los delitos y por ende de la recepción de querellas y denuncias. por ello también consideramos aconsejable poner en práctica la solución que éste jurista aconseja.

(299) Reyes, Tabayas, Jorge, "Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos", Ob. Cit., pp. 145-6.

(300) Ibidem.

V.9. Etapas del Procedimiento.-

Las bases esenciales del procedimiento de Juicio Político se encuentran previstas por la Carta Magna Federal, principalmente en el Artículo 110 Constitucional, en donde se establece 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 total de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpaado.

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

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables". (301)

En el mismo precepto constitucional queda limitativamente establecido que las sanciones que podrán aplicarse únicamente serán la destitución del servidor público y su inhabilitación para ocupar otro cargo.

Estas bases constitucionales son desarrolladas por el Capítulo II de la Ley Federal de Responsabilidades, que comprende del Artículo 9° al 24° de dicho ordenamiento y en el cual se define promenorizadamente el desarrollo del procedimiento en cuestión.

De esta manera podemos distinguir que el procedimiento de Juicio Político se desarrollo en las siguientes etapas:

(301) "Constitución Polftica de los Estados Unidos Mexicanos", Ob.Cit.,p. 115.

a) DENUNCIA.- En concordancia con el derecho de "acción popular" que constitucionalmente se reconoce a todos los ciudadanos para denunciar las responsabilidades políticas, penales y administrativas de los servidores públicos, el Artículo 12º de la vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en tratándose de juicio político, reconoce tal derecho a cualquier ciudadano para que bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, formule denuncia escrita ante la Cámara de Diputados, por las conductas que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, cuando éstas sean cometidas por los servidores públicos enumerados en el primer párrafo del Artículo 110 Constitucional, o bien por aquellas conductas que constituyan violaciones graves a la Constitución Federal o a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, cuando se trate de los servidores públicos a que alude el párrafo segundo del propio Artículo 110 Constitucional.

Una vez presentada la denuncia y ratificada dentro de los tres días naturales, se turnará con la documentación que la acompañe a las Comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, para que determinen si la conducta atribuida es causal de juicio político y si el servidor público a quien se le atribuya ésta, legalmente sujeto a dicho procedimiento, así como si la denuncia es procedente y amerita la incoación del procedimiento, por lo que de acreditarse estos elementos, la denuncia deberá turnarse a la Sección Instructora de la propia Cámara de Diputados.

En este mismo dispositivo de la Ley Federal de Responsabilidades, se indica expresamente que las denuncias anónimas no producen ningún efecto.

b) SECCION INSTRUCTORA.- Es a la Cámara de Diputados a quien corresponde instruir el procedimiento de juicio político, actuando como órgano de acusación. Para este efecto, la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, al proponer la Constitución de Comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia.

Una vez aprobada esta propuesta, por cada Cámara se designarán cuatro integrantes de cada una de las Comisiones, para que formen la Sección Instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores.

La Sección Instructora tendrá obligación de practicar todas las diligencias necesarias para la comprobación de la denuncia que motivó a la incoación del procedimiento de juicio político, estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado.

También es obligación de la Sección Instructora informar al denunciado, dentro de los tres días naturales siguientes a aquel en que se ratificó la denuncia, sobre la materia de ésta, haciéndole saber sobre su garantía de defensa y que deberá a su elección comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

c) OFRECIMIENTO DE PRUEBAS.- Todas las pruebas que sean ofrecidas por el denunciante y por el servidor público, así como las que la propia Sección estime pertinentes, se recibirán dentro de un periodo probatorio de 30 días naturales que será abierto por la Sección Instructora.

Si al concluir ese periodo no hubiere sido posible, recibir aquellas pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse de otras, la Sección Instructora podrá ampliar dicho plazo, pero sólo en la medida que resulte estrictamente necesario.

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

d). PERIODO DE ALEGATOS.- Terminada la fase instructora del procedimiento, habrá un período de tres días naturales en los que el expediente se pondrá a la vista del denunciante y por otros tantos a la del servidor público y su defensor a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, que deberán presentarse por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado.

Transcurrido el término para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado éstos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento. Para este efecto, analizará clara y metódicamente la conducta o hechos imputados al servidor público, haciendo las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

De esta manera, si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección Instructora terminarán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o hechos materia de la denuncia que dió origen al procedimiento.

Pero si de las constancias aparece la probable responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán

proponiendo la aprobación de lo siguiente:

I. Que está legalmente comprobada la conducta o hecho materia de la denuncia.

II. Que existe probable responsabilidad del servidor público encausado.

III. La sanción que debe imponerse de acuerdo con el Artículo 8° de la Ley de Responsabilidades, que para estos casos establece únicamente la Destitución del cargo, así como la Inhabilitación para ocupar otro de uno a veinte años.

IV. Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación y para los efectos legales respectivos.

Una vez emitidas estas conclusiones, la Sección Instructora las entregará a los Secretarios de la Cámara de Diputados para que de cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara deberá reunirse y resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, lo que harán saber los Secretarios tanto al denunciante como al denunciado, a fin de que ambos se presenten y aleguen personalmente lo que convenga a sus derechos.

Es oportuno indicar que la Sección Instructora deberá practicar todas las diligencias que hemos mencionado hasta la formulación de conclusiones y su entrega a los Secretarios de la Cámara, dentro del plazo de 60 días naturales, contados desde el día siguiente a la fecha en que se haya turnado la denuncia, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo, ya que en este caso podrá solicitar a la Cámara que amplie el plazo por el tiempo indispensable para perfeccionar la Instrucción, sin embargo, el nuevo plazo no podrá exceder de 15 días.

Todos estos plazos se entienden comprendidos durante el periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque.

e) INSTAURACION DEL ORGANO DE ACUSACION Y REMISION DE SU DICTAMEN.- El día que haya sido señalado por el Presidente de la Cámara de Diputados, (dentro de los tres días hábiles posteriores a la entrega y recepción de las conclusiones de la Sección Instructora) dicho funcionario la declarará erigida en órgano de acusación y la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis de las mismas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora. Enseguida se concederá la palabra al denunciante y al servidor público o a su defensor, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.

En este orden, el denunciante podrá replicar y, si lo hiciere el acusado y su defensor podrán hacer nuevo uso de la palabra. Acto continuo se pedirá el retiro del denunciante y del servidor público y su defensor, a fin de proceder a discutir y votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

De esta manera, si la Cámara de Diputados resolviese que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo, pero en caso contrario se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, remitiéndosele el dictamen que contenga la acusación y designándose asimismo, una comisión de tres diputados para que sostengan la acusación ante el Senado.

f) SECCION DE ENJUICIAMIENTO.- Una vez que la acusación se haya recibido en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la

comisión de Diputados encargados de la acusación, al acusado y a su defensor para que presenten por escrito sus alegatos, dentro del término de los cinco días naturales posteriores al emplazamiento.

Habiendo transcurrido este plazo, con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los fundamentos legales que apoyen tales conclusiones.

Conviene hacer notar que la Sección de Enjuiciamiento podrá escuchar directamente a la comisión de Diputados que sostiene la acusación, si así lo estimara conveniente la propia Sección o si lo solicitaren los interesados. Así también, se confiere a la Sección en cuestión, la facultad de disponer la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones.

g) INSTAURACION DEL JURADO DE SENTENCIA Y DICTADO DE SENTENCIA.- Cuando la Sección de Enjuiciamiento emita sus conclusiones, éstas se harán llegar a la Secretaría de la Cámara de Senadores para que el Presidente de dicha Cámara anuncie que la misma deberá erigirse en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes, procediendo la Secretaría a citar a la Comisión de Diputados que sostiene la Acusación, así como al acusado y a su defensor.

A la hora señalada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de conformidad con las siguientes normas:

1.- La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento.

2.- Acto continuo, se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al Servidor Público o a su defensor, o incluso a ambos.

3.- Retirados el Servidor Público y su defensor, y permaneciendo los Diputados en la sesión, se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobados que sean los puntos del acuerdo, el Presidente hará la declaratoria correspondiente.

En caso de que el servidor público enjuiciado sea un Gobernador de los Estados, un Diputado de las legislaturas locales o un Magistrado de alguno de los Tribunales Superiores de Justicia locales, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a la recepción de las conclusiones y en estos casos la sentencia que se dicte únicamente tendrá efectos declarativos, comunicándose a la legislatura local respectiva, para los efectos correspondientes de acuerdo a sus atribuciones". (302)

h) PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN.- Es en el Artículo 114 Constitucional en donde se establecen las características de los plazos de prescripción para hacer exigibles las diversas responsabilidades de los servidores públicos, tanto las derivadas del juicio político como las de carácter penal o administrativo.

Así pues, una vez transcurridos los plazos establecidos se extinguen la acción y la sanción correspondiente, porque

(302) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Ob. Cit., p. 119, y "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", Ob. Cit., p. 65.

con posterioridad no se podrá ya exigir responsabilidad alguna al servidor público que presuntamente haya cometido alguna infracción política, penal o administrativa.

Particularmente, tratándose del procedimiento de juicio político, el primer párrafo del Artículo 114, Constitución Federal y el Artículo 9° de la Ley Federal de Responsabilidades, disponen que sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Por otra parte, se prevee que la sustanciación del procedimiento de juicio político, en ningún caso podrá exceder de un año, desde la presentación de la denuncia y hasta la aplicación de las sanciones correspondientes.

De este modo, cuando uno de los servidores públicos previstos por el Artículo 110 Constitucional, comete en el ejercicio de sus funciones, alguno de los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, la Cámara de Diputados contará, cuando más, con un año posterior a la fecha en que el presunto infractor haya concluido el ejercicio del cargo, para iniciar el procedimiento de juicio político y una vez iniciado el procedimiento el plazo máximo dentro del cual podrá desarrollarse el procedimiento será de un año.

Esta es en síntesis, el procedimiento del Juicio Político pero no podemos dejar de mencionar que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, concretamente del Artículo 20 a 45 se establecen disposiciones comunes para el Juicio Político y para la Declaración de Procedencia, que afinan estos procedimientos, entre las que podemos citar, por ejemplo: que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores

son intocables; que Senadores y Diputados pueden ser así recusados o excusarse; que las secciones pueden disponer de medidas de apercibimiento y por último, que en las cuestiones no previstas en la Ley de Responsabilidades, así como en la apreciación de pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, asimismo se atenderán en lo conducente las del Código Penal.

Este último párrafo que parece dar el tratamiento a la Ley Federal de Responsabilidades de Ley Penal Especial, porque el Código Penal se convierte en el núcleo y legislación supletoria, nos permite reiterar lo que ya habíamos apuntado respecto al Juicio Político: que es un procedimiento muy especial y aunque en el articulado se habla de conductas y sanciones, no estamos ante ordenamientos penales, ya que la remoción del cargo es una medida que dicta un Tribunal Político que es el Senado, no un Tribunal Judicial.

V.10 La Sanción Política.-

Las sanciones de carácter político que podrán aplicarse por la Cámara de Senadores después de haber sustanciado un procedimiento de esta naturaleza, únicamente podrán ser la destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar otro cargo público. Tales sanciones se encuentran pre fijadas por el párrafo tercero del Artículo 110 constitucional, que a la letra dice: "Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público". (303)

De esta manera, el numeral 8° de la Ley Federal de Responsabilidades, en concordancia con el precepto constitucional antes invocado, reglamenta que: "Si la resolución que se dicte en juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también dice el artículo en cuestión- imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años". (304)

Se desprende del contenido de estos dispositivos que la Cámara de Senadores no necesariamente tendrá que acompañar ambas sanciones en su declaratoria definitiva, que por cierto, tendrá los mismos efectos de una sentencia judicial, sino que será potestad suya el destituir exclusivamente al servidor público de que se trate o también inhabilitarle para el desempeño de otros cargos públicos, durante el tiempo que juzgue prudente pero dentro del término de uno a veinte años.

 (303) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Ob. Cit., p. 115.

(304) "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos" en "Renovación Moral de la Sociedad", Ob.Cit., p.48.

En este orden de ideas, es obvio que la Cámara de Senadores erigida en jurado de Sentencia, podrá si así lo juzga conveniente, destituir y no inhabilitar al servidor público presuntamente responsable, pero si el sujeto enjuiciado políticamente se encuentra desempeñando sus funciones propias, es evidente que normalmente no habrá de inhabilitarlo para el desempeño de otro encargo o comisión pública sin que lo destituya del que en ese momento desempeña puesto que precisamente, su condena política se refiere a la pérdida de la confianza que en él se había depositado y merced a la cual había sido nombrado o elegido popularmente para ocupar un puesto público de alta jerarquía.

No hay que olvidar además, que para que un servidor público sea condenado políticamente, en juicio de esta naturaleza, previamente debió haber cometido en ejercicio de sus funciones un acto u omisión contrario a los intereses públicos fundamentales o a su buen despacho, con lo cual resulta absurdo que no se le remueva de ese cargo público y si en cambio se le inhabilite para ocupar otro.

Cabe destacar, en cuanto a la imposición de las sanciones políticas, la observación del Maestro Orozco Enriquez, relativa a que en caso de encontrarse políticamente responsable a cierto servidor público que haya concluido su encargo, sólo tendrá relevancia aplicarle la sanción de inhabilitación para ocupar otro cargo público, ya que la destitución carecería de objeto, salvo que para entonces el servidor público en cuestión se encontrara desempeñando un nuevo cargo público. (305)

Esta opinión quedó oportunamente convalidada por el Doctor Sergio García Ramírez, Procurador General de la República, durante su comparecencia ante la Asamblea

(305) Orozco Enriquez, José de Jesús, "Comentarios al Art. 114 constitucional" en "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Ob. Cit., p.274.

de la Cámara de Senadores del día 27 de diciembre de 1982, en la que informó acerca de la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, promovida por el C. Presidente de la República. En esta ocasión, el Senador José Antonio Padilla Segura dirigió al C. Procurador la siguiente pregunta: "Desde hace tiempo se ha analizado el problema que se presenta cuando un funcionario público y concretamente aquellos a quienes en el pasado se les denominaba altos funcionarios de la Federación, comete un delito de los llamados oficiales y posteriormente deja el cargo que le otorgaba fuero constitucional. En este caso? ¿cuál sería a su juicio, Señor Procurador, el procedimiento a seguir?. ¿Se debe actuar ante el Congreso, a pesar de que el funcionario ya no ostenta ningún cargo público o deben intervenir los tribunales ordinarios... (306)

Interrogante a la que el brillante jurista y Procurador General de la República contestó en los términos siguientes: "... el caso en que un funcionario, habiendo cometido algún hecho, habiendo incurrido en alguna conducta u omisión que tenga que desembocar en juicio político deje el cargo. Supongo yo que se trataría de que lo deje, lo mismo porque se retire de él, mediante una licencia, digamos, que lo deje porque se haya agotado el tiempo durante el cual debió ejercer este cargo.

En mi opinión-y estamos refiriéndonos al juicio político, no al juicio penal- es pertinente que éste se siga, el juicio político, para no dejar del todo impune las conductas ante el Congreso de la Unión. Se me dirá, por supuesto, que no tendrá caso hacerlo así, porque mal podría aplicarse la destitución a quien ha abandonado su cargo o cesado en su desempeño, cierto, pero queda la inhabilitación, y también resta algo más, la satisfacción

(306) García Ramírez, Sergio, "Comparecencia ante la Asamblea de la Cámara de Senadores", Ob.Cit., p. 255.

de la conciencia social moral y política de la República. Esto último, con ser importante, quizás no sería suficiente. Sin embargo, la actividad del Congreso de la Unión no desembocaría en el vacío, sino eventualmente en aplicar, si se debe, una pena de inhabilitación". (367)

Con la intención de contar con otros elementos que nos permitan comprender mejor el contenido de las sanciones políticas, a continuación aludiremos a las definiciones jurídicas de Don Guillermo Cabanellas, respecto a dichas sanciones:

a). **DESTITUCION.**- "Acción o efecto de destituir. Privación de empleo o cargo público-hecha por la autoridad competente en caso de que el empleado o funcionario haya incurrido en falta o perdido la confianza de sus superiores. A veces, sobre todo como primeras medidas de los gobiernos de fuerza, las destituciones se llevan a cabo sin otra causa que la de tratarse de enemigos o poco adictos al nuevo poder constituido". (308)

b). **INHABILITACION.**- "Acción o efecto de inhabilitar o incapacitar. Declaración de que alguien no puede, por causas naturales morales o de otra índole, desempeñar un cargo, realizar un acto jurídico o proceder en otra esfera de la vida jurídica". (309)

Ha de observarse que ninguna de estas dos sanciones irroga una pena propiamente dicha para el sujeto que es encontrado políticamente responsable, por lo menos en el sentido penal de la palabra, pues no afectan ni su integridad física ni a su patrimonio.

(307) Ibidem.

(308) Cabanellas, Guillermo, "Diccionario de Derecho Usual", Tomo I, Edit. Heliasta S.R.L., 11° Ed., Bs. Aires, Argentina, 1963, p. 695.

(309) Iden, Tomo II, p. 332.

Don Alvaro Bunster, nos dice al respecto: "Nótese que estas no son sanciones criminales, aunque por contenido puedan coincidir con ellas, no son jurídicamente estigmatizantes, aunque lo sean, por cierto moral y políticamente, y no pueden, en consecuencia, tenerse en cuenta para propósito penal alguno, como podrían serlo la reincidencia, el quebrantamiento de pena, las causas extintivas de responsabilidad penal, etcetera". (310)

No obstante la fraseología de la responsabilidad política, está tomada del derecho penal sustantivo y adjetivo, porque en el fondo subsiste la concepción de que la remoción e inhabilitación son sanciones que, a pesar de ser políticas, afectan seriamente los intereses de la persona inculpada; por lo que, para garantizar adecuadamente sus intereses debe observarse un procedimiento preestablecido regulado con gran similitud al proceso jurisdiccional.

c). SU ANALOGIA CON LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.-La fracción III del Artículo 109 de la Constitución Federal vigente contempla la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, la cual antes de las reformas de 1982, no estaba prevista constitucionalmente, pero actualmente porcede por "aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones" (los servidores públicos sujetos a dicha responsabilidad).

En este sentido, es pertinente aclarar que aún cuando no se precisa en contenido de la "lealtad" que demanda la fracción anterior, entendemos que se refiere hacia las instituciones jurídicas del Estado y no hacia determina-

(310) Bunster, Alvaro, "Responsabilidad Penal del Servidor Público", en "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos", Ob.Cit., p.10.

dos funcionarios, grupo o partido político. El Artículo 113 de la Constitución establece por su parte, que las causas de responsabilidad administrativa, las sanciones respectivas así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas se determinarán por las leyes sobre responsabilidad de los servidores públicos, previendo igualmente, que entre tales sanciones se contemplaran la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas, las cuales deberán fijarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados, con lo cual queda establecida constitucionalmente la analogía que eventualmente puede existir entre las sanciones administrativas y las de tipo político.

El régimen de responsabilidades administrativas refleja sin duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al funcionario público deshonesto e incompetente; al respecto, debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamentan sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidades y, asimismo, tales disposiciones deben respetar siempre los derechos laborales constitucionalmente garantizados de los servidores públicos.

Finalmente, conviene aludir aquí a la reflexión del Maestro Orozco Enriquez, respecto a la facultad conferida al Poder Judicial Federal, conforme a la fracción XVI del Artículo 107 constitucional, para separar de su cargo a la autoridad responsable en un juicio de amparo y consignarlo ante el juez de distrito correspondiente, cuando una vez concedido el amparo, insista en ejecutar el acto reclamado o pretenda eludir la sentencia respectiva; ya que, como se observa "independientemente del delito que se configure la sanción consistente en la separación del cargo para estos casos se equipara a la prevista en ocasiones para la responsabilidad administrativa de los servidores

públicos e, incluso, puede aplicarse a aquellos de alta jerarquía sujetos a juicio político, habiéndose llegado a presentar en la práctica esta última posibilidad".(311)

V.11. Carácter Jurisdiccional del Juicio Político.-

En el estudio de este punto de nuestro trabajo, es necesario que reconsideremos que la responsabilidad política y su institución ejecutiva, el "juicio político" no son cuestiones que se hayan presentado como cuestiones claras y sin debate, muy por el contrario, el tema ha sido sumamente debatido, fundamentalmente porque implica lo que podríamos llamar la creación de la "Jurisdicción Política".

Ahora bien, la especial trascendencia de esta Jurisdicción política se pone de manifiesto si la analizamos a partir de la división de poderes y del equilibrio que entre ellos debe existir. En efecto, para ejercer la jurisdicción política es necesario que el Tribunal o el Juez Político disponga de absoluta independencia en el ejercicio de sus atribuciones, de tal manera que sus determinaciones o resoluciones no se vean influenciadas por alguno de los otros poderes, que en realidad política tenga supremacía sobre los demás. De ahí la importancia que dentro de los regímenes que se proclaman democráticas, tienen la determinación del órgano que habrá de desempeñar el papel de Tribunal Político, puesto que además debe cuidarse la posibilidad de que alguno de los poderes pudiera llegar a desestabilizar a los demás.

En nuestro país, el problema relativo a determinar el órgano idóneo para conocer del juicio político ha sido resuelto magistralmente, expresándose textualmente en la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de

(311) Orozco Enriquez, José de Jesús, Ob.Cit., p.125.

los servidores públicos que: "Conforme a nuestra tradición Constitucional y a la vocación y equilibrio del Poder Legislativo, el Juicio Político es desenvuelto bicametalmente, de manera que la H. Cámara de Diputados, erigida en Jurado de Acusación instruya el procedimiento y sostenga la acusación ante el Senado, erigido en Jurado de Sentencia, para que éste resuelva en definitiva". (312)

En este sentido, el Poder Legislativo resulta ser sin duda alguna, el más adecuado para la sustanciación y resolución del Juicio Político, ya que los diputados representan al pueblo en su conjunto y no hay que olvidar que precisamente es el pueblo el titular de la "acción popular", es decir que sólo él tiene la facultad de reprochar la actitud desviada del servidor público, en cuanto a sus responsabilidades políticas se refiere. Bajo este punto de vista, que mejor que los receptores de la declaración de acusación, sean los Senadores; representantes de las entidades federativas, que por sus propias características de independencia y neutralidad, por su número y madurez política, son capaces de emitir un fallo justo, basado en los amplios y sólidos principios morales que han caracterizado al pueblo mexicano.

De esta manera, nuestro vigente sistema de responsabilidades de los servidores públicos constitucional y legalmente ha dejado radicada la jurisdicción política en el Congreso de la Unión.

Por otro lado, la naturaleza jurisdiccional del procedimiento de juicio político ha sido aceptada comúnmente por todos los autores, para citar sólo un ejemplo, nos

(312) "Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", en "Revista de Administrativa Pública" Ob. Cit., p. 179.

referiremos a la disertación del Doctor Sergio García Ramírez, quien aludiendo al juicio político ha expresado "En este caso actúan ambas Cámaras del Congreso; la de Diputados en la primera fase del procedimiento, que pudiera equipararse a un periodo instructorio, y la Senadores en segunda, que es propiamente un juicio -y de ahí que se califique al Senado como Jurado de Sentencia- y culmina en un pronunciamiento de naturaleza política y jurisdiccional. No en balde se habla aquí de jurado, pues el órgano que juzga y castiga, el Senado, procede en buena medida como aquél, éste es, ciñe el procedimiento al Derecho estricto, pero resuelve, finalmente, en conciencia, que debe hallarse informada, sobre todo, por la suprema conveniencia de la república. Para decirlo en palabras del célebre discurso que a estas cosas dedicó el Doctor José María Luis Mora, el juicio del Senado será de equidad y discrecionario" (313)

Es dable agregar que el carácter jurisdiccional, le es expresamente reconocido al juicio político, por la propia exposición de motivos de la iniciativa de ley que lo reglamenta, al tenor de estas afirmaciones: "Las responsabilidades políticas, que se sancionan con destitución e inhabilitación, se sujetan a un procedimiento que se arregla a las garantías que consagra el Artículo 116 Constitucional y que es denominado Juicio Político, por su naturaleza materialmente jurisdiccional. Asimismo, se aseguran los principios procesales de expeditéz, imparcialidad y audiencia (subrayado nuestro)". (314)

 (313) García Ramírez, Sergio, "Comparecencia ante la Asamblea de la Cámara de Senadores", en "Revista Mexicana de Justicia", Ob.Cit., p. 153.

(314) (244). "Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos" en "Revista de Administración Pública", Ob.Cit., p.179.

Sin embargo, y a pesar de lo antes expresado, es conveniente distinguir el carácter jurisdiccional del "Juicio Político" de los demás procesos tradicionalmente judiciales, ya que el político es un proceso "sui generis", como lo manifiesta el Licenciado Federico Fernandez Fariña al decir que "la forma más clara para entender la responsabilidad política y concretamente el procedimiento para exigirla, el Juicio Político; es hacer a un lado la idea de que se trata de un procedimiento Judicial o similar a él; no, el Juicio Político no tiene nada que ver con otros procedimientos, es por decir sui generis". (315)

(315) Fernández Fariña, Federico, "Responsabilidad Política" en "Revista Mexicana de Justicia", Vol. IV, No. 3, Julio-septiembre, Edit. Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F., 1987, p.156.

V.12. Diferencias entre el Juicio Político y la Declaración de Procedencia.-

En muchas de las legislaciones extranjeras es lugar común encontrar reglamentados como una sólo figura jurídica los procedimientos de Juicio Político y Declaración de Procedencia, sin embargo en nuestro país, el sistema de responsabilidades constitucionales y legalmente, si establece una clara distinción entre ambos procedimientos.

Al primero de los mencionados procedimientos se refiere el Artículo 110 de la vigente Constitución Federal, en relación con la fracción I, del Artículo 109 del mismo ordenamiento, estableciéndose en ambos dispositivos el marco jurídico básico para el desenvolvimiento de sus etapas procesales. En tanto que su normatividad fundamental para desarrollar el procedimiento de "declaración de procedencia", se encuentra contemplada por el numeral 111, en relación con la fracción II del 109, también de la Constitución Federal.

En este orden de ideas es conveniente dejar desde ahora, totalmente aclarado que los procedimientos a que nos hemos venido refiriendo, sirven a propósitos distintos; en efecto, la institución denominada Juicio Político ha sido establecida en nuestra legislación positiva, para sancionar la responsabilidad política en que puedan incurrir ciertos servidores públicos de Alta Jerarquía, que por la trascendencia de sus funciones pueden realizar actos o incurrir en omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, o bien que pueden constituir en una violación grave a la Constitución Federal y Leyes también Federales emanadas de aquellas, o que puedan considerarse como actos indebidos en el manejo de los fondos y recursos económicos federales.

En estos casos el procedimiento se agotará en el seno del poder legislativo y concluirá, en caso de encontrarse políticamente responsable al servicio público, con la aplicación de una medida también de tipo político, consistente en el tremendo deshonor político de ser removido de su cargo e inhabilitado para ocupar otro, durante muchos años.

En tanto que en el procedimiento de "Declaración de Procedencia", el poder legislativo, exclusivamente a través de la Cámara de Diputados, interviene sólo para remover un obstáculo procesal a efecto de que pueda someterse al servidor público que haya cometido un ilícito penal a la jurisdicción de la autoridad judicial competente, evitando de esta manera que se vulnere el carácter público, irrefragable e ineludible del Derecho penal.

a. Naturaleza de las Acciones.-

Considerando las reflexiones que hemos consignado en los renglones precedentes, no resulta difícil identificar la clara diferencia que existe entre la acción política que se ejercita dentro de un juicio político (en defensa del interés público fundamental y de su buen despacho, así como del correcto manejo de los fondos y recursos económicos federales) y la acción de carácter penal a que da paso la declaración de procedencia (en respuesta al criterio primigenio de la democracia, en el sentido de que todos los ciudadanos son iguales ante la ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales, en virtud de lo cual, los servidores públicos que cometan delito podrán ser encausados por el juez ordinario, con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano, sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados).

Referente a la diversa naturaleza de estas acciones, destaca la exposición del Licenciado Fernández Fariña, quien opina que al quedar comprendida esta diferenciación dentro del marco jurídico básico de nuestro vigente sistema de responsabilidades "son fortalecidas las dos acciones: la acción política que actúa en defensa de las instituciones fundamentales y cuya institución representativa, el Juicio Político, es sustanciado, en el Congreso de la Unión, dentro del cual, una de sus Cámaras actúa como órgano de acusación y la otra se erige en Jurado de Sentencia y la acción penal a la cual por medio de la declaración de procedencia se le quitan barreras, permitiéndole la persecución de servidores de alta jerarquía; haciendo así, que todos los miembros de la sociedad tengan la seguridad jurídica de que no existe un privilegio que vaya en detrimento o desmedro de la democracia misma y que el principio de igualdad ante la ley, es respetado". (316)

Es importante aclarar que en el procedimiento de declaración de procedencia, no se ejercita propiamente una acción por parte de los representantes del pueblo, sino que más bien se satisface un requisito, una formalidad procedimental con el objeto de remover el fuero constitucional o inmunidad procesal, de aquellos servidores públicos a quienes por haber cometido delitos penales se pretende exigirles responsabilidades de esta naturaleza.

Lo contrario ocurre en tratándose del procedimiento de juicio político, ya que dentro de éste si se ejercita una verdadera acción de tipo político. En este sentido vale decir que dicha acción no es resultante de la perpetración de un delito, sino que se origina por hechos especiales que no tienen una descripción típica a la cual deba adecuarse la conducta del sujeto para que sea punible o no; en el Juicio Político, no hay hechos delictuosos que perseguir

(316) Fernández Fariña, Ob.Cit., p.153.

y los actos enunciados como causales del mismo, son ajenos a la respuesta judicial, su normatividad constitucionales distinta; el procedimiento diferente y las declaraciones y resoluciones diversas.

Desde este punto de vista, la responsabilidad que se ejercita a través de la acción política, está respaldada por el principio de confianza o de idoneidad de los servidores públicos; en tanto que la responsabilidad de orden penal a que da pie la declaración de procedencia, tiene respaldo en el principio de que nadie debe escapar de la ley que sanciona como delitos las conductas que ofenden valores fundamentales de la convivencia social.

b. Sujetos Comprendidos.-

Como ya hemos visto oportunamente, los sujetos que pueden ser enjuiciados políticamente, son aquellos servidores que limitativamente se enumeran por el Artículo 110 Constitucional, concretamente: los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuitos y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos, así como los gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

En tanto que los servidores públicos que están jurídicamente circunscritos al procedimiento de declaración de

procedencia, en razón de la inmunidad procesal que caracteriza a la función pública que desempeñan y que tradicionalmente ha sido denominada como fuero Constitucional, se encuentran catalogados en el texto del Artículo 111 Constitucional, observándose que su número es aún más limitado que el de aquellos servidores que son contemplados como sujetos de Juicio Político.

Entendamos que esta situación obedece a la consideración jurídica de que las inmunidades procesales sólo deben acompañar a las funciones de mayor trascendencia de entre las que integran el poder público estatal. De esta manera, al analizar el mencionado Artículo se deduce que los únicos sujetos públicos aforados son: los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del Organismo de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el de Justicia del Distrito Federal. Por lo que para proceder penalmente contra estos servidores públicos por la comisión de cualquiera de los delitos, previstos por el ordenamiento penal, se requerirá la previa remoción del fuero constitucional a través de la declaratoria de procedencia.

Hay que hacer notar que además de los agentes públicos antes referidos, el mismo numeral de la Constitución Federal contempla al Presidente de la República, Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados como sujetos al procedimiento de declaración de procedencia como requisito previo a la persecución de sus responsabilidades penales, pero conviene aclarar que en estos casos la cobertura de la inmunidad procesal tiene un mayor alcance, que en tratándose de los servidores públicos primeramente citados.

Esto es así, por lo menos en cuanto se refiere al Presidente de la República, puesto que a éste sólo puede sujetarse a la declaratoria de procebilidad, cuando se le acuse penalmente ante la Cámara de Senadores, por traición a la patria o delitos graves del orden común.

Por lo que atañe a gobernadores, diputados y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados no es que la Constitución Federal les otorgue una mayor protección en cuanto a las conductas punibles que puedan cometer, sino que únicamente se prevee por dicho ordenamiento su responsabilidad penal de tipo Federal, es decir que sólo por la comisión de delitos Federales, estos servidores quedarán sujetos a la declaración de procedencia que eventualmente podrá emitir la Cámara de representantes. Ello en atención a que tales funcionarios integran un poder público local y en todo caso las Constituciones y Leyes sobre responsabilidad locales serán las que prevean su responsabilidad penal por los delitos de naturaleza común en que puedan incurrir.

Finalmente, si confrontamos la lista de sujetos que se enumeran para uno y otro de los procedimientos que estamos distinguiendo, el resultado obtenido será que en tanto a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas y fideicomisos públicos, se les sujeta a un procedimiento especial para hacer efectivas sus responsabilidades políticas. Para la exigencia de los de carácter penal por la comisión de cualquier ilícito de esta naturaleza, no se requerirá mayor trámite y en tanto tiempo podrá, si es procedente, incoarse un Juicio Penal.

c. Diferencia de las Causales.-

Una vez más cabe señalar que las causales que dan origen a los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia son marcadamente diferentes; en el primer caso, se fija claramente tanto por la Constitución Federal como por la Ley Reglamentaria de la materia, la entidad de las conductas que dan base y razón al Juicio político. "Este por ser tal, y de acuerdo con precedentes legislativos y autorizados pareceres doctrinales, desde las raíces del impeachment anglosajón, se halla determinado por comportamientos que desacreditan al funcionario ante la opinión pública, lo hacen indigno de confianza y, por lo tanto, de permanencia en el cargo. No se trata, pues, de tipos penales sujetos a la técnica ortodoxa y cerrada del derecho punitivo, sino de conductas cuyo carácter político solicita, también, una valoración política en el más elevado órgano de esta naturaleza con el que cuenta la República: El Congreso de la Unión". (317)

En efecto, los actos y omisiones que se juzgan dentro de un juicio político tienen siempre naturaleza principalmente política, aunque ciertamente, dichos actos u omisiones pueden llegar a constituir un delito propiamente dicho, en cuyo caso se requerirá entonces, que la presunta responsabilidad penal del servidor público, una vez removido del cargo, se sustancie ante los tribunales ordinarios. (Si bien es probable que en este último caso se solicite sólo la declaración de procedencia por la Cámara de Diputados para separar al servidor público responsable e iniciarle un proceso penal, en lugar de sustanciar un juicio político ante las dos Cámaras del Congreso).

(317) García Ramírez, Sergio, Ob. Cit., p.

d. **La Declaración de Procedencia Requisitos de Procedibilidad para el Inicio del Juicio Criminal.-**

Efectivamente, la declaración de procedencia es el especial procedimiento de rango constitucional que se ha establecido como requisito previo de la posibilidad de enjuiciamiento penal en contra de algún servidor público de la alta jerarquía.

La normatividad básica de este procedimiento se encuentra prevista por el Artículo 111 constitucional, en relación con el segundo párrafo del numeral 114 del mismo ordenamiento. En tanto, que el Capítulo III de la Ley Reglamentaria que comprende del artículo 25 al 29, de las bases de dicho procedimiento.

Por otra parte, conviene precisar que la naturaleza y alcances de este procedimiento, quedaron claramente definidos en la exposición de motivos que dió origen a la citada Ley Reglamentaria; documento en el que se expresa: "La iniciativa también regula el procedimiento de declaración de procedencia, en el cual se establece el desarrollo de la investigación tendiente a determinar la presunta comisión de un delito por los servidores públicos, para los cuales la Constitución determina el requisito de desahucio, para poder proceder penalmente en su contra con arreglo a la legislación penal". (318)

Además, se hace referencia en otra parte del mismo texto al hecho de que "Se conserva el carácter unicameral del procedimiento de referencia, a fin de que sea expedito y toda vez que no tiene naturaleza jurisdiccional no resuelve

 (318) "Exposición de Motivos de la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", en "Revista de Administración Pública", Ob. Cit., p. 179.

el fondo de la cuestión planteada, sino que, sin embargo, remueve un obstáculo: se trata de un requisito de procedibilidad (subrayado nuestro)". (319)

Esta misma idea quedó comprendida dentro del cuerpo preceptivo del Artículo 111 de la Constitución Federal particularmente por su párrafo segundo, cuya última parte indica que la declaración de procedencia "no prejuzga los fundamentos de la imputación" que se haga contra el servidor público, que gozando de inmunidad procesal durante el desempeño de su función, sea presuntamente responsable de ilícitos penales.

Ciertamente, la declaración de procedencia de ninguna manera resuelve la cuestión planteada en torno a la responsabilidad penal del servidor público inculpado. Sin embargo, el Maestro González Oropeza, considera que toda averiguación y valorización de los elementos probatorios, que acrediten supuestos hechos delictivos, implica una decisión de naturaleza similar a las acordadas por un juez, agregando que, a pesar de lo anterior, la existencia de un procedimiento jurisdiccional no supone que el Congreso se convierta en juez, para transformarse de "mal legislador en peor juez" ya que en todo caso será un juez en estricto sentido, quien decida formal y materialmente sobre la culpabilidad del servidor público". (320)

El mismo autor hace una consideración más relativa a que en un momento dado podría pensarse que en la declaración de la Cámara de Diputados subyace la decisión formal de la culpabilidad del funcionario. Sin embargo, constitucionalmente a partir de 1917 la Cámara de Diputados no vincula con su declaración de procedencia (desafuero)

(319) Ibidem.

(320) Cfr. González Oropeza, Manuel, Ob. Cit., p.101.

al órgano jurisdiccional, el cual si decidirá formal y materialmente la culpabilidad, por la que debe inmediatamente determinar la sanción aplicable. (321)

Hasta donde hemos expuesto las anteriores ideas del Maestro González Oropeza, éstas encuentran resonancia en nuestra modesta opinión. Sin embargo, no compartimos el criterio del aludido jurista, en cuanto se refiere a la naturaleza jurisdiccional que le concede a la "declaración de procedencia", al expresar que: "la naturaleza jurisdiccional del procedimiento declaratorio de procedencia constituye desde los antecedentes americanos, un medio para garantizar un 'debido proceso legal' al funcionario inculpado y, de esta manera, poder rendir declaraciones y pruebas y también hacer las pesquisas necesarias para el establecimiento de la verdad". (322)

Es claro que no concidimos con la anterior opinión, fundamentalmente por la razón que ya hemos arquido, en el sentido de que la declaración de procedencia de ninguna manera resuelve o juzga sobre la culpabilidad o inocencia del servidor público a quien se impute la comisión de hechos delictivos, como necesariamente tendría que ocurrir si el procedimiento en cuestión tuviera naturaleza jurisdiccional. Es una declaración de carácter procedimental, aquella que en su caso dictará la Cámara de Diputados y no así una resolución judicial.

Para ratificar nuestro parecer, es necesario advertir que, aún cuando la resolución de la Cámara de Diputados en el sentido de que "no ha lugar a proceder", tenga por efecto que no se pueda someter a proceso penal al servidor público inculpado, ello no significa la impunidad del mismo, pues de acuerdo con el propio artículo III constitu-

(321) Ibidem.

(322) Idem.p.102.

cional, la imputación podrá continuar su curso cuando el servidor público haya concluido el ejercicio de su encargo, en virtud de que no se prejuzga sobre los fundamentos de la imputación. Además que de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 114 Constitucional, los plazos de prescripción, penal se interrumpen en tanto el respectivo servidor público continúe desempeñando alguno de los cargos públicos protegidos con dicha inmunidad procesal, contando el Ministerio Público, cuando menos con tres años posteriores para ejercer las acciones respectivas.

De esta manera queda demostrado que el procedimiento de declaración de procedencia no reviste naturaleza jurisdiccional, puesto que no resuelve el fondo del asunto, es más bine "una condición de perseguibilidad de la acción penal" como dice Bielsa. Pero ello no quiere decir que en la sustanciación de un procedimiento de ese tipo, sobre todo considerando su trascendencia jurídica-política dejen de observarse las mismas garantías que son comunes a todos los ciudadanos, así encontramos que en la filosofía fundamental de la nueva regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, instaurada en diciembre de 82, se pone de manifiesto al hacer alusión a la declaración de procedencia que: "su procedimiento se ajusta también a los principios procesales de expeditez, audiencia e imparcialidad ya invocados, que orientan tanto a los procesos como a los procedimientos de naturaleza jurisdiccional, y que aseguran que decisiones tan graves como el llamado fuero se tomen con equidad y reflexión (subrayado nuestro)". (323)

En el orden de esta exposición es conveniente aclarar que de acuerdo con la legislación de cada país, los tratadistas

(323) Exposición de motivos de la iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos" en "Revista de Administración Pública", Ob.Cit., p. 178.

tas han sostenido criterios diversos en relación a la naturaleza del privilegio concedido a los parlamentarios y altos servidores públicos, criterios que varían al considerar este privilegio como antejuicio, condición objetiva de punibilidad, obstáculo procesal, requisito de procedibilidad, etc.

Dentro de estas diversas corrientes de opinión, casi todos los penalistas coinciden en afirmar que a través del procedimiento de declaración de procedencia, se cumple un requisito de procedibilidad, obteniéndose la autorización para proceder.

En la Doctrina, Maggiore, Manzini, Florián y Carnelutti, entre otros, sostienen que se trata de una "autorización" para proceder contra el servidor público inculpado, lo que constituye un acto administrativo interno, en el que la asamblea decide si en el caso concreto es o no oportuno la persecución penal. (324)

Don Raúl F. Cárdenas, citando textualmente a Manzini, sostiene que "la autorización, en general, es el acto administrativo con el que la autoridad competente, previa valorización y la oportunidad o utilidad de lo que se pide en orden al interés público que debe tutelar, quita el impedimento opuesto por una norma jurídica al cumplimiento de ciertos actos jurídicos o al ejercicio de una determinada actividad material". (325)

Para Soler, el procedimiento de declaración de procedencia es un "Antejuicio", y en el mismo sentido se pronuncia Nuñez; afirmando que tratándose de los "altos funcionarios

(324) Cárdenas F. Raúl, Ob.Cit.,p.172.

(325) Ibidem.

públicos", se les debe de sujetar en todo caso a un antejui-
cio con el objeto de decidir si han de ser destituidos
para que queden sujetos a acusación". (326)

Por su parte, los distinguidos juristas Raúl F. Cárdenas
y Juan José Becerra Bautista para referirse al procedimiento
que nos ocupa, lo hacen bajo las denominaciones de "fuero
licencia para arrestar" y fuero licencia para enjuiciar",
respectivamente.

Sea cual fuere el nombre que se le de al procedimiento
de declaración de procedencia, lo cierto es que se trata
de un requisito procesal previo a la incoación de esta
exposición.

En virtud de que el tema referente a la declaración
de procedencia es por sí mismo tan amplio como el Juicio
Político; objeto de estudio en esta modesta investigación,
únicamente para cerrar el círculo de ideas en torno a
aquel procedimiento, es oportuno agregar que tanto el
texto constitucional como la ley reglamentaria nos in-
forman que los efectos de su procedencia serán:

1.- Que el servidor público desahorado quede a disposi-
ción de las autoridades judiciales competentes, porque
éstas actúen conforme a la ley.

2.- Que el servidor inculcado permanezca separado
de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal.

Pero si en este último caso, el proceso culmina en
sentencia absolutoria 'el inculcado podrá reasumir su
función'. En cambio, 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 de indulto".

Se hace notar además, que el párrafo sexto del Artículo 111 de la Carta Magna, preceptúa que "Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables"; cabe advertir, sin embargo, como lo ha expuesto de relieve la doctrina y la propia jurisprudencia de la Suprema Corte desde el siglo pasado, la procedencia del juicio de amparo en caso de que no se satisfagan los presupuestos constitucionales que garantizan el correcto desenvolvimiento de los procedimientos de declaración de procedencia y juicio político.

Finalmente, es oportuno puntualizar que una buena técnica jurídica aconseja distinguir entre los casos de abusos del poder realizados por el funcionario acusado, de aquellos en los que se le impute a la comisión de un delito, ya que las dos situaciones tienen ciertamente un alcance diferente. Criterio éste, que de manera afortunada se recogió por la novedosa regulación jurídica de las responsabilidades de los servidores públicos, implantadas por las reformas de 1982 y 1983. Estableciéndose de esta forma, el procedimiento de "declaración de procedencia" como un requisito de procedibilidad para el inicio de juicio criminal y, separadamente el procedimiento de "Juicio Político", como instrumento idóneo para el fincamiento de las responsabilidades políticas.

Ahora bien, el Maestro González Oropeza opina en cuanto a la práctica de estos institutos de responsabilidad que "Con la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 31 de diciembre de 1982, podría caracterizarse una nueva etapa que seguramente consolidara las tendencias de la anterior (que según su clasificación comprende el período de 1940 a 1982), en la que existirá un claro predominio de la ahora denominada 'declaración de procedencia' (desafuero) sobre el juicio

político, y que probablemente iniciará la modalidad de fincar responsabilidad penal del funcionario después de haber concluido su encargo, es decir la responsabilidad penal a posteriori. (327)

Por nuestra parte consideramos acertada la anterior afirmación, habida cuenta de que así lo confirma la experiencia de las últimas décadas en cuanto al fincamiento de responsabilidades a los altos servidores públicos.

Dos de los últimos casos que son representativos de esta nueva etapa, son los del exgobernador Biebrich y el ex-director de Pemex, Jorge Díaz Serrano, decidido este último en vía de desafuero el 30 de julio de 1983. "El primero, el caso de un ex-gobernador ya sin fuero, mientras el segundo de un ex-funcionario sin fuero, director de Pemex, al de senador con fuero. Los hechos imputados habían sido cometidos en ocasión a sus antiguos encargos y la responsabilidad penal fincada se ha hecho con posterioridad a sus gestiones". (328)

(327) González Oropeza, Manuel, Ob.Cit., p. 103.

(328) Idem, p. 104.

CONCLUSIONES

1.- En la organización política de las dos principales ciudades griegas de la época antigua, se contemplaba ya la existencia de medidas represivas contra la actuación desviada de los funcionarios públicos, destacándose en algunos casos la aplicación de sanciones de carácter político, tales como la inhabilitación y el destierro, entre otras.

Algo similar ocurrió en la República Romana, con algunas atribuciones restrictivas del Senado, y en buena medida con las primeras experiencias de lo que más tarde se convertiría en el juicio de residencia.

2.- Los diversos aspectos de la responsabilidad de los empleados y funcionarios públicos en un sentido moderno, se desarrollaron como muchas otras instituciones que sirvieron de modelo al constitucionalismo clásico, en la organización política inglesa.

En este sentido, el juicio político de nuestro derecho positivo tiene su origen en la institución inglesa conocida como Impeachment, en cuanto fue instaurada como el arma política a través de la cual el parlamento conquistó paulatinamente facultades para sancionar a los colaboradores de la corona que actuaran contra las normas que hoy calificamos de constitucionales.

3.- Sin embargo, en sus primeras épocas el Impeachment inglés o juicio político, correspondía a una verdadera jurisdicción ordinaria, llegando a considerarse al parlamento, incluso competente para resolver sobre presuntos delitos y sanciones penales y no sólo sobre infracciones de carácter político.

Esta dualidad político-penal que caracterizó las primeras experiencias del Impeachment, cayó en desuso una vez consolidado el sistema parlamentario, pues a partir de entonces basta un 'voto de censura' para que el parlamento pueda remover a los miembros del gobierno sin necesidad de una condena penal.

4.- A su vez, el juicio de residencia y el juicio de visita constituyen dos importantísimos antecedentes de nuestro actual juicio político.

Ambos procedimientos tenían la finalidad de asegurar un máximo de responsabilidad en todas las funciones del gobierno colonial, así como una eficaz gestión administrativa, al mismo tiempo que constituían una garantía política para los habitantes de la comunidad novohispana.

5.-Desde el punto de vista del Derecho Comparado podemos distinguir tres modelos esenciales sobre responsabilidad de los altos funcionarios públicos: el primero está constituido por el sistema angloamericano que ha tenido gran influencia en América Latina.

Dentro de este mismo modelo podemos diferenciar entre el sistema británico y el norteamericano; pero ambos otorgan preeminencia al órgano legislativo para resolver sobre la responsabilidad de los miembros del gobierno, sin embargo, en tanto que el primero determina la aplicación de sanciones penales por el parlamento, puesto que el propio gobierno depende en su permanencia de su aprobación, en la constitución de los Estados Unidos el Senado sólo puede destituir e inhabilitar al funcionario culpable y corresponde a los tribunales comunes aplicar las sanciones penales.

6.- Un segundo modelo es el que podemos calificar como judicialista y está regulado por la Constitución Española en vigor, promulgada en diciembre de 1978, puesto que dicho ordenamiento fundamental atribuye al Tribunal Supremo el enjuiciamiento de los altos funcionarios, tanto por infracciones políticas como por los delitos que cometan; pero si se trata de los miembros de ambas Cámaras, es preciso la autorización de aquella a la que pertenezca el acusado, y en el supuesto del enjuiciamiento del presidente o de los miembros del gobierno, por traición o infracciones contra la seguridad nacional, se requiere la acusación del Congreso.

7.- En tercer lugar, podemos señalar a los ordenamientos que atribuyen a un organismo especializado el juzgamiento de los altos funcionarios; sistema que puede asumir dos modalidades: el de la Constitución francesa de 1958, que confiere la competencia exclusiva a una Alta Corte de Justicia, formada por Diputados y Senadores elegidos expresamente por las Cámaras respectivas cuando existe un cambio en su composición; y el que podemos calificar como sistema austriaco, que se caracteriza por atribuir a la Corte o Tribunal Constitucional, entre otras atribuciones de justicia constitucional, la de aplicar sanciones a los altos funcionarios públicos del gobierno.

8.- Del basto capítulo de antecedentes histórico-constitucionales sobre responsabilidad de los servidores públicos, se desprende que en nuestro régimen fundamental ha predominado la influencia norteamericana que se introdujo en la Constitución Yucateca de 1841, y que se combinó en el texto original de la Constitución Federal de 1857 con algunos aspectos del sistema judicialista, y del británico cuando se restableció el Senado en las reformas de 1874.

La Constitución Federal vigente volvió al ejemplo estadounidense tanto en el título cuarto anterior, como en las reformas aprobadas en diciembre de 1982.

9.- No obstante la plena vigencia del Título Cuarto de la Constitución de 1857, en el que ya se diferenciaba claramente entre la responsabilidad política de los altos funcionarios públicos por delitos oficiales de la responsabilidad penal por la comisión de delitos propiamente dichos, hubieron de transcurrir trece años más para que se publicara la primera ley reglamentaria de la materia, en fecha 3 de noviembre de 1870. A este ordenamiento le siguieron los de 1896 y 1940, pero todos ellos adolecieron de numerosos errores tanto de técnica jurídica como de conceptualización doctrinaria.

10.- Sin duda, uno de los errores más graves en que incurrieron los ordenamientos de 1870 y 1940 fué de haber enumerado bajo el rubro de "Delitos Oficiales" aquellos supuestos normativos cuya concreción fáctica generaba responsabilidad política para el agente comisivo, pero que desde el punto de vista estrictamente penal, faltaban a las reglas de la tipicidad y en consecuencia no podían revestir la categoría de delitos, como tales legislaciones lo pretendían.

Facilmente se concluye lo anterior, si consideramos que definir una figura delictiva significa establecer con precisión el tipo, de tal manera que sólo sea sancionable lo que se ajusta al supuesto previsto por la ley, ya que no es dable al legislador crear figuras delictivas vagas e indefinidas en las que pueda quedar comprendida toda acción humana.

La existencia de una norma con tales características significaría al fin de cuentas: o impunidad o arbitrariedad.

De esta manera, cuando las leyes en cuestión preceptuaban que un funcionario cometía un delito oficial, cuando atacara a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo y federal o cometiera cualquier infracción a la Constitución y leyes federales, de ninguna manera estaban definiendo un delito, puesto que hacerlo así sería proceder con ambigüedad e imprecisión y éstas no son notas que caractericen a las normas punitivas y sí contrarias al Art. 14 constitucional.

11.- Otro señalado error en que incurrió la Ley de Responsabilidades de 1940 fué el de haber conferido a la Cámara de Diputados facultades investigatorias, cuya decisión sobre el desafuero traía como consecuencia la separación del funcionario de su cargo y su sujeción a la acción de los tribunales comunes. Este hecho ha sido considerado como una violación al Artículo 21 constitucional que asigna el monopolio de la acción penal al Ministerio Público.

12.- A partir de 1982, nuestros textos legales en materia de responsabilidades, con un loable espíritu de justicia democrática, pretendieron englobar en la homogeneizadora fórmula de "servidores públicos", a un numeroso conjunto de agentes de muy diversa jerarquía, rango y lugar de trabajo a quienes se atribuye responsabilidad; política, penal, administrativa y civil o patrimonial, según la naturaleza de sus funciones y la violación legal en que incurran.

Este hecho es plausible en cuanto procura destacar la naturaleza de servicio a la sociedad que comporta todo empleo, cargo o comisión pública, aunque desde otro punto de vista también propicia confusiones e imprecisiones pues ninguno de los textos legales que emplean este término,

proporcionan una definición técnica que enuncie los atributos y refiera las características esenciales de todo servidor público, además de que se corre el riesgo de que algunos particulares pudieran quedar comprendidos dentro del régimen legal de responsabilidades de los servidores públicos, sobre todo si consideramos que el Art. 108 constitucional reputa como servidores públicos a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza "en la administración pública federal o en el Distrito Federal".

13.- Las responsabilidades política y penal de los servidores públicos están estrechamente vinculadas con los institutos que en correcta terminología jurídica se conocen con los nombres de inviolabilidad e inmunidad. La finalidad de éstos es bipolar porque al mismo tiempo que protegen a los servidores públicos de alta jerarquía contra las persecuciones de otros organismos estatales, pretenden impedir que tales agentes, por su situación de preeminencia se sustraigan a las sanciones que deben aplicárseles por las infracciones que cometan en el ejercicio de sus cargos públicos.

14.- Inmunidad e inviolabilidad son dos aspectos jurídicos bajo los cuales opera el llamado "fuero constitucional". El primero de ellos es de naturaleza procesal y tiene consecuencias impositivas temporales, para el ejercicio de la jurisdicción ordinaria. De esta manera para proceder penalmente contra los servidores públicos de alta jerarquía a que se refiere el Artículo 111 constitucional, será necesario que la Cámara de Diputados así lo autorice, mediante la declaratoria correspondiente cuyo efecto es precisamente el retiro de la inmunidad procesal, con lo cual la jurisdicción temporalmente detenida avanza y surte sus efectos en forma normal.

El segundo aspecto, en cambio, entraña más bien una figura de tipo penal, por cuanto implica una abstracción de conductas específicas del sujeto activo a la eficacia de la ley punitiva, se trata de una impunidad jurídica de eficacia relativa. Es decir, que su cobertura se encuentra limitada, en los términos del Artículo 61 constitucional a las opiniones que viertan Senadores y Diputados en el ejercicio de sus funciones propias.

15.- El hecho de que persistan los fueros no significa que nos encontramos ante una patente de inmunidad, sino ante un requisito para proceder oportunamente en atención a la institución y no a la persona.

El fuero constitucional no busca instituir privilegios, lo que sería aberrante y contrario a los principios de igualdad del régimen democrático, su finalidad es entonces proteger a la función pública de los amagos del poder o de la fuerza.

Nuestro fuero constitucional se justifica en la necesidad de que los servidores públicos a quienes están encomendados los altos negocios del Estado, no estén expuestos a las pérfidas asechanzas de sus enemigos gratuitos, a fin de evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que tienen encomendados a impedir que las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública, pongan en riesgo la estabilidad política del país.

16.- La Constitución Federal vigente en su Artículo 111, enumera a todos aquellos servidores públicos a quienes limitativamente se otorga la prerrogativa del fuero constitucional o inmunidad procesal, en atención a la trascendencia e importancia de las funciones que desempeñan. Esta protec-

ción es de carácter federal y su ámbito de validez será por lo tanto, dentro de todo el territorio nacional.

En igual forma compete a las constituciones locales de los Estados, señalar específicamente a los servidores públicos estatales o municipales a quienes se otorga el beneficio de la inmunidad, cuya esfera de validez estará circunscrita sólo al territorio del Estado que la otorgue.

Es deseable que un estudio serio y profundo de la figura jurídica de inmunidad procesal, permita señalar cuales deben ser las limitaciones legales de tal instituto. En este sentido consideramos que una de esas limitaciones debería ser la flagrancia en la comisión de ilícitos penales, con el objeto de asegurar el cumplimiento efectivo de la ley, evitando que se desnaturalice el espíritu de esa figura y llegue a convertirse en una patente de impunidad.

17.- Es de señalarse que no existe en nuestra legislación positiva un auténtico concepto sobre el juicio político. No obstante, de lo preceptuado por los Artículos 109 fracción I y 110 constitucionales, puede razonablemente inferirse que el juicio político implica el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político, para remover o inhabilitar a servidores públicos de alta jerarquía, en donde si bien deben respetarse las formalidades esenciales del procedimiento, no se confiere al órgano político -como necesariamente es el congreso de la Unión- la potestad para privar de su patrimonio, de su libertad o de su vida, al servidor público encausado.

18.- Hasta antes de la reforma de 1982, el título IV de la Constitución de 17, había sufrido tres enmiendas, todas ellas al artículo 111: la primera, publicada el

20 de agosto de 1982, para incluir la criticada facultad del presidente de la República para solicitar a las Cámaras la destitución "por mala conducta" de los miembros del poder judicial; la segunda del 21 de septiembre de 1944, para garantizar la audiencia previa del funcionario judicial afectado, pero sólo ante el propio presidente; y la tercera, del 8 de octubre de 1974, para suprimir la alusión a los territorios federales, una vez que éstos adquirieron el carácter de Estados.

Ninguna de estas reformas contribuyó a eliminar las deficiencias y confusiones que presentaba el marco jurídico básico en materia de responsabilidades y sí en cambio, las dos primeras afectaron gravemente la independencia del poder judicial, posibilitando la entronización de una dictadura presidencial y atentando contra el principio de división o separación de poderes.

19.- Afortunadamente en el año de 1982, fué analizado a fondo y en forma el marco jurídico del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, publicándose en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de ese año, las modificaciones, reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales operaron substancialmente sobre el Título Cuarto de ese ordenamiento.

Las reformas adoptadas denotan varios avances técnicos en relación al texto original, tales como la innovadora denominación de "servidores públicos" y la expresa inclusión en este rubro de algunos funcionarios que no eran contemplados por el texto original como sujetos de responsabilidad política.

Otros avances técnico-jurídicos, introducidos con la reforma constitucional de 82, fueron:

a) La supresión del jurado popular, cuya actuación había tenido connotaciones negativas por su integración misma y porque al fin de cuentas sólo propiciaba que los sancionados fueran empleados de menor jerarquía, quedando impunes los de mayor nivel.

b) La eliminación de los dos últimos párrafos del Artículo 111 que aludían a la destitución de los funcionarios judiciales por mala conducta.

c) La eliminación de la antigua terminología constitucional que hacía referencia a "delitos oficiales" y "delitos comunes" lo cual propiciaba diversas confusiones y hasta impunidades.

d) El establecimiento con mucho mejor técnica jurídica en su redacción de los lineamientos generales a los que deben ajustarse el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, al expedir las leyes sobre responsabilidad de los servidores públicos, deslindando con claridad las diversas clases que se pueden presentar; es decir políticas, penales o administrativas.

21.- Si bien es cierto que los aspectos anteriores representan mejoras significativas en la integración de un eficaz sistema de responsabilidades, el régimen actual aún adolece de graves deficiencias que deben señalarse y oportunamente corregirse.

22.- Con las reformas legales implementadas durante diciembre de 1982, se buscó erradicar las confusiones que propiciaba la expresión "delitos oficiales", sin embargo los actos u omisiones que se encontraban amparados bajo aquel rubro, continúan siendo esencialmente los mismos en la legislación vigente, sólo que ahora se les denomina como actos y omisiones que afectan el interés público fundamental y su buen despacho, pero sin llegar a definir en términos jurídicos concretos que deberá entenderse por "interés público fundamental" y por "buen despacho".

23. La enumeración de esos actos y omisiones causales de juicio político, se encuentra en el Artículo Séptimo de la Ley de Responsabilidades y a diferencia de los tipos penales se caracterizan porque su descripción es genérica, vaga e imprecisa debido a que su contenido es político y no penal y la política desborda al derecho. De esta manera, el fenómeno político que se relaciona con la responsabilidad adquiere un carácter ético o moral que escapa a las determinaciones indubitables de los textos legales.

Este hecho puede convertir al juicio político en arma política de facción o de grupo, puesto que al no existir precisión y objetividad en las causales que le dan origen, es claro que un sinnúmero de conductas de los altos servidores públicos pueden ajustarse en alguno de esos supuestos, ya que además dichos funcionarios en última instancia estarán sujetos a las animosidades pasionales de los congresistas, pues conforme a las disposiciones vigentes, serán ellos quienes determinen "caprichosamente" la existencia o inexistencia de una infracción política.

24.- La descripción genérica y desleída del catálogo de actos y omisiones que pueden redundar en perjuicio del interés público fundamental y de su buen despacho y consecuentemente ser causales de un posible juicio polí-

tico, es un hecho que afecta y lesiona gravemente la seguridad jurídica de los altos servidores públicos, contra quienes eventualmente puede incoarse un procedimiento de esta naturaleza.

Al mismo tiempo, y desde otro punto de vista, debemos concluir que la vaguedad de las infracciones políticas a que nos venimos refiriendo, hace particularmente difícil la posibilidad de iniciar o dar curso a un procedimiento de juicio político, en virtud de las dificultades probatorias que esa vaguedad propicia.

25.- El manejo indebido de fondos y recursos federales también se encuentra contemplado como causal de juicio político y lamentablemente en los ordenamientos jurídicos de la materia tampoco se encuentran definidos sus contornos ni precisada su extensión, lo cual entorpece la posible iniciación de un juicio político invocando esta causal.

Indudablemente que los casos reales de "manejo indebido" de fondos federales son tan extensos que su previsión jurídica desorbita las posibilidades de la ley.

26.- Ante la Federación, la responsabilidad política de Gobernadores, Diputados y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo es procedente por "violaciones graves" a la Constitución y Leyes Federales. Sin embargo, la ley es omisa en la delimitación de esta causal, por lo cual consideramos que tales violaciones deberán traducirse por lo menos en los supuestos del Artículo Séptimo de la Ley de Responsabilidades.

Por todo lo anterior, es aconsejable una revisión profunda de los dispositivos que preveen las causales

de tipo político a fin de establecer las definiciones jurídicas que permitan fijar con toda precisión sus alcances y limitaciones, de manera que los órganos competentes idóneos oportunamente puedan lograr una correcta interpretación de las mismas.

28.- Los sujetos de juicio político de carácter federal se encuentran limitativamente determinados en los dos primeros párrafos del Artículo 110 Constitucional, precepto que a pesar de haber sido modificado durante diciembre de 1982, continúa aludiendo a funcionarios inexistentes en la actual estructura de la Administración Pública Federal, tal es el caso de los "Jefes de Departamento Administrativo", puesto que el único subsistente es el del Departamento del Distrito Federal y a él se hace referencia expresa en el mismo Artículo. De esta manera, se demuestra la poca atención que nuestros congresistas han puesto al legislar sobre la materia, pues la inclusión de los jefes de departamento administrativo como sujetos de responsabilidad política es actualmente innecesaria ya que tales departamentos han desaparecido.

En consideración a lo anterior, el Artículo 110 Constitucional demanda una reforma en la que convendría substituir a funcionarios inexistentes por otros que en nuestra opinión debieran estar expresamente sujetos a responsabilidad política y que actualmente no están comprendidos, como podría ser el caso de algunos funcionarios diplomáticos de alta investidura, algunos subsecretarios de Estado y funcionarios de la Presidencia de la República. En forma destacada proponemos que al propio presidente de la República se le atribuya responsabilidad política, con lo cual podría lograrse un mayor equilibrio en la división de poderes, atenuando las posibles extralimitaciones de la investidura presidencial cuya proclividad es tan

obvia en la realidad política de nuestro tiempo, sobre todo considerando las facultades metaconstitucionales de que goza el titular del Ejecutivo Federal.

29.- La prevención jurídica de rango constitucional en que actualmente se contempla el derecho de "acción popular" se ve gravemente afectada en su espíritu democrático, al constreñir al agente acusador para que acompañe a su denuncia los elementos probatorios que acrediten los supuestos de su acusación, así como para que durante el procedimiento respectivo sustente sus probanzas, pero en ambos casos bajo el denominador de "su más estricta responsabilidad", lo cual en nuestro concepto constituye una tácita intimidación de la ley hacia el posible agente acusador.

Dicho en otros términos, la más estricta responsabilidad que se exige a los ciudadanos en la presentación de denuncias ante la Cámara de Diputados, convierte al derecho de acción popular en una disposición intimidatoria, cuyos efectos negativos se ciernen sobre el régimen de legalidad y sobre la democracia misma, puesto que las actuales connotaciones de esta disposición desalientan la participación popular en el control de la actuación de los servidores públicos de alta jerarquía.

Este razonamiento hace aconsejable la supresión del término "bajo su más estricta responsabilidad" de la fórmula que encierra el derecho de acción popular a fin de que el sistema de responsabilidades no sea inoperante y dé lugar por una parte, a que los altos funcionarios se estimen irresponsables y por otra, a que los particulares procuren soluciones al margen de la ley.

30.- Una circunstancia más de nuestra realidad política que hace poco posible la viabilidad jurídica de un procedimiento de juicio político, en contra de los servidores públicos que encabezan las entidades de la Administración Pública Federal, radica en que debido al control político que de hecho existe en ambas Cámaras del Poder Legislativo, por parte del Presidente de la República, en su calidad de "Jefe Nato" del partido en el poder, difícilmente podrá llegar a sancionarse políticamente a uno de dichos funcionarios, si no es mediante su aprobación previa.

Incluso, es probable que siquiera llegue a prosperar la denuncia presentada contra alguno de esos funcionarios, pues no debemos olvidar la facultad discrecional que la comisión investigadora de la Cámara de Diputados tiene para valorar "en conciencia" la existencia o inexistencia de una infracción política.

Además, la experiencia ha demostrado que cuando las animosidades populares son fuertes y la responsabilidad del servidor público de alta jerarquía es notoria, en tratándose de aquellos funcionarios que libremente son nombrados y removidos por el presidente de la República, éste ha preferido reubicarlos o incluso retirarlos de su función, antes que permitir un juicio político en su contra.

31.- También es de concluirse, que paralelamente al juicio político, existen otros procedimientos legales para remover de su puesto a algunos servidores públicos de alta jerarquía. Algunos de ellos son incluso, más expeditos y llegan a evitar conmociones sociales innecesarias, por lo cual han sido frecuentemente utilizados en nuestro país, aunque no siempre con estricto apego a la constitucionalidad.

Destacan entre éstos los siguientes:

a) El procedimiento por el cual el Senado declara, conforme a la fracción V del Artículo 76 Constitucional, que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, en virtud de haber desaparecido todos los poderes de un Estado, y

b) La llamada "pérdida del carácter de Diputado o Senador" que en otros tiempos no consistió más que en la expulsión por parte de la Cámara respectiva del tribuno considerado indigno, mediante la sustanciación de un procedimiento sumarísimo, sin ninguna regulación ni respeto a la garantía de audiencia.

32.- Sabemos que durante la vigencia de la Constitución de 1917, fueron intentados algunos juicios políticos en contra de diversos funcionarios, particularmente durante el período comprendido de 1917 a 1940. Sin embargo, no tenemos noticia de que alguno de ellos haya prosperado.

Lamentablemente, desde entonces las disposiciones jurídicas en torno al juicio político han sido letra muerta, ya que jamás se ha vuelto a intentar un procedimiento de esta naturaleza, aunque sí del antiguamente llamado "desafuero".

33.- No obstante lo anterior, en nuestra legislación vigente se ha buscado con cierto éxito actualizar el régimen jurídico de responsabilidades de los servidores públicos en general, y particularmente en lo que concierne al juicio político. De tal suerte que actualmente se encuentran perfectamente diferenciados los procedimientos de juicio político y declaraciones de procedencia, cuya órbita de acción es respectivamente diversa. El primero es un verdadero procedimiento de naturaleza jurisdiccional,

en el que se siguen las formalidades esenciales de los procesos tradicionales y se concluye con una resolución definitiva e irrevocable que es materialmente una sentencia, involucra la participación de ambas cámaras; la de Diputados como órgano acusador y la de Senadores como jurado de sentencia, pero aquella sólo podrá conocer de infracciones políticas y ésta última sólo podrá en consecuencia dictar y aplicar sanciones políticas.

A diferencia de este procedimiento, la declaración de procedencia no tiene naturaleza jurisdiccional, pues no resuelve el fondo de la cuestión planteada, sino que sin prejuzgar remueve un obstáculo procesal; se trata de un requisito de procedibilidad para que la justicia ordinaria pueda conocer de las causas penales que se atribuyan a los servidores públicos que por la función que desempeñan se hayan protegidos con el beneficio de la inmunidad procesal, en su desarrollo exclusivamente participa la Cámara de Diputados, la cual declara si es procedente o no la acción penal correspondiente.

34.- De todas las conclusiones anteriores, resulta un último corolario: Afirmamos que si lo que verdaderamente se desea es combatir la corrupción y recobrar la confianza en nuestras instituciones, debe cuidarse que el antiguo régimen de responsabilidades de los funcionarios que, según un punto de vista popular, sólo se reducía a proceder en contra de carteros y mecanógrafos, es decir, contra empleados de menor jerarquía, no se vea substituido por un sistema nuevo que, según otro punto de vista reciente, sólo proceda sexenalmente en contra de unos cuantos chivos expiatorios o enemigos políticos de alta jerarquía. Es urgente que los hechos desmientan este último enfoque, para ello se requiere más que cualquier reforma jurídica, una gran voluntad política en la toma de decisiones para

hacer efectivas las disposiciones vigentes, además de una gran conciencia nacional en torno al fenómeno de la corrupción; las leyes no se hacen efectivas por sí mismas, se requiere que la ciudadanía abandone su letargo y vigile el trabajo del aparato gubernamental, denunciando las irregularidades y violaciones de la ley.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

1. BECERRA BAUTISTA, JOSE, "EL FUERO CONSTITUCIONAL"
EDIT. JUS, S.A., MEXICO, D.F., 1945.
2. BIELSA, RAFAEL, "COMPENDIO DE DERECHO PUBLICO"
EDIT. DEPALMA, BS. AIRES, ARGENTINA, 1952.
3. BIELSA, HAFUEL, "DERECHO ADMINISTRATIVO", TOMO
III, EDITORA E IMPRESORA LA LEY, S.A., BS. AIRES,
ARGENTINA, 1964.
4. BIELSA, RAFAEL, "DERECHO ADMINISTRATIVO" TOMO
II, EDITORA E IMPRESORA LA LEY, S.A., BS. AIRES,
ARGENTINA, 1964.
5. BINDEGAIN, C.M., "EL CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS
DE AMERICA", EDIT. DEPALMA, BS. AIRES, ARGENTINA,
1950.
6. BURGOA, IGNACIO, "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO",
EDIT. PORRUA, S.A., 5a. ED. MEXICO, D.F., 1984.
7. CABANELLAS, GUILLERMO, "DICCIONARIO DE DERECHO
USUAL", TOMO III, EDIT. ELIASTA, S.R.LL, 11a.
ED., BS. AIRES, ARGENTINA, 1972.
8. CARRANCA Y TRUJILLO, RAUL, "CODIGO PENAL ANOTADO",
EDIT. PORRUA, S.A., 10a. ED., MEXICO, D.F.,
1983.
9. CARDENAS F., RAUL, "RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIO-
NARIOS PUBLICOS, ANTECEDENTES Y LEYES VIGENTES
EN MEXICO", EDIT. PORRUA, S.A., MEXICO, D.F., 1982.

10. COLIN SANCHEZ, GUILLERMO, "DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES", EDIT. PORRUA, S.A., 8a. ED., MEXICO, D.F., 1984.
11. CORWIN, EDWARD S., "LA CONSTITUCION NORTEAMERICANA Y SU ACTUAL SIGNIFICADO", EDIT. KRAFT, BS. AIRES, ARGENTINA, 1942.
12. CUSHMAN, ROBERTO EUGENE, "PRACTICA CONSTITUCIONAL" EDIT. BIBLIOGRAFICA ARGENTINA, BS. AIRES, ARGENTINA, 1958.
13. DE PINA, RAFAEL, "DICCIONARIO DE DERECHO", EDIT. PORRUA, S.A., 7a. ED., MEXICO, D.F., 1978.
14. DIEZ, M. MANUEL, "DERECHO ADMINISTRATIVO", TOMO III, EDIT. BIBLIOGRAFICA ARGENTINA, BS. AIRES, ARGENTINA, 1970.
15. ELLIOT, J. "THE DEBATES IN THE SEVERAL STATE CONVENTION ON THE ADOPTION OF THE FEDERAL CONSTITUTION", EDIT. HARPER AND FLOW PUBLICATIONS, NUEVA YORK, E.U., 1972.
16. FIX ZAMUDIO, HECTOR; OROZCO ENRIQUEZ, JOSE DE JESUS, ET. AL., "LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS", EDIT. UNAM-MANUEL PORRUA, MEXICO, D.F., 1984.
17. FRAGA GABINO, "DERECHO ADMINISTRATIVO", EDIT. PORRUA, S.A., 18a. ED., MEXICO, D.F., 1978.
18. GALLO, VICENTE C., "JUICIO POLITICO", EDIT. IMPRENTA PABLO E CONO, 1a. REIMPRESION, BS. AIRES, ARGENTINA, 1987.

19. GARCIA RAMIREZ, SERGIO, "DERECHO PROCESAL PENAL", EDIT. PORRUA, S.A., 2a. ED., MEXICO, D.F., 1977.
20. H. SABINE, GEORGE, "HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA", EDIT. F.C.E., 4a. IMPRESION, MEXICO, D.F., 1970.
21. HAMILTON, MADISON Y JAY, "EL FEDERALISTA", EDIT. F.C.E., 1A. REIMPRESION, MEXICO, D.F., 1974.
22. HAURIQU, MAURICE, "PRECIS DE DROIT-ADMINISTRATIF ET DE DROIT PUBLIC", EDIT. SIREY, PARIS, FRANCIA, 1914.
23. HEREDIA HERRERA, ANTONIA, "CATALOGO DE LAS CONSULTAS DEL CONSEJO DE INDIAS", EDIT. HISPANICA, MADRID, ESPAÑA, 1927.
24. HOLDSWORTH, WILLIAM, "A HISTORY OF ENGLISHLAW", EDIT. MATHUEN Y CIA., 6a. ED. 1938.
25. LANZ DURET, MIGUEL, "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Y CONSIDERACIONES SOBRE LA REALIDAD POLITICA DE NUESTRO REGIMEN", IMPRENTAS L.D., 3a. ED., MEXICO, D.F., 1936.
26. LOWENSTEIN, KARL, "TEORIA DE LA CONSTITUCION", EDICIONES ARIEL, BARCELONA, ESPAÑA, 1965.
27. MARILUZ URAVITO, JOSE, "ENSAYO SOBRE LOS JUICIOS DE RESIDENCIA INDIANOS", PUBLICACION DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS HISPANOAMERICANOS, SEVILLA, ESPAÑA, 1967.

28. MONSIVAIS S. ROBERTO; ZORRILA A., ET. AL., "DINAMICA SOCIAL", TOMO I, EDIT. LIMUSA, S.A., 1a. REIMPRESION, MEXICO, D.F., 1977.
29. MORA JOSE MA. LUIS, "MEXICO Y SUS REVOLUCIONES", TOMO I, COLECCION DE ESCRITORES MEXICANOS NUM. 59", EDIT. PORRUA, S.A., MEXICO, D.F., 1950.
30. OCHOA CAMPOS, MOISES, "LA REFORMA MUNICIPAL", EDIT. PORRUA, S.A., 3a. ED., MEXICO, D.F., 1979.
31. PALLARES, EDUARDO, "DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL", EDIT. PORRUA, S.A., MEXICO, D.F., 1985.
32. PETRIE, A., "INTRODUCCION AL ESTUDIO DE GRECIA", EDIT. F.C.E., MEXICO, D.F., 1978.
33. REBASA, EMILIO, "DERECHO CONSTITUCIONAL", CONFERENCIAS EN LA ESCUELA LIBRE DE DERECHO 1927-1928, EDITORA DE PERIODICOS LA PRENSA, S.C.L., MEXICO, D.F., 1961.
34. REYES TAYABAS, JORGE, "RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS", EDIT. P.G.J.D.F., MEXICO, D.F., 1983.
35. ROUSSEAU, JUAN JACOBO, "EL CONTRATO SOCIAL", EDIT. PORRUA, S.A., 12a. ED., MEXICO, D.F., 1979.
36. SCHAFER, "CONSEJO DE INDIAS", VOL. II, EDIT. UNIVERSIDAD DE NAVARRA, ESPAÑA, 1927.
37. SERRA ROJAS, ANDRES, "DERECHO ADMINISTRATIVO", TOMO I, EDIT. PORRUA, S.A., 12a. ED., MEXICO, D.F., 1983.

38. SILVA HERZOG, JESUS? "DE LA HISTORIA DE MEXICO 1810-1938, DOCUMENTOS FUNDAMENTALES, ENSAYOS Y OPINIONES", EDIT. SIGLO XXI, 1a. ED., MEXICO, D.F., 1980.
- 39.- STORY, JOSEPH, "COMENTARIES ON THE CONSTITUTION OF THE UNITED STATES", TOMO I, EDIT. CHARLES LETTLE AND JAMES BROWN, 2a. ED., VIRGINIA, E.U., 1851.
40. TENA RAMIREZ, FELIPE, "LEYES CONSTITUCIONALES DE MEXICO 1808-1978", EDIT. PORRUA, S.A., 8a. ED., MEXICO, D.F., 1978.
41. TENA RAMIREZ, FELIPE, "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", EDIT. PORRUA, S.A., 14a. ED., MEXICO, D.F., 1976.
42. TEJA ZABRE, ALFONSO, "VIDA DE MORELOS", PUBLICACION DEL INSTITUTO DE HISTORIA DE LA UNAM, MEXICO, D.F., 1959.
43. VILLALOBOS, IGNACIO, "DERECHO PENAL MEXICANO", EDIT. PORRUA, S.A., 4a. ED., MEXICO, D.F., 1983.

LEGISLACION CONSULTADA

1. LEGISLACION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA, EDIT. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS UNAM., 1a. ED., MEXICO, D.F., 1980.
- 2.- CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, EDIT. PORRUA, S.A., 41a. ED., MEXICO, D.F., 1985.
3. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, EDIT. SECRETARIA DE LA CONTRALORIA DE LA FEDERACION, MEXICO, D.F., 1983.

4. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL,
EDIT. PORRUA, S.A., 16a. ED., MEXICO, D.F., 1964.

OTRAS FUENTES

1. ANTOLOGIA "EL NACIONALISMO REVOLUCIONARIO",
EDIT. HERSA, S.A., ED. DEL I.C.A.P., MEXICO, D.F., 1987.

2. EL DICCIONARIO ENCICLOPEDICO U.T.E.H.A.,
TOMO VI, EDIT. UNION TOPIGRAFICA Y EDITORIAL HISPANOAME-
RICANA, MEXICO, D.F., 1853.

3. DICCIONARIO PORRUA DE LA FEDERACION, DEL
31 DE DICIEMBRE DE 1939.

4. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DEL 31 DE
DICIEMBRE DE 1939.

5. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DEL 3 DE NO-
VIEMBRE DE 1870.

6. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DEL 21 DE
FEBRERO DE 1940.

7. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DEL 4 DE
ENERO DE 1980.

8. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DEL 28 DE
DICIEMBRE DE 1982.

9. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, TOMO XVII, EDITO-
RIAL DRISKILL, S.A., BS. AIRES, ARGENTINA, 1978.

10. MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES, TOMO
VIII, EDIT. CONGRESO DE LA UNION - MANUEL PORRUA, 2a.
ED., MEXICO, D.F., 1978

11. REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA, EDIT. PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, ED. ESPECIAL, MEXICO, D.F., 1980.

12. REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA, VOL. III, NUM. 16, ENERO-FEBRERO, EDIT. TALLERES GRAFICOS DE LA NACION, MEXICO, D.F., 1982.

13. REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA, VOL. III NUM. 21, NOV-DIC., EDIT. TALLERES GRAFICOS DE LA NACION, MEXICO, D.F., 1982.

14. REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA, VOL. V, NUM. 03, JULIO-SEPTIEMBRE, EDIT. TALLERES GRAFICOS DE LA NACION, MEXICO, D.F., 1987.

15. REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA, NUM. 57-58, ENERO-JUNIO, EDICIONES DEL I.N.A.P., MEXICO, D.F., 1984.

16. REVISTA FORO DE MEXICO, NUM. 41, MEXICO, D.F., 1956.

17. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE MEXICO, TOMO XXVI, NUM. 101-102, ENERO-JUNIO, EDIT. U.N.A.M., MEXICO, D.F., 1976.